



Internationale Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen

Inhalt



11



21



28



42

Internationale Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen in der öffentlichen Diskussion	4
<hr/>	
Vor- und Nachteile offenen Welthandels	6
Handel als Wohlfahrtsfaktor	10
Nachteile weltweiter Arbeitsteilung in Industrieländern	16
Deutschlands Beteiligung am Welthandel	20
Internationale Arbeitsteilung aus Sicht von Entwicklungsländern	20
Entwicklung und Diskussion grenzüberschreitender Arbeitsmigration	21
<hr/>	
Internationale Handelspolitik und Krise der WTO	26
Entwicklung der Welthandelsordnung	27
Aufgaben der WTO	29
Diskriminierende Freihandelsabkommen als neue Herausforderung	30
Gegenmaßnahmen der Schwellenländer	33

Grenzüberschreitende Investitionen	34
Investitionsformen und deren Bewertung	35
Deutsche Investitionen im Ausland und ausländische Investitionen in Deutschland	37
Droht ein Ausverkauf deutschen Know-Hows?	39
<hr/>	
Die internationale Finanzordnung	40
Eine kurze Geschichte der internationalen Finanzpolitik	40
Chancen und Risiken unbeschränkten Kapitalverkehrs	43
Gibt es Alternativen zu unbeschränktem Kapitalverkehr?	47
Europas Weg in die Währungsunion	48
Umgang mit Finanzkrisen in den USA und in Europa	50
<hr/>	
Regulierung der Finanzmärkte	52
IWF: vom Wächter zum Krisenmanager	54
Politische Initiativen in den Schwellenländern	56
Globale Standards oder renationalisierte Finanzmärkte?	57
Wechselkurse und Zinspolitik – die Schwierigkeit, es allen recht zu machen	58

Editorial

In den vergangenen Jahrzehnten hat die globale Verflechtung der internationalen Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen weiter zugenommen. Insbesondere seit den 1980er-Jahren, als sich die Volksrepublik China für die Marktwirtschaft öffnete, sowie mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation und mit der wirtschaftlichen Transformation Mittelosteuropas hat diese Entwicklung, die als Kern der so genannten Globalisierung gilt, an Fahrt gewonnen. Seither wächst der grenzüberschreitende Güter- und Kapitalverkehr stetig. Firmen können ihre Produktion kostensparend in andere Länder verlagern und Investoren ihr Kapital weltweit anlegen.

Die jüngste Phase dieser Entwicklung ist auch dadurch gekennzeichnet, dass viele Unternehmen nicht nur ihre Vorprodukte aus anderen Ländern beziehen, sondern selbst die Endproduktion in kleinste Schritte zerlegen und sie auf unterschiedliche, zum Teil weltweit verstreute Standorte verteilen. So entstehen Liefer- und Produktionsketten, die global wechselseitige Abhängigkeiten verstärken, aber auch Folgen haben, die über ökonomische Zusammenhänge hinausgehen.

Unter anderem stellt sich die Frage nach dem Gestaltungsspielraum der nationalen Politiken, speziell in demokratisch verfassten Gesellschaften. Sie haben die Möglichkeit, den Marktkräften freien Lauf zu lassen oder sie zu regulieren. Zudem können sie institutionelle Foren für internationale Konfliktbearbeitung bereithalten. Gleichzeitig ist der Nationalstaat oft als letzte Instanz gefragt, wenn die Marktkräfte versagt haben und Fehlentwicklungen sozialpolitisch aufgefangen werden müssen.

Diese Ausgabe führt in die theoretischen Grundlagen grenzüberschreitender Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen ein. Sie stellt deren Praxis und Akteure vor, beleuchtet die Vor- und Nachteile, dieser Beziehungen und geht der Frage nach, wem sie nutzen oder wen sie eher benachteiligen.

Dabei wird deutlich, dass die internationale Arbeitsteilung sich für viele Beteiligte – Individuen wie ganze Volkswirtschaften – positiv ausgewirkt, aber auch bedenkliche Folgeerscheinungen hervorgebracht hat. Dazu zählen nicht nur die unmittelbaren Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf Unternehmen, Beschäftigte und Verbraucher, sondern auch Finanzkrisen wie diejenige von 2008/09, als verschiedene Banken in Europa auf Kosten der Steuerzahler „gerettet“ werden mussten.

Wenn sich Absatzmärkte, Kapitalbesitz und Produktionsstandorte weiter voneinander entkoppeln und Nationalstaaten als Ordnungsinstanzen schwächen, können diese unerwünschten Nebenwirkungen nur schwer politisch aufgefangen werden. Diese Erfahrungen haben eine tiefe Konfliktlinie zwischen Befürwortern und Gegnern einer offenen Gesellschaft und des Freihandels entstehen lassen. Immer häufiger wird der Wunsch nach Abschottung zum Schutz der einheimischen Wirtschaft laut.

Die Darstellung präsentiert unterschiedliche Sichtweisen auf die Neuordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und geht auch der Frage nach, wie viel Raum in einer globalisierten Weltwirtschaft für spezifische Präferenzen einzelner Gesellschaften noch bleibt.

Christine Hesse



54



55

Zukunftsperspektiven für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen	60
Abkürzungen	63
Quellen	63
Glossar	63
Literaturhinweise	66
Der Autor	67
Impressum	67

→@ Hinweis auf Quellenangabe im Text (siehe S. 63)

@ Hinweis auf Glossar (siehe S. 63 ff.)

HERIBERT DIETER

Internationale Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen in der öffentlichen Diskussion

Die Intensivierung des grenzüberschreitenden Güter- und Kapitalverkehrs lässt die Welt immer näher zusammenrücken. Der hohe Grad an Verflechtung hat positive wie negative Auswirkungen, die in vielen Ländern kontrovers diskutiert werden.

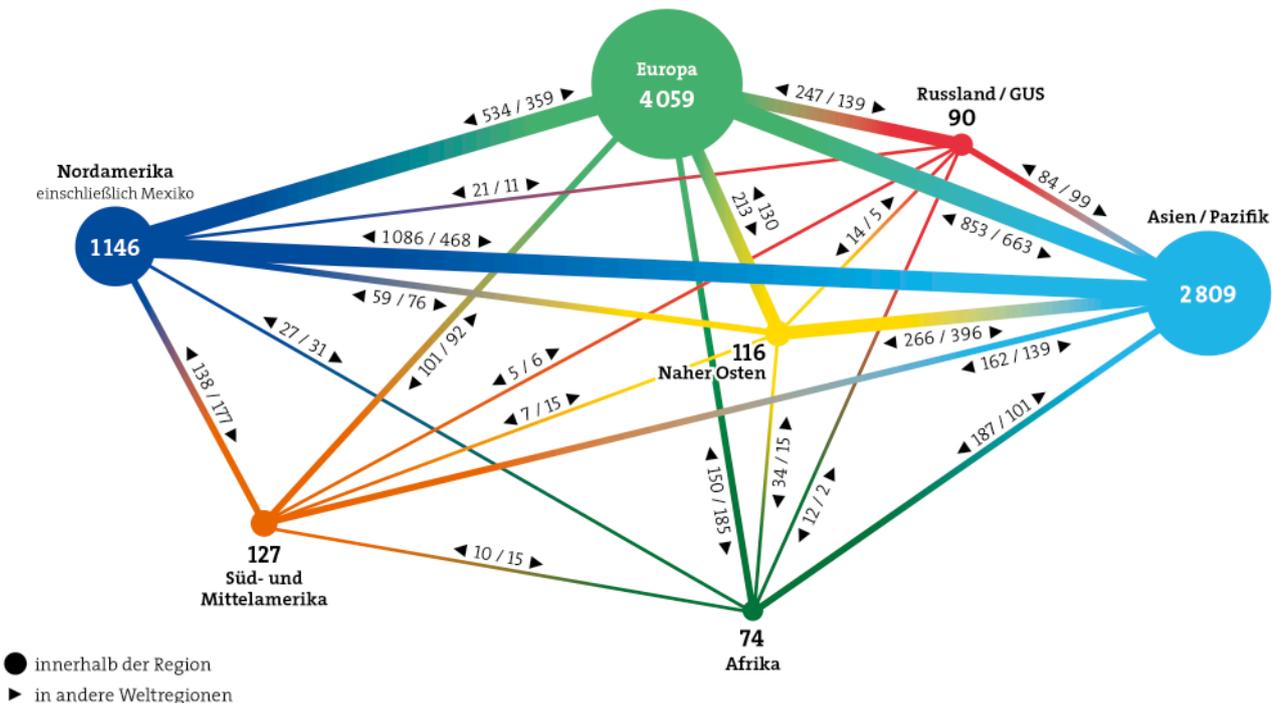
Chancen und Risiken der Globalisierung

Internationale Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen, ihre Stabilität und ihre Zuverlässigkeit sind von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Ent-

wicklung in Deutschland, Europa und weltweit. Der hohe Grad an Verflechtung mit anderen Volkswirtschaften in Handel und Kapitalverkehr, der häufig als Globalisierung (g) – siehe Glossar) bezeichnet wird, ermöglicht einerseits Wohlstand und Beschäftigung, führt aber andererseits immer wieder zu Krisen. Phasen der Euphorie – etwa der vor wenigen Jahren gefeierte Aufstieg der Schwellenländer – werden dann abgelöst von Situationen, die Anlass zu Besorgnis geben. Besonders dramatisch war die schwere Finanzkrise in den USA 2008/09, die in eine weltweite Wirtschaftskrise mündete.

Verflechtungen des Welthandels

Warenexporte 2015, in Mrd. US-Dollar





Freihandelsabkommen der EU wie die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) mit den USA oder das Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) mit Kanada sollen wechselseitige Handelshemmnisse beseitigen. Intransparente Aushandlungsprozesse und Ängste vor dem Verlust nationaler Standards trieben immer wieder besorgte Bürgerinnen und Bürger auf die Straße. Protestkundgebung in Brüssel am 20. September 2016

Streit um politische Weichenstellungen

Die Frage nach einer angemessenen, also möglichst stabilen und effizienten Gestaltung der internationalen Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen bewegt seither verstärkt die politische Diskussion in vielen Ländern und auch in Deutschland. In den vergangenen Jahren wurden immer wieder Themen diskutiert, die mit den internationalen Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen zusammenhängen. Dazu gehören die Finanzkrisen in Europa, aber auch die anhaltenden Erfolge Deutschlands im Export von Gütern. Leidenschaftlich streiten die Menschen hierzulande etwa über die Vor- und Nachteile von Freihandelsabkommen wie die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft TTIP. Zugleich sind die Folgen der internationalen Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen für die Einkommens- und Vermögensverteilung sehr umstritten. Viele fragen sich, ob nicht nur einige wenige Unternehmen vom internationalen Handel und Kapitalverkehr profitieren, während zahlreiche Bürgerinnen und Bürger Nachteile in Kauf nehmen müssen.

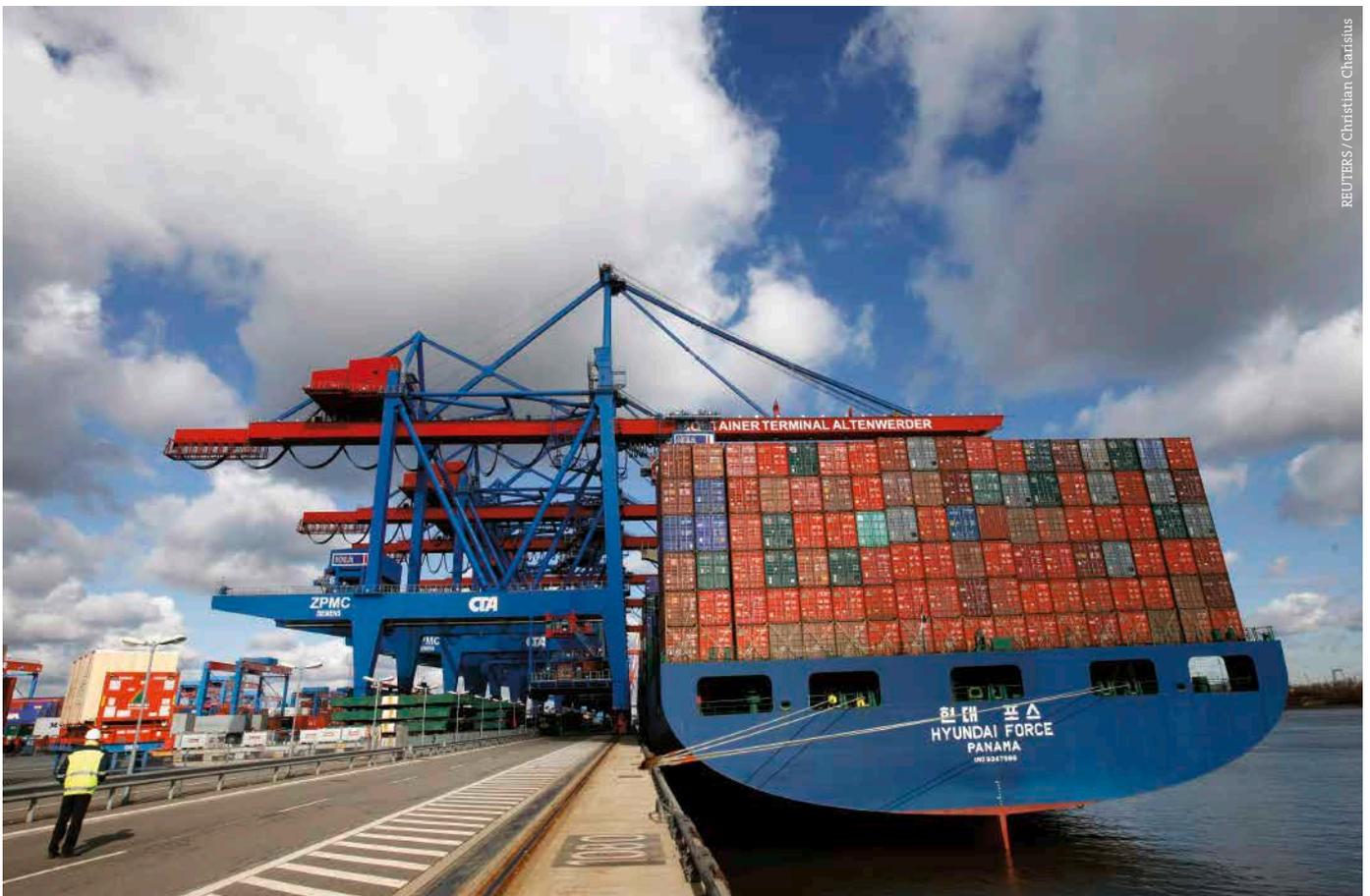
Im Jahr 2016 haben die Präsidentschaftswahlen in den USA und das Votum der britischen Wählerinnen und Wähler für den Austritt aus der Europäischen Union (Brexit) die Debatte um die Zukunft der internationalen Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen weiter angeheizt. Im US-Wahlkampf wurde kein Thema so intensiv diskutiert, wie die Fragen, wer von der Globalisierung profitiert habe oder wer zu den Benachteiligten gehöre, die sich um ihr Recht auf Arbeit, gesellschaftliche Teilhabe und persönliche Entwicklung gebracht sehen.

Dabei wirkt das Thema Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen auf den ersten Blick sehr kompliziert. Es hat den Anschein, als ob etwa die Ursprünge der Schuldenkrisen in einigen europäischen Ländern kaum noch zu verstehen seien. Zum besseren Verständnis verhilft dann möglicherweise die Frage nach den Nutznießern: Wer profitiert von einzelnen Politiken, wem schaden sie? Wer hat einen wirtschaftlichen Vorteil aus der liberalen Wirtschaftsordnung, und wer muss Nachteile in Kauf nehmen? Diese Fragen werden im Laufe der folgenden Darstellung immer wieder gestellt werden.

HERIBERT DIETER

Vor- und Nachteile offenen Welthandels

Warenhandel bezeichnet den Austausch von Gütern zwischen Menschen. Wenn dabei eine Landesgrenze überquert wird, spricht man von internationalem Handel. Dieser wirkt in unterschiedlichen Feldern auf Gesellschaften ein. Er hat Auswirkungen auf Beschäftigung und Konsum, aber auch auf Politik und Umwelt.

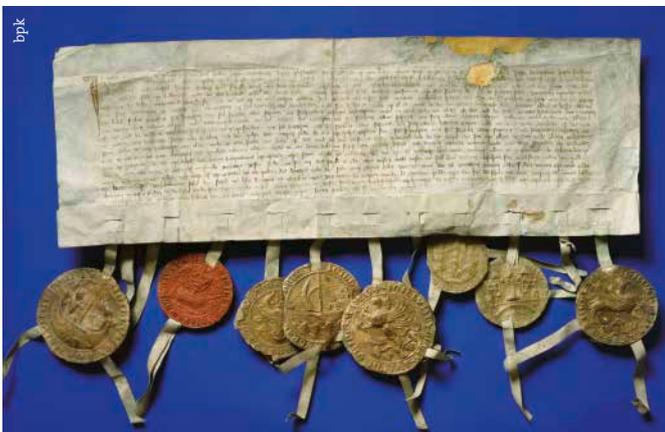


REUTERS / Christian Charisius

Container, genormte Frachtbehälter, die gleichermaßen per Schiff, Eisenbahn oder LKW transportiert werden können, haben die Globalisierung des Warenhandels entscheidend befördert, aber die Zahl der Arbeitsplätze in den Häfen reduziert. Einer der weltweit größten vollautomatisierten Containerhäfen befindet sich in Hamburg-Altenwerder.



Grenzüberschreitender Handel hat eine lange Tradition: Die über 6 000 Kilometer lange Seidenstraße verband über Land das europäische Mittelmeer mit Ostasien. Auf ihr wurden Waren wie Seide, Wolle, Gold und Silber transportiert, aber auch kulturelle Impulse vermittelt. Ausschnitt aus einer Wandmalerei in Dunhuang, China



1361 beurkunden die Hansestädte Lübeck, Wismar, Rostock, Stralsund, Greifswald, Stettin, Kolberg und Anklam ihr Bündnis gegen den Dänenkönig, der ihre Handelsrechte beschränken will.

Blick in die Geschichte

Grenzüberschreitender Handel ist kein eigentlich neues Phänomen. Menschen aus unterschiedlichen Volkswirtschaften treiben seit Jahrhunderten Handel miteinander und zwar umso mehr, je näher sie sich geografisch und kulturell stehen. Seit der Wiederbelebung der Seidenstraße durch die Mongolenherrscher ab dem 12./13. Jahrhundert gab es immer wieder Phasen intensiver Handelsbeziehungen, aber häufig haben sich Staaten auch vom grenzüberschreitenden Handel abgewendet und auf eine binnenwirtschaftliche Entwicklung gesetzt. Die Geschichte der Hanse im Nord- und Ostseeraum des frühen Mittelalters zeigt ebenfalls diese unterschiedlichen Phasen. Ein tiefgreifender Einschnitt war die Große Depres-

sion Anfang der 1300er-Jahre, als der Handel um ganze zwei Drittel zurückging. Die Geschichte der Handelspolitik zeigt also keine lineare Entwicklung hin zu einer offenen Weltwirtschaft, in der Grenzen und Barrieren zwischen Staaten weitgehend abgebaut sind und Freihandel herrscht.

Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit

Am Anfang steht daher eine scheinbar triviale Frage: Warum tauschen Menschen Waren und Dienstleistungen überhaupt mit Menschen anderer Volkswirtschaften? Häufig herrscht die Annahme, der internationale Handel unterscheide sich vom Warenhandel innerhalb eines Staates, oder gar die Ansicht, der internationale Handel gefährde den Wohlstand von Volkswirtschaften. Aus Phasen staatlicher Abgrenzung rührt die Idee, der internationale Handel sei ein notwendiges Übel, erhöhe jedoch nicht den Wohlstand in einer Gesellschaft. Dies ist nicht zutreffend: Handel wird von Individuen getätigt und erhöht – grundsätzlich betrachtet – den Wohlstand. Die Motive der Käufer und Verkäufer unterscheiden sich nicht – gleichgültig, ob sie innerhalb eines Landes oder grenzüberschreitend miteinander Handel treiben.

Wiederholt hat es politische Strömungen gegeben, die auf die Erzeugung nahezu aller Güter im Inland setzten. Im amerikanischen Wahlkampf des Jahres 2016 gab es heftige Debatten über die Effekte der offenen Handelspolitik der USA. Der Wahlsieger Donald Trump versprach den Amerikanern, er werde dafür sorgen, dass sie künftig weniger Nachteile aus dem grenzüberschreitenden Handel in Kauf nehmen müssten, und kritisierte in diesem Zusammenhang unter anderem die hohen Exportüberschüsse Deutschlands. Das wirft die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit auf, die auf verschiedenen Wegen erreicht werden kann.

Internationale Arbeitsteilung und die Theorie komparativer Kostenvorteile

Zentral für das Verständnis der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ist die Theorie komparativer Kostenvorteile.

Die zugrundeliegende Annahme ist recht einfach: In Volkswirtschaften profitieren alle von Arbeitsteilung und Spezialisierung. Der Nutzen, so die Idee, ist für alle größer, wenn sich Menschen und Unternehmen in ihren wirtschaftlichen Aktivitäten darauf konzentrieren, was sie am besten können. Dabei wird vorausgesetzt, dass jeder Mensch eine begrenzte Zeit zur Verfügung hat und diese Zeit am effektivsten nutzen sollte.

Ein Beispiel: Wir betrachten eine Rechtsanwältin und ihren Bürogehilfen. Beide verfügen über juristische Kenntnisse. Die Anwältin entwirft juristische Schriftsätze, für die sie pro Schriftsatz durchschnittlich 60 Minuten Zeit benötigt. Weitere zehn Minuten kostet es sie, um einen Schriftsatz abzutippen.

Der Bürogehilfe braucht für die Formulierung eines Schriftsatzes etwa 180 Minuten und 20 Minuten, um einen Schriftsatz zu tippen. Für das Verfassen eines Schriftsatzes braucht der Gehilfe dreimal so lange wie die Rechtsanwältin, für das Abtippen nur doppelt so lang, ist darin also vergleichsweise gut.

Absolut gesehen wäre es also am effizientesten, wenn die Rechtsanwältin beide Tätigkeiten übernehme. Sie schafft das in 70 Minuten, während der Gehilfe für beide Tätigkeiten 200 Minuten benötigt. Die Rechtsanwältin kann ihre Effizienz aber steigern, wenn sie sich auf das konzentriert, was sie im Vergleich zu ihrem Bürogehilfen am besten kann, und darauf verzichtet, beide Arbeitsschritte selbst zu erledigen.

Sie verständigt sich mit dem Gehilfen auf eine Arbeitsteilung, beschränkt sich auf die juristische Tätigkeit und kauft die Dienste der Schreibkraft ein. Von der Arbeitsteilung profitieren beide: Die Rechtsanwältin, da sie beim Verfassen von Schriftsätzen einen noch größeren Vorteil hat als beim Schreibmaschinenschreiben; der Gehilfe, indem er ebenfalls das tut, was er vergleichsweise gut leisten kann.

Der englische Ökonom David Ricardo (1772–1823) hat dieses Grundprinzip der Arbeitsteilung auf den Handel zwischen Volkswirtschaften übertragen. Volkswirtschaften sollten sich darauf konzentrieren, was sie am besten können, weil sie davon, so Ricardo, beide profitieren.

Ricardo zeigte, dass die Arbeitsteilung und Spezialisierung auch dann Vorteile für beide Volkswirtschaften hat, wenn eine davon sämtliche Produkte preiswerter anbieten kann als die andere.

Ricardo schlug vor, dass sich das teurer produzierende Land auf das Produkt konzentriert, bei dem es die geringeren Kostennachteile hat, weil es dort einen „komparativen Vorteil“ habe.

Ricardos Überlegungen stellten einen radikalen Bruch mit dem Außenwirtschaftsmodell des Merkantilismus^⑧ dar, der noch bis Mitte des 18. Jahrhunderts speziell im absolutistischen Frankreich vertreten wurde: Dort galt es als erstrebenswert, möglichst wenig zu importieren und große Überschüsse an Gold und Silber zu erwirtschaften.

Ein wichtiger Faktor für den internationalen Handel sind die von Land zu Land sehr unterschiedlichen Lohnkosten. Damit einher geht ein Zwang zu hoher Produktivität. Denn konkurrenzfähig bleiben Firmen nur dann, wenn in einer Arbeitsstunde eine hohe Wertschöpfung erwirtschaftet wird. Ausschlaggebend für die preisliche Konkurrenzfähigkeit eines Unternehmens sind daher nicht allein die Löhne, sondern die sogenannten Lohnstückkosten^⑨, die spiegeln, wie viel in einer Arbeitsstunde produziert wird. Bei hoher Produktivität können Unternehmen auch relativ hohe Löhne zahlen, ohne an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren. Diese Wettbewerbsfähigkeit wird gesteigert, wenn es Firmen gelingt, vor allem durch Innovationen zeitweilige Monopolgewinne zu erzielen, wenn sie also hochspezialisierte Produkte anbieten, bei denen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit eine untergeordnete Rolle spielt: Die Produkte werden vom Ausland gekauft, weil sie besonders gut, nicht, weil sie besonders billig sind.

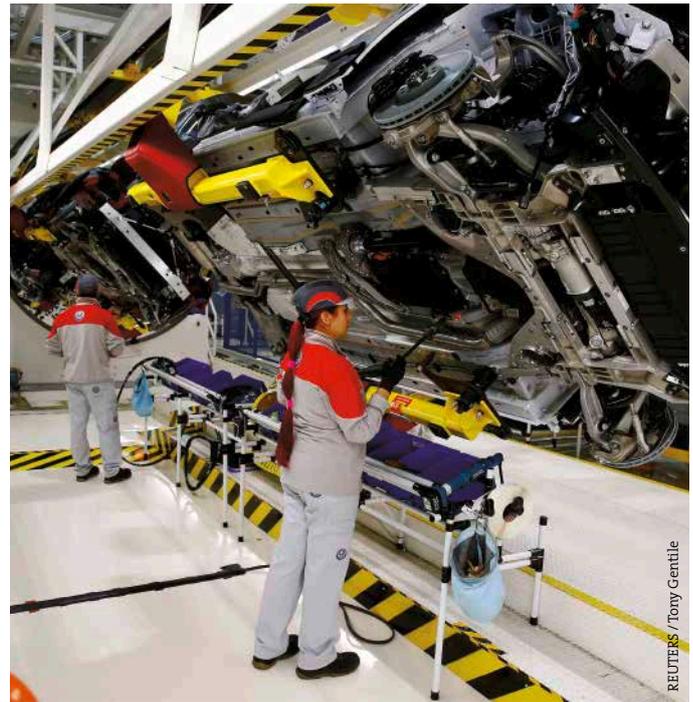
Deutschland weist im internationalen Vergleich hohe Arbeitskosten auf. In Europa liegen zwar noch einige Länder vor Deutschland, aber abgesehen von den Spitzenreitern Schweiz

Arbeitskosten im verarbeitenden Gewerbe in ausgewählten Industrieländern 2015¹

Land	Arbeitskosten in Euro
Schweiz	58,13
Norwegen	49,28
Belgien	43,2
Dänemark	42,77
Schweden	41,14
Westdeutschland ²	40,9
Deutschland	38,99
Frankreich	37,47
Finnland	36,82
Österreich	36,18
Niederlande	34,99
USA	33,96
Luxemburg	31,27
Irland	30,86
Vereinigtes Königreich	30,03
Kanada	27,98
Italien	27,92
Ostdeutschland ²	26,26
Japan	22,88
Spanien	22,69
Griechenland	14,91
Portugal	11,15
Tschechische Republik	9,75
Ungarn	7,84
Polen	7,69
Bulgarien	3,4
Ukraine	1,78

¹ Arbeitnehmer (Arbeiter und Angestellte) je geleistete Stunde im verarbeitenden Gewerbe. Zum Teil vorläufige Zahlen.

² Westdeutschland einschließlich Berlin, Ostdeutschland ohne Berlin.



Bei hoher Produktivität können Unternehmen relativ hohe Löhne zahlen, ohne an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren, Spezialisierung und Qualität bieten zusätzliche Kaufanreize. Motorenwerk der Volkswagen Sachsen GmbH in Chemnitz, 2017 (li.), Autoproduktion bei Fiat Chrysler im süditalienischen Cassino 2016

und Norwegen ist der Abstand Deutschlands zu den anderen Hochlohnländern Belgien, Dänemark und Schweden nicht gravierend. In der verarbeitenden Industrie der Länder im Süden Europas werden wesentlich niedrigere Löhne gezahlt. In Griechenland belaufen sich die Arbeitskosten auf 14,91 Euro und in Portugal auf 11,15 Euro. Der Vorwurf, Deutschland verschaffe sich durch Lohndumping im internationalen Wettbewerb Vorteile, hält einer genauen Überprüfung nicht stand. Auch in den USA und in Japan liegen die Löhne deutlich niedriger als in Deutschland. Allerdings haben die Beschäftigten in Deutschland von den hohen Produktivitätssteigerungen der letzten 15 Jahre weniger stark profitiert, als dies möglich gewesen wäre: Die Löhne stiegen langsamer als die Produktivität, und dadurch sanken die Lohnstückkosten (siehe unten).

Die absolute Lohnhöhe sagt, für sich genommen, sehr wenig über die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in den einzelnen Ländern aus. So weist die Schweiz extrem hohe Löhne auf, aber die Schweizer Wirtschaft schafft es dennoch, viel zu

exportieren. Im Jahr 2015 betrug der Wert der Schweizer Waren- und Dienstleistungsexporte 50 400 US-Dollar pro Kopf der Bevölkerung, während der Vergleichswert für Deutschland mit 19 500 US-Dollar bei weniger als der Hälfte lag. (Wert der Exporte in laufenden US-Dollar in Relation zur Einwohnerzahl. Daten der Weltbank ⁽⁸⁾)

Ausschlaggebend für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes ist die Lohnhöhe im Verhältnis zur Produktivität. Die Lohnstückkosten drücken aus, wie viel Lohn oder Gehalt einschließlich der Lohnnebenkosten für ein Produkt oder eine Dienstleistungseinheit bezahlt werden muss. Die absolute Lohnhöhe ist für die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens oder einer Volkswirtschaft also nicht entscheidend, sondern das Verhältnis von Lohnhöhe zur Produktivität. Dabei zeigt sich, dass seit 1998 die Lohnstückkosten in Deutschland gesunken sind, während sie etwa in China stark anstiegen. In die Sprache von Wechselkursen übersetzt heißt das, dass Deutschland real abgewertet und China aufgewertet hat, denn der reale Wechselkurs wird an der Preisentwicklung des unbeweglichen (im Land verbleibenden) Faktors gemessen, und das ist der Faktor Arbeit.

Trotz zum Teil deutlicher Lohnsenkungen im Zuge der landesweiten Wirtschaftskrise liegen die Lohnstückkosten in Griechenland noch immer über dem Wert von 1998. Gleiches gilt für Italien. Während die Lohnstückkosten in Deutschland, Irland und den USA moderat gefallen sind, haben sie sich in China zwischen 1998 und heute mehr als verdoppelt.

Die stark gestiegenen Löhne in China könnten sich in den kommenden Jahren insbesondere für die Beschäftigten in den USA als nützlich erweisen. Denn wenn es wegen der höheren Lohnkosten nicht mehr so attraktiv ist, in China für den US-Markt zu produzieren, könnten Unternehmen geneigt sein, Produktionslinien wieder in die USA zurückzulegen (Re-Industrialisierung). Voraussetzung dafür ist allerdings ein stabiler Wechselkurs. Wertet der Dollar dagegen gegenüber der chinesischen Währung auf, und ließe sich ein US-Dollar gegen relativ mehr Renminbi tauschen, bliebe diese Wirkung aus.

Lohnstückkosten in ausgewählten Volkswirtschaften 1998 und 2015 (2010 = 100)

Land	1998	2015
China	64,7	137,2
Deutschland	121,2	100,3
Griechenland	75,8	80,6
Irland	91,2	79
Italien	89,6	95,1
Schweiz	93,2	120,9
USA	124,6	114,6

OECD, Economic Outlook 99, Annex Tables, Tabelle 52, im Internet unter <http://www.oecd.org/eco/outlook/economic-outlook-annex-tables.htm>

Handel als Wohlfandsfaktor

Nutznieser des internationalen Handels sind aber keineswegs nur die Hersteller von Waren. Einen großen Vorteil aus dem internationalen Handel haben in gleichem Maße die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Auswirkungen auf die Beschäftigung

Bei näherer Betrachtung stellt sich das Bild so dar: Die Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung nutzt im Inland den Unternehmen und den Beschäftigten, die für den Export produzieren. Von ihr profitieren sowohl inländische Unternehmen, die aus dem Ausland kostengünstig Vorprodukte importieren und damit die Konkurrenzfähigkeit des Endproduktes steigern können, wie ausländische Unternehmen und deren Beschäftigte, die Waren für den Export nach Deutschland herstellen.

Eine große Gruppe der Nutznießer stellen schließlich die inländischen Verbraucher dar, denn sie treffen auf ein vielfältiges Produktangebot. Dabei treten importierte und heimische Waren in einen Wettbewerb, der sich auch in günstigeren Preisen niederschlägt.

Negativ betroffen sind diejenigen im Inland, die ihren Arbeitsplatz verlieren, weil ausländische Anbieter das gleiche

Produkt billiger anbieten. Dies betrifft im Gegenzug auch ausländische Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verlieren, weil deutsche Anbieter hochwertigere oder preiswertere Produkte anbieten.

Einige Beispiele verdeutlichen die Wirkungsketten. Der ökonomische Nutzen der heutigen liberalen Handelsordnung für die Aktionäre und Beschäftigten der deutschen Automobilindustrie ist offensichtlich: Die Produktion für den Export schafft in Deutschland Arbeitsplätze und beschert den Aktionären Gewinne. Ebenso klar ist, dass der südkoreanische Elektronikkonzern Samsung und die dort Beschäftigten vom Export nach Deutschland einen wirtschaftlichen Nutzen haben.

Auswirkungen auf die Kaufkraft

Ein wenig komplexer ist der Nutzen für inländische Verbraucher. Durch den Import von preisgünstigen Waren aus dem Ausland erhöht sich zwar nicht das Einkommen der Bürgerinnen und Bürger, aber deren Kaufkraft. Bei gleichem Einkommen können sie sich beispielsweise den Kauf eines Fernsehgerätes erlauben, das aus deutscher Produktion sehr viel teurer wäre. Im Ergebnis können Menschen durch preiswerte Importe bei gleichem Einkommen also mehr konsumieren. Die Perspektive der Benachteiligten wird ab Seite 16 im Detail betrachtet.



Messen wie die Internationale Funkausstellung (IFA) 2016 bieten Interessierten die Möglichkeit, das Angebot in- und ausländischer Hersteller zu vergleichen.



Viele Menschen in China haben von der Einbindung ihres Landes in die Weltwirtschaft profitiert. Speziell in den Städten ist eine wohlhabende Mittelschicht entstanden. Werbung in einer Untergrundstation in Shanghai 2014

Aufstieg asiatischer Schwellenländer

Der bemerkenswerte Aufstieg einiger Länder aus großer Armut zu relativem Wohlstand ist auch darauf zurückzuführen, dass sie Zugang zu den Märkten anderer Länder hatten, auf denen sie ihre Produkte verkaufen konnten.

China ist das wohl bekannteste Beispiel dafür. Das kommunistische Land war von 1949 bis Ende der 1970er-Jahre eine strikte Planwirtschaft mit gering ausgeprägten internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Die Industrieproduktion und der Export von industriell hergestellten Gütern waren kaum entwickelt. Als sich das Land im Jahr 1980 öffnete, wurden beispielsweise gerade einmal 220 000 Fahrzeuge pro Jahr in China hergestellt.

Im Jahr 2015 war China bereits das Land mit der größten Automobilproduktion weltweit und stellte 24,5 Millionen Fahrzeuge her, das 110-fache der Produktion im Jahr 1980. Die Menschen in China haben von diesem Aufschwung enorm profitiert. Sie sind wohlhabender, und sie leben länger. Weltweit ist die Lebenserwartung der Menschen seit 1960 um durchschnittlich 19 Jahre gestiegen, aber in China stieg die Lebenserwartung sogar um 30 auf heute 75 Jahre (Sharma 2016, S. 38 f).

Ein anderes Land, das auch dank des Handels mit der Welt Wohlstand erlangen konnte, ist Südkorea. Von 1910 bis 1945 war Korea japanische Kolonie und ging aus dem Koreakrieg (1950–1953) als geteiltes Land hervor. Zu Beginn seiner Entwicklung war Koreas Wirtschaft ganz auf die Interessen der japanischen Kolonialherren ausgerichtet.

Trotz dieser schlechten Ausgangslage ist Südkorea zu einer der weltweit führenden Industrienationen aufgestiegen. Die Wirtschaftsleistung des Landes lag nach Angaben der Weltbank (→¹ – siehe Quellensammlung) 2016 bei 1 411 Milliarden US-Dollar und damit über derjenigen Russlands, Spaniens oder der Türkei. Pro Kopf der Bevölkerung lag die Wirtschafts-



Auch Südkorea ist zu einer der weltweit führenden Wirtschaftsnationen aufgestiegen. Hyundai-Autoverladung im südkoreanischen Hafen von Ulsan

leistung in Südkorea nach Angaben des CIA-Factbook im Jahr 2016 bei 37 700 US-Dollar und damit nur wenig unter dem Mittelwert für die Europäische Union, der im gleichen Jahr 39 200 US-Dollar betrug. →²

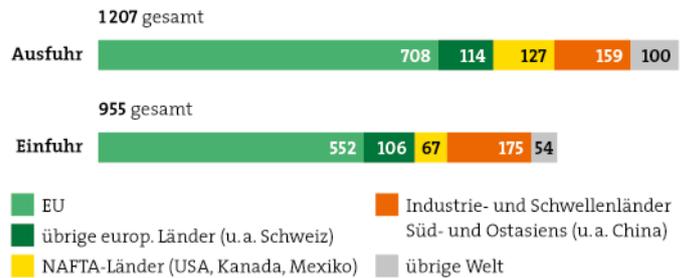
Auch in Südkorea hat sich die Automobilproduktion stark erhöht und stieg von 123 000 Fahrzeugen im Jahr 1980 auf 4,5 Millionen Fahrzeuge im Jahr 2015. Kein Land in Europa, mit Ausnahme Deutschlands, produzierte 2015 so viele Fahrzeuge wie das frühere Entwicklungsland Südkorea.

Deutschland als Nutznießer der Globalisierung

Zu den Nutznießern der Globalisierung gehört auch Deutschland. Selbst wenn man nur eine Dimension des Handels, nämlich die Exporte von Gütern und Dienstleistungen, betrachtet, wird die Dynamik der Entwicklung deutlich. Die Exporte Deutschlands betragen im Jahr 2015 fast 1573 Milliarden US-Dollar und lagen damit auf Rekordniveau. In diesem Jahrhundert hat sich die Intensität des deutschen Außenhandels deutlich erhöht. Im Jahr 2000 erreichten die gesamten Exporte Deutschlands mit 600 Milliarden US-Dollar weniger als die Hälfte des Wertes von 2015. Weitere 15 Jahre zurück, im Jahr 1985, exportierte Deutschland lediglich Waren im Wert von 207,3 Milliarden US-Dollar.

Deutschlands Partner im Außenhandel

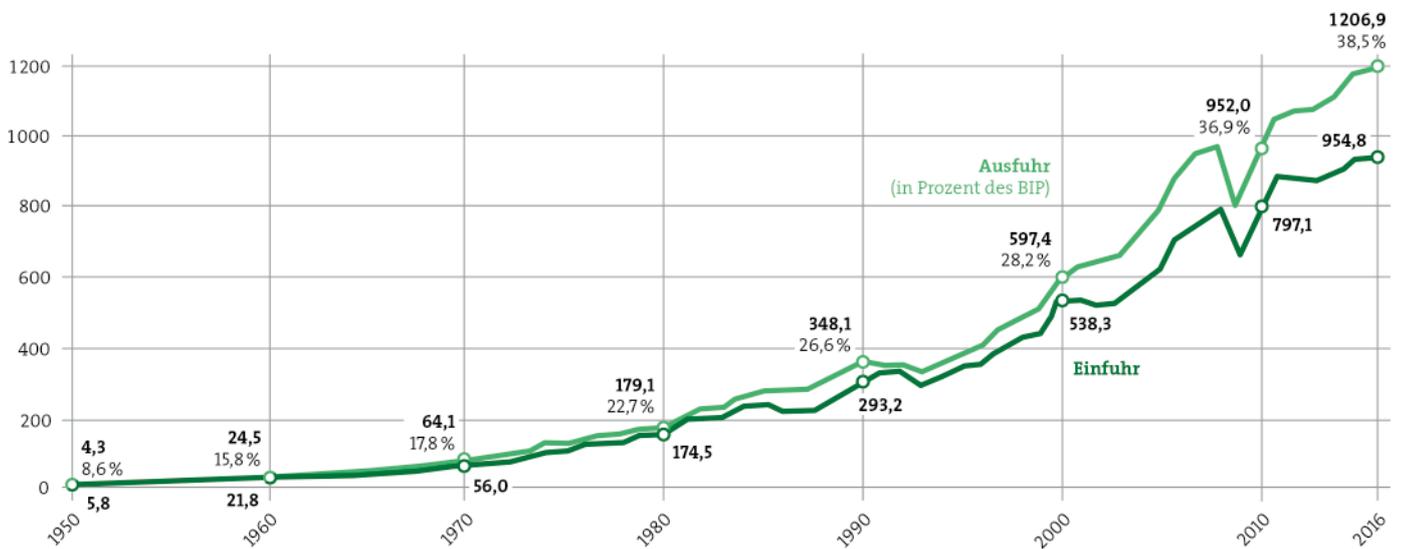
2016, in Mrd. Euro



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 389 204

Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland

1950–2016, in Mrd. Euro



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 389 147

Der Nutzen von Exporten hängt auch von der Finanzierung ab

Die meisten Beobachter nehmen an, dass die Exporte den Wohlstand in Deutschland mehrten. Das kann, muss aber nicht so sein. Denn das hängt von der Finanzierung der Exporte ab.

In einem einfachen Fall verkauft ein Autohersteller einen PKW an einen Kunden ins Ausland, der den Wagen aus vorhandenem Vermögen bezahlt. Der Autohersteller wird bezahlt, ebenso dessen Beschäftigte.

Anders gelagert ist der Fall, wenn ein PKW zum Beispiel in die USA verkauft wird und der dortige Kunde bei seiner Bank einen Kredit zur Bezahlung des Wagens aufnimmt. Diese Bank gibt den Kredit an eine Investmentbank weiter. Dort werden Tausende von Krediten in ein Wertpapier gebündelt, eine „asset backed security“. Solche Wertpapiere können, anders als ein einzelner Kredit, an Börsen gehandelt werden.

Im vorliegenden fiktiven Fall wird das von der Investmentbank geschaffene Papier an eine deutsche Bank verkauft, die den Kaufpreis für das Wertpapier in die USA überweist. Per Saldo fließt das Kapital zur Finanzierung des PKWs von

Deutschland in die USA. Geht die Investmentbank in Konkurs, verlieren die Forderungen des deutschen Bankhauses stark an Wert. Die Bank wird insolvent und muss mit Steuergeldern gerettet werden.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht wurde der PKW verschenkt, weil er mit einem wertlosen Papier bezahlt wurde. Betriebswirtschaftlich sieht das anders aus: Die Aktionäre und Beschäftigten des Autoherstellers sind gleichwohl zufrieden, weil sie von der Bank des amerikanischen Kunden eine Zahlung erhalten haben. Den Nachteil hat der Steuerzahler, auf dessen Kosten die insolvente deutsche Bank gerettet werden musste.

Das gleiche gilt auch im Binnenhandel: Wenn ein Kreditnehmer seine Schulden nicht begleicht, sind Zahlungsausfälle zu verbuchen. Bemerkenswert ist aber, dass die deutsche Volkswirtschaft in den letzten Jahren auf Forderungen an das Ausland hohe Abschreibungen vornehmen, also Verluste verbuchen musste. Im Ergebnis heißt dies, dass nicht immer alle Einwohner Deutschlands vom Export profitieren, sondern manchmal nur einige.

Gründe für den Exportüberschuss

Was [...] sind die wichtigsten Gründe für den hohen Außenbeitrag Deutschlands? Ein Überblick.

Wettbewerbsfähigkeit: [...] Dass Deutschland im internationalen Kräftemessen stark ist, zeigen Indikatoren wie beispielsweise der Global Competitiveness Index des Weltwirtschaftsforums, in dem Deutschland den fünften Platz belegt; verglichen werden 140 Länder. Harte Standortfaktoren wie die Qualifikation der Arbeitskräfte, die Qualität der Infrastruktur und die Innovationskraft der Unternehmen spielen in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle. [...]

Weltkonjunktur: Für geraume Zeit war die schwache Weltkonjunktur ein Bremsklotz für deutsche Exporteure. Sie litten darunter, dass große Schwellenländer wie China und Brasilien nicht so viele Waren „made in Germany“ nachfragten wie erhofft. Doch [...] der IWF [...] erhöhte seine Prognose für das Wachstum der Weltwirtschaft [2017][...] auf 3,5 Prozent, nach einem Anstieg von 3,1 Prozent 2016. Für 2018 erwarten die Experten des Fonds ein Plus von 3,6 Prozent. Davon profitieren auch deutsche Exporteure.

Sie dürften sich auch über die geldpolitisch stimulierte Konjunkturerhöhung im Euro-Raum freuen, die dazu beigetragen hat, dass die Nachfrage aus dieser Region zunimmt. Damit nimmt allerdings auch der Anteil der Euro-Staaten am deutschen Leistungsbilanzüberschuss \uparrow zu. Anders gesagt: Das Defizit der Euro-Mitglieder im Handel mit Deutschland wächst.

Rohstoffpreise: Der starke Verfall der Rohstoffpreise seit Mitte 2014 hat zusätzlich geholfen, dass der deutsche Leistungsbilanzüberschuss im vergangenen Jahr einen neuen Rekordstand erreichte. [...] Denn es musste weniger Geld für Importe ausgegeben werden. Da Deutschland selbst kaum Bodenschätze besitzt, ist die Industrienation auf den Import von Rohstoffen angewiesen.

Löhne: Die relativ schwach steigenden Löhne in Deutschland haben dazu geführt, dass in den vergangenen Jahren der Anteil der Haushaltseinkommen am verfügbaren Einkommen der Gesamtwirtschaft kontinuierlich gesunken ist. Dies hat sich in einer merklich gefallen Konsumquote niedergeschlagen. [...] Hierin liegt eine weitere Ursache für den steigenden deutschen Leistungsbilanzüberschuss, denn ein schwacher Konsum bedeutet auch schwache Importe. [...]

Investitionen: „Der Leistungsbilanzüberschuss spiegelt auch die schwache Investitionstätigkeit in Deutschland wider“, sagt Carsten Hefeker, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Uni Siegen. Viele Unternehmen ziehen es vor, im Ausland zu investieren, weil sie dort näher an ihren Kunden sind und oftmals günstigere Lohnkosten vorfinden als in Deutschland.

Catherine Hoffmann, „Gründe für den Überschuss“, in: Süddeutsche Zeitung vom 20. April 2017

Überlegungen zu seiner Eindämmung

[...] Wie lässt sich der Leistungsbilanzüberschuss reduzieren, ohne dass dabei andere Schäden entstehen? Die Löhne stiegen in der Bundesrepublik nach der Jahrtausendwende nach Meinung mancher zu langsam, was deutsche Firmen besonders wettbewerbsfähig werden und ihre Exportübermacht entstehen ließ. Daraus ergibt sich die Forderung nach höheren Löhnen. Die verteuern die Exporte und lassen Importe günstiger werden – der Überschuss schnurrt zusammen. Doch [...] Ökonomen wie Clemens Fuest warnen vor Nachteilen. Die Lohnzurückhaltung in den Nullerjahren habe dazu geführt, dass in Deutschland die rekordhohe Arbeitslosigkeit zurückging. „Wenn die Löhne so stark erhöht worden wären wie gefordert, wären in Deutschland weniger Arbeitsplätze entstanden.“

Der [...] Ökonom [Gustav] Horn [Direktor des gewerkschaftsnahen IMK-Instituts] widerspricht. [...] „Stärker steigende Löhne können die Ungleichheit in Deutschland verringern, ohne Wachstum und Beschäftigung zu gefährden“, sagt er. Beides nehme sogar leicht zu. Bemerkenswerterweise stimmt Horn aber mit Fuest in einem überein: Höhere Löhne helfen nur eingeschränkt, um den Leistungsbilanzüberschuss zu reduzieren. Denn die Wettbewerbsfähigkeit sei gar nicht so entscheidend dafür, dass Deutschland zum Exportmeister wurde. Steigen die Lohnstückkosten um ein Prozent, sinkt die Exportmenge nur um ein Fünftel davon. Gleichzeitig nehmen die Exporteure mehr ein, wenn sie ihre Waren wegen der höheren Löhne verteuern. Das kompensiert die geringeren Verkäufe teilweise sogar über. Die Überschüsse bleiben hoch.

Horn schlägt daher vor, Deutschland solle höhere Löhne mit staatlichen Mehrausgaben für Straßen, Schulen oder Wohnungsbau kombinieren. Seine Berechnungen legen nahe: Höhere Löhne erhöhen Wachstum und Beschäftigung und damit

die Steuern. Investiert der Staat diese Mehreinnahmen, so gibt es einen doppelten Effekt auf die Leistungsbilanz. Sowohl höhere Löhne wie auch höhere Investitionen reduzieren den Überschuss.

Allerdings reicht das noch nicht aus, um den Leistungsbilanzüberhang von aktuell fast neun Prozent auf sechs Prozent zu drücken, wie es die EU-Kommission fordert, um Ungleichgewichte zwischen den EU-Ländern zu vermeiden. Um das zu schaffen, müsste der deutsche Staat noch mehr ausgeben. Ifo-Präsident Fuest fürchtet in diesem Fall allerdings Verschwendung. Deutschland brauche zwar Investitionen in die Infrastruktur, aber weniger, als manchmal unterstellt. „Wir reden da im Verkehr über zehn Milliarden Euro. Der Leistungsbilanzüberschuss würde durch öffentliche Investitionen, die sinnvoll sind, nur wenig sinken.“

Fuest favorisiert deshalb, dass der Staat die Rahmenbedingungen für mehr private Investitionen schafft – durch Marktöffnung bei Dienstleistung, beschleunigte Abschreibungen oder Gutschriften für Unternehmen, die mehr forschen. Sein Fazit: Die Überschüsse in der Leistungsbilanz sind ein Problem, das die Deutschen gar nicht alleine lösen können. „Wieso können sich ausländische Haushalte viel Geld leihen, um sich deutsche Produkte zu kaufen? Wenn die Finanzmärkte so reguliert wären, dass Verschuldung weniger leicht ist, wäre der Überschuss niedriger“, sagt er.

Alexander Hagelüken, „Einfach die Löhne erhöhen? Das allein hilft nicht“, in: Süddeutsche Zeitung vom 20. April 2017

Anteil des Welthandels an der Weltproduktion

Innerhalb von 30 Jahren haben sich also die Exporte von Waren und Dienstleistungen aus Deutschland fast verachtfacht. Noch dynamischer wuchs der Handel aller Volkswirtschaften mit Waren und Dienstleistungen. Der Welthandel stieg von 1985 bis 2015 um 930 Prozent, von 2 310 Milliarden auf 21 447 Milliarden US-Dollar. (Eigene Berechnungen nach Daten der Weltbank)

Im Jahr 2016 ist der Welthandel allerdings langsamer gewachsen als die Weltproduktion. Angedeutet hat sich eine Wende bereits 2015, als der Anteil des Welthandels an der Weltproduktion erstmals leicht sank (siehe Schaubild).

Beitrag des Welthandels zur Armutsreduzierung

Parallel zur Steigerung des Welthandels gelang es, die weltweite Armut deutlich zu senken. Innerhalb von etwas mehr als 30 Jahren sank der Anteil der sehr Armen an der Weltbevölkerung um rund 75 Prozent, wobei nahezu die Hälfte der Armutsreduktion in China erfolgte.

Nicht nur der Anteil der sehr armen Menschen an der Weltbevölkerung, sondern auch deren absolute Zahl sank: von 1926 Millionen im Jahr 1990 auf 836 Millionen im Jahr 2015. Dies ist ein enormer Erfolg, der aber häufig auf Unkenntnis stößt. In einer Umfrage des Jahres 2016 wurden 26 000 Menschen in 24 Ländern zur Armutsbekämpfung befragt. Nur den wenigsten war klar, dass die Armut weltweit in den letzten 20 Jahren um mehr als die Hälfte reduziert werden konnte. Lediglich ein Prozent der Befragten kannte die richtige Antwort, während 87 Prozent der Befragten glaubten, die Armut sei entweder gestiegen (69 Prozent) oder gleich geblieben (18 Prozent). Weitere zwölf Prozent waren der Ansicht, die weltweite Armut sei etwas gesunken. Allerdings meinte etwa die Hälfte der in China Befragten, die extreme Armut habe in den letzten 20 Jahren abgenommen, während dies in Deutschland oder den USA nur acht Prozent glaubten. (Glocalities: Global poverty survey, im Internet unter <http://www.glocalities.com/news/poverty.html>)

Anteile des Welthandels (Güter und Dienstleistungen) an der Weltwirtschaftsleistung

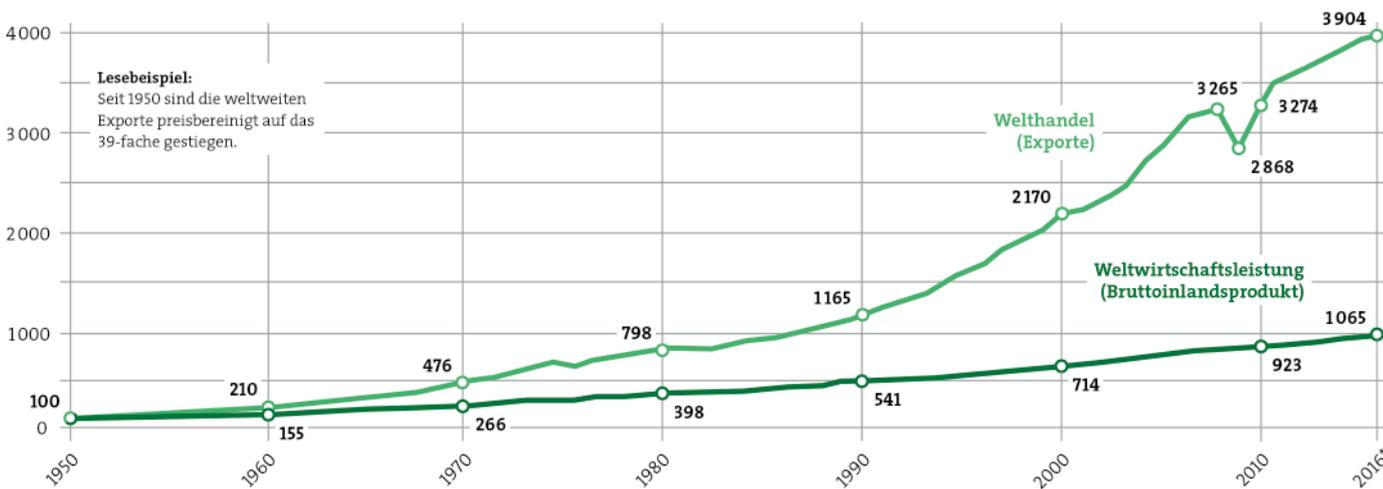
1960 bis 2015, in Prozent



Weltbank, World Development Indicators, extrahiert am 14. November 2016

Handel in der globalisierten Welt

Reale Entwicklung (Index 1950 = 100)

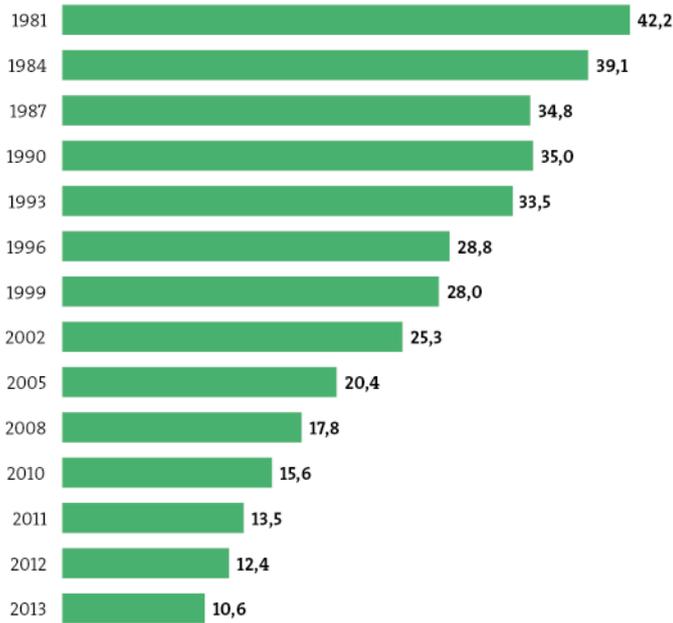


© picture alliance / dpa-infografik, Globus 11324

*Schätzung

Anteil der Weltbevölkerung mit einem Einkommen von 1,90 Dollar oder weniger pro Tag*

1981 bis 2013, in Prozent



*Kaufkraftbereinigt, in US-Dollar des Jahres 2011

Weltbank, World Development Indicators, im Internet unter <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>

Kosten des internationalen Handels

Unbestritten ist der internationale Handel teurer als der Handel innerhalb einer Volkswirtschaft. Es gibt kostenträchtige geografische, kulturelle und währungsbedingte Barrieren. Dabei sind Importzölle, also staatliche Abgaben auf Einfuhren aus anderen Ländern, keineswegs der wichtigste Kostenfaktor. Eine groß angelegte Untersuchung von sogenannten Handelskosten (8) hat ergeben, dass diese im Mittel 74 Prozent des Warenwertes ausmachen. Dieser Wert unterteilt sich in Transportkosten (21 Prozent) und weitere 44 Prozent, die anfallen, wenn die Grenze einer Volkswirtschaft überquert wird und Waren oder Dienstleistungen im Ausland verkauft werden. An diesen 44 Prozent haben unter anderem Zölle und andere Beschränkungen einen Anteil von acht Prozent, die Überwindung von Sprachbarrieren immerhin sieben Prozent und Währungstransaktionen 14 Prozent. Sechs Prozent dienen zur Bewältigung von Informationsbarrieren und drei Prozent müssen für Vertragskosten aufgewendet werden. Im Ergebnis ermittelte die Untersuchung, dass die Kosten des grenzüberschreitenden Handels deutlich über denen des Binnenhandels liegen und dass Zölle heute nur eine untergeordnete Rolle spielen. (Harms 2016, S. 160).

Aus diesen Untersuchungsergebnissen lassen sich Ansatzpunkte für die Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung ableiten. Ein bedeutender Faktor bei den Handelskosten sind die Transportkosten. Um sie zu senken und sich erfolgreich in die Weltwirtschaft zu integrieren, bemühen sich viele Entwicklungsländer, ihre Transportinfrastruktur zu verbessern. Ohne leistungsfähige Häfen und Flughäfen sowie deren Anbindung an die internationalen Schifffahrts- und Lufttransportwege ist es schwer, erfolgreich am Welthandel teilzunehmen.

Ärmere Länder leiden unter diesem Strukturproblem, das auch eine ineffiziente Grenzabfertigung von Gütern umfasst.

Das Ergebnis guter Infrastruktur und effizienter Verwaltung ist messbar: Die Weltbank (9) hat berechnet, wie lange es dauert, bis eine bereits hergestellte Ware exportiert werden kann. Sehr effiziente Länder wie Singapur oder Estland schaffen das in sechs Tagen, während der gleiche Vorgang in ärmeren Ländern ohne effiziente Infrastruktur und Verwaltung sehr lange dauern kann: 80 Tage im Irak, 56 Tage in Niger und 71 Tage in Tadschikistan. Deutschland ist mit neun Tagen in der Spitzengruppe. Die Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO (8), siehe auch S. 26 ff.) stellt sich diesem Problem mit einem globalen Abkommen über sogenannte Handelserleichterung, das die infrastrukturellen und institutionellen Engpässe in den Häfen dieser Länder überwinden soll.



Für Waren, die aus anderen Ländern in die EU eingeführt werden, müssen Zoll-erklärungen ausgefüllt und ggf. Zollzahlungen entrichtet werden.



Leistungsfähige Häfen senken Transportkosten. 2015 erläuterte Marokkos König Mohammed VI. dem damaligen französischen Staatspräsidenten François Hollande seine Pläne zum Ausbau des Hafens von Tanger.

Nachteile weltweiter Arbeitsteilung in Industrieländern

Die Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung schafft vielen Menschen Nutzen, beschert anderen aber auch Verluste. Wird etwa eine Fabrik zur Herstellung von Mobiltelefonen von Deutschland nach Rumänien verlagert, profitieren zwei Gruppen: erstens die Arbeitskräfte, die in Rumänien einen Arbeitsplatz bekommen und zuvor keinen hatten, und zweitens die Konsumenten, denen preiswertere Mobiltelefone angeboten werden.

Nachteile haben diejenigen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, weil die Fabrik in Deutschland geschlossen wird. Dieser Strukturwandel wird zwar nicht vom internationalen Handel verursacht, aber beschleunigt.

Hier zeigt sich sehr deutlich die Problematik für die Politik: Die Verlagerung der Produktion ist zwar ökonomisch effizient und erzielt einen volkswirtschaftlichen Wohlstandsgewinn, aber nicht alle Menschen der betroffenen Länder haben daran teil. Die Vorteile für Rumänien sind in diesem Fall deutlich zu benennen, aber der Nutzen in Deutschland macht sich nur indirekt bemerkbar, indem die importierten Mobiltelefone preiswerter werden.

Die sozialen Kosten in Deutschland sind dagegen eindeutig und klar zu beziffern: Die zuvor in der Fabrik Beschäftigten

sind arbeitslos geworden und beziehen, wenn sie keinen Anschlussjob finden, Arbeitslosenunterstützung. In diesem Fall verlieren sie über die rein materiellen Folgen hinaus auch die Teilhabe am Erwerbsleben mit möglicherweise negativen Folgen für ihr Selbstwertgefühl.

Auswirkungen auf die Haushaltseinkommen

Es gibt zahlreiche Hinweise darauf, dass der Nutzen durch die Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung recht ungleich verteilt wird. In einer Untersuchung von 25 Industrieländern stellte das Forschungsinstitut der Unternehmensberatung McKinsey 2016 fest, dass zwei Drittel aller Haushalte in diesen Ländern zwischen 2005 und 2014 stagnierende oder fallende Markteinkommen verzeichneten.

Der Begriff Markteinkommen entspricht dem Bruttoeinkommen, das verfügbare Einkommen oder Realeinkommen entspricht dem Haushaltsnettoeinkommen einschließlich von Sozialleistungen, wie etwa Kindergeld.

In absoluten Zahlen waren zwischen 540 und 580 Millionen Menschen in den 25 Ländern von stagnierenden oder fallenden Realeinkommen betroffen. Zuvor, zwischen 1993 und 2005, war eine solche Entwicklung die Ausnahme. In jener Phase ließen sich nur bei zwei Prozent der Haushalte, etwa zehn Millionen Menschen, in den untersuchten 25 Ländern stagnierende oder fallende Markteinkommen feststellen.

In der Nische der Globalisierung

Jahrzehntlang brauchte man im bayerischen Treffelstein, wenn man das Ende der Welt sehen wollte, nur aus dem Fenster zu blicken. Der Eiserner Vorhang lag in Sichtweite. Heute ist die Grenze zur Tschechischen Republik offen. Doch näher an die großen Städte und wichtigen Verkehrsadern ist der kleine Ort [im Dreiwäldereck zwischen dem Oberpfälzer Wald, dem Bayerischen Wald und dem Böhmerwald] dadurch nicht herangerückt. [...]

Wie in anderen benachteiligten Regionen versuchte man auch hier lange Zeit, sich mit der Fertigung von Textilien über Wasser zu halten. [...] Aus der Region wurden in den Jahrzehnten nach dem Krieg große Anbieter, wie Karstadt, Schiesser oder Schickedanz beliefert.

[Das Treffelsteiner Unternehmen] Tavo stellte Frottierware in großem Stil her. [...] Rund 160 Menschen waren im Unternehmen beschäftigt. Doch dann brach die Globalisierung herein. Gerade in der Textilindustrie setzte sich ein Treck in Bewegung, der bis heute nicht zum Stillstand gekommen ist. Seine bisherigen Stationen: Billig, noch billiger und obszön billig.

Hans-Werner Voith [der einstige Chef des Unternehmens] erinnert sich, wie diese Entwicklung in den achtziger Jahren Fahrt aufnahm. „Es ging los, als die Türkei mit Unterstützung der Weltbank an gute Maschinen kam.“ Anfang der Neunziger zog die Branche weiter nach Asien. Und weil nun in Asien die Löhne steigen, werde die Produktion zunehmend nach Afrika verlagert, berichtet Voith. [...]

Tavo blieb in Bayern. Ein radikaler Abbau von Arbeitsplätzen war aber unausweichlich. Das Unternehmen hat heute noch 32 Mitarbeiter in Treffelstein und weitere zehn in der nahen Tschechischen Republik. Kleine Reste eines einst bedeutenden Wirtschaftszweigs in der Region. [...]

Seit dem großen Einbruch ist Tavo damit beschäftigt, Produkte ausfindig zu machen, deren Herstellung sich weiterhin lohnt.

Schon früh kam man in Treffelstein darauf, dass die Leute insbesondere für Baby-Ausstattung mehr Geld auszugeben bereit sind als für die eigenen Anziehsachen. Hans-Werner Voith setzte vor allem auf hochwertige Daunenschlafsäcke für Neugeborene, die das Unternehmen [...] seither verkauft.

[...] Heute wird das Unternehmen von Elfi und Genoveva Burwinkel geleitet, einem Mutter-Tochter-Gespann. Sie müssen sich in einem mittlerweile fast vollends durchglobalisierten Geschäftsfeld behaupten, das sich ständig verändert und in dem mit harten Bandagen gekämpft wird. [...] Globalisierung und technischer Fortschritt haben zu einer enormen Beschleunigung geführt. [Genoveva] Burwinkel berichtet, dass einige große Textilanbieter viele Dutzend Design-Scouts in Europa ausschwärmen ließen: „Die kommen in den Laden, machen ein Foto und schicken es an die Zentrale. Das wird dann in Fernost gefertigt und ist rasend schnell auf dem Markt.“ [...]

Der Globalisierung ganz entziehen kann sich aber auch Tavo nicht. Die von der Firma verwendeten Öko-Stoffe werden in Österreich, der Schweiz und Portugal gewebt, erklärt Genoveva Burwinkel. Für das Design beschäftige man eine freiberufliche Italienerin. Das Unternehmen aus Treffelstein versucht sich aber auch an eigenen Vertriebskanälen und sucht den direkten Weg zum Endkunden. [...] [Es] gibt mittlerweile auch einen kleinen Shop im Internet. Die Firma aus dem hintersten Winkel Deutschlands scheint ihre Nische in der Globalisierung gefunden zu haben.

Reinhard Bingener, „Made in Treffelstein“, in: Frankfurter Allgemeine Woche 22/2017, S. 20ff.
© Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt.
Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

Nicht immer sinken die Preise

Eine Säule der Argumentation für eine liberale Handelspolitik sind deren positive Auswirkungen für Verbraucher. Die Verlagerung von Produktion aus teuren Industrieländern in Entwicklungs- und Schwellenländer mit einem niedrigeren Lohnniveau nutze den Konsumenten, weil sie preiswertere Produkte kaufen können. Aber lässt sich diese Theorie in der Praxis überprüfen und bestätigen?

Drei britische Ökonomen sind dieser Frage nachgegangen und haben in einem konkreten Fall die Preisentwicklung nach der Schließung einer Fabrik verfolgt.

Im Jahr 2002 schloss der Jeanshersteller Levi Strauss seine letzten beiden Fabriken in Schottland mit der Begründung, die Produktionskosten hätten dort um 60 Prozent über denen anderer europäischer Länder gelegen.

Nach der Produktionsverlagerung hätten die Preise eigentlich sinken müssen, aber sie blieben auf dem alten Niveau und mehrten allein die Gewinne von Levi Strauss. Zudem untersagte der Europäische Gerichtshof der britischen Einzelhandelskette

Tesco, in den USA oder Mexiko hergestellte Levi's Jeans zu importieren und damit die hohen Preise auf dem britischen Markt zu unterbieten. Dazu wäre die Genehmigung von Levi Strauss vonnöten gewesen, die jedoch nicht erteilt wurde.

Dieser Fall zeigt, dass die Liberalisierung des Handels für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger nicht immer vorteilhaft sein muss. Die Preise für Jeans blieben auf dem hohen britischen Niveau – auch weil die Konsumenten Levi's Kleidung weiterhin gegenüber preiswerteren Konkurrenzprodukten bevorzugten – und sanken nicht auf das niedrigere Niveau des Weltmarktes. Einige Briten verloren ihre Arbeitsplätze, aber die nun von Levi Strauss im Ausland produzierte und importierte Kleidung wurde nicht preiswerter.

nach Kevin Albertson u. a. 2015

Besonders gravierend stellt sich die Lage der Haushalte in Italien dar. Dort stiegen die Markteinkommen zwischen 2005 und 2014 lediglich bei drei Prozent der Haushalte. Auch in den USA (19 Prozent der Haushalte), Großbritannien (30 Prozent), Niederlande (30 Prozent) und Frankreich (37 Prozent) erwirtschaftete nur eine Minderheit der Haushalte einen Einkommenszuwachs. Dass diese Entwicklung aber kein Naturgesetz ist, zeigt Schweden, wo 80 Prozent der Haushalte zwischen 2005 und 2014 steigende Markteinkommen verzeichnen konnten.

Zu bedenken ist allerdings, dass nach der Umverteilung durch Steuern und Sozialleistungen die Zahl der Haushalte mit stagnierenden oder sinkenden verfügbaren Einkommen insgesamt deutlich niedriger ist und sich auf einem Wert zwischen 20 und 25 Prozent bewegt. In den USA sind die Markteinkommen von Arbeitern in den letzten 25 Jahren gesunken, am stärksten bei weißen Männern mit einem Abschluss an einer Oberschule oder einem geringerem Bildungsabschluss.

Kritiker des liberalen Handels argumentieren häufig, dass vor allem die Wohlhabenden von ihm profitieren. Betrachtet man die Importe, trifft diese Einschätzung nicht zu. Würde der Warenhandel beschränkt, träfe das weniger die Wohlhabenden, sondern vor allem die Armen. Dies belegt eine im Jahr 2016 veröffentlichte Studie der US-Wirtschaftswissenschaftler Pablo D. Fajgelbaum und Amit Kumar Khandelwal. Anhand von 20 Ländern zeigt sie, dass bei einer Beendigung des internationalen Handels die reichsten zehn Prozent der Verbraucher 28 Prozent ihrer Kaufkraft einbüßen würden, die ärmsten zehn Prozent der Verbraucher verlören hingegen 63 Prozent, also nahezu zwei Drittel ihrer Kaufkraft.



Beschränkungen des Warenhandels trafen vor allem die ärmeren Teile der Bevölkerung. Große Marktstraße in Offenbach 2016

Marktkonzentration und ihr Beitrag zur wachsenden Ungleichheit

[...] Die Macht der Konzerne wächst. Die Wissenschaftler sehen darin eine wichtige Ursache für die sich verschärfende Ungleichheit in vielen Industrieländern. Denn die Super-Firmen [wie Microsoft oder Amazon] erzielen dank hervorragender Produkte oder dank ihrer marktbeherrschenden Stellung – oder beidem – hohe Gewinne und ermöglichen ihren Besitzern unerhörte Vermögenszuwächse.

„Wir wollten wissen, warum sich die Verteilung des volkswirtschaftlichen Einkommens deutlich zugunsten der Kapitalbesitzer wie [Bill] Gates und [Jeff] Bezos und zulasten der Arbeitnehmer verschoben hat“, sagt David Dorn, Professor für internationalen Handel und Arbeitsmärkte an der Universität Zürich. Die Tatsache, dass die Lohnquote in den USA, den meisten europäischen Ländern und sogar in China seit Langem rückläufig ist, hat die Ökonomen überrascht. Also untersuchte Dorn das Phänomen gemeinsam mit einem prominenten Forscherteam aus den USA. Für ihre empirische Studie („The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms“) konnten sie auf einen gewaltigen Datensatz des US-Zensusbüros zugreifen, der die wirtschaftliche Entwicklung bis in die Filialen der Firmen hinein aufschlüsselt.

So entdeckten die Forscher, dass in den USA die Marktkonzentration in allen großen Wirtschaftszweigen deutlich zugenommen hat. Das bedeutet, dass die größten Firmen einer Branche ihren Marktanteil, gemessen an den Umsätzen dieser Branche, ausdehnen. Dabei zeigte sich, dass große Unternehmen schneller wachsen. Und weil Großunternehmen in der Regel kleine Lohnquoten haben, ist klar, dass der Anteil, den die Arbeitnehmer am Volkseinkommen haben, im Lauf der Jahrzehnte sinkt, während der Gewinnanteil der Unternehmen steigt. „Vom Erstarken der Super-Firmen profitieren in erster Linie die Aktionäre und nicht die Arbeitnehmer“, sagt Dorn.

[...] Die Konzentration ist mittlerweile so weit vorangeschritten, dass sie den Wettbewerb schwächt, der Wirtschaft schadet und die Gesellschaft in eine ernsthafte Schiefelage bringt. [...]

Das Phänomen der Super-Firmen reicht weit über den amerikanischen Technologiesektor hinaus. Es ist in vielen Branchen der USA anzutreffen, in der Industrie, dem Einzel- und Großhandel, bei Dienstleistungen und Finanzen, Versorgern und Transportunternehmen. Überall haben die vier größten Unternehmen eines Wirtschaftszweigs heute einen deutlich größeren Marktanteil als vor 30 Jahren. So verdoppelte sich etwa im US-Einzelhandel der Marktanteil der größten vier Anbieter in den vergangenen drei Jahrzehnten von 15 auf 30 Prozent, zeigen Dorn und Kollegen. In der Industrie, bei Energie-, Transport- und Finanzunternehmen vereinigen die größten Firmen sogar noch

höhere Marktanteile auf sich. Eine ähnliche Entwicklung gibt es in vielen europäischen Ländern, auch in Deutschland.

Offen ist, ob die starke Konzentration entsteht, weil in einem harten Wettbewerb nur die Besten überleben, also jene Unternehmen, die besonders gut darin sind, die Wünsche ihrer Kunden zu erfüllen. Oder – weit weniger erfreulich – ob sie entsteht, weil größere Unternehmen den Marktzugang für Wettbewerber erschweren und monopolartige Strukturen etablieren, so dass sie besonders hohe Preise verlangen können, obwohl ihre Produkte nicht einmal besonders gut sind. [...]

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn die besten Unternehmen im globalen Wettbewerb größer werden: Die Konsumenten dürfen sich dann über hochwertige Produkte und günstige Preise freuen. Ein gutes Beispiel ist Microsoft: Das Unternehmen war zu Beginn seiner Erfolgsgeschichte außerordentlich innovativ und stiftete seinen Kunden einen großen Nutzen. Als der IT-Konzern dann groß und größer wurde, missbrauchte er allerdings seine Macht, um kleinere Unternehmen auszusperrten, und wurde in kartellrechtlichen Prozessen verurteilt. Das Erstarken der Super-Firmen birgt also auch Gefahren: Kartellabsprachen auf Kosten der Verbraucher, mangelnder Wettbewerb, Druck auf die Arbeitnehmer und rückläufige Investitionsquoten. [...]

Über die Ursachen der zunehmenden Konzentration gibt es bislang viele Vermutungen, aber erst wenige gefestigte Erkenntnisse. Digitalisierung und Globalisierung dürften den Trend zum Großunternehmen beschleunigt haben. Eine bedeutende Rolle spielen auch Netzwerkeffekte. In Reinkultur sind sie bei den Internetunternehmen zu sehen. Nutzer gehen dahin, wo schon viele Nutzer sind – und verbessern dadurch das Angebot. Googles Suchmaschine lernt mit jeder gestellten Frage dazu, und Facebooks Gemeinschaft wird mit jedem Mitglied wertvoller. Größe ist also automatisch anziehend und schafft mehr Größe.

Die Wettbewerbspolitik konnte dem bisher wenig entgegenzusetzen. Das ist ein Problem: Je mehr Marktmacht die Super-Konzerne entfalten, desto größer wird die Gefahr, dass sie diese ausnutzen auf Kosten von Konsumenten und Arbeitnehmern. Genau hier wäre auch der Hebel anzusetzen. Die Staaten müssen dem Wettbewerb wieder zu seinem Recht verhelfen und sich allzu machtvollen Konzernen entgegenstellen. Mutige Kartellwächter können den Trend zu Riesen-Unternehmen stoppen. Es wäre im Interesse der Arbeitnehmer und Verbraucher.

Catherine Hoffmann, „Die Super-Firmen“, in: Süddeutsche Zeitung vom 2./3. September 2017

Sozialpolitische Umverteilung

In der Debatte über die Folgen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen wird zugleich häufig über das Thema Ungleichheit in Industrieländern gesprochen. Zwar hat dies nur indirekt mit den internationalen Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen zu tun, aber viele Bürgerinnen und Bürger stellen sich doch die Frage, ob es einen Zusammenhang zwischen internationaler Arbeitsteilung und Ungleichheit gibt.

Dabei wird häufig übersehen, dass die europäischen Wohlfahrtsstaaten erfolgreich Korrekturen an der Verteilung der Einkommen vornehmen. Dies zeigt ein Vergleich Dänemarks, Deutschlands und Frankreichs mit den angelsächsisch geprägten Ländern Großbritannien und USA anhand des

Gini-Koeffizienten^②, der die Ungleichheit misst. Verglichen werden zwei Indikatoren: zum einen das Markteinkommen vor Steuerzahlung und Sozialleistungen, zum anderen die Einkommensverteilung nach Steuern und Sozialtransfers.

Die Daten der Tabelle auf S. 19 zeigen sehr deutlich die Ungleichheit der Verteilung von Einkommen in den OECD-Ländern^③ vor Steuern und Transfers. Dabei gilt es zu bedenken, dass der Gini-Koeffizient zwischen 0 und 1 liegt und ein höherer Wert eine größere Ungleichheit zeigt. Vor Steuern und Transfers liegt lediglich Dänemark unter dem Wert von 0,50.

Doch ungleich entscheidender, weil relevanter, ist, wie sich die Einkommensverteilung nach Steuern und Transfers darstellt: Wie viel steht den Menschen netto zur Verfügung und

Verteilung von Einkommen (Gini-Koeffizient) in ausgewählten OECD-Ländern 2014

Land	Einkommensverteilung vor Steuern und Transfers	Einkommensverteilung nach Steuern und Transfers
Dänemark	0,44	0,25
Deutschland	0,51	0,29
Frankreich	0,5	0,29
Großbritannien	0,53	0,36
USA	0,51	0,4

OECD iLibrary, im Internet unter <http://www.oecd-ilibrary.org/>

wie ungleich ist die Verteilung von Einkommen nach Steuerzahlung? Aus dieser Perspektive wird klar, dass sowohl in Deutschland als auch in Frankreich massiv umverteilt wird. Die Einkommensverteilung in Dänemark ist mit einem Gini-Koeffizienten von 0,25 am wenigsten ungleich. In den USA ist der Unterschied zwischen beiden Verteilungen am geringsten und auch nach Steuern und Transfers bleiben die Einkommen relativ ungleich verteilt.

Die Befürworter des liberalen Handels erwarten, dass Freihandel für Wohlstandsgewinne sorgt. Aus ihrer Sicht kann es innerhalb von Volkswirtschaften zwar Benachteiligte geben, nicht aber zwischen ganzen Ökonomien. Um negative Folgen der Liberalisierung abzufedern, sollen sozialpolitische Maßnahmen angewendet werden. Hier hat der Abbau von sozialpolitischen Maßnahmen, die in den vergangenen Jahren zum Beispiel in Deutschland die Staatsverschuldung mindern und für Anreize zur (Wieder-)Aufnahme einer Beschäftigung sorgen sollten, für gesellschaftspolitischen Zündstoff gesorgt. Auch Arbeitslose im strukturschwachen Norden Englands oder in den alten Industrieregionen der USA fanden nach dem Verlust von Arbeitsplätzen häufig keine neue Beschäftigung und mussten zugleich einen deutlichen sozialen Abstieg bis hin zur Verarmung hinnehmen.

Es zeigt sich, dass die internationale Arbeitsteilung nützlich sein kann, aber dass es politischer Maßnahmen bedarf, um

Fehlentwicklungen zu korrigieren. Dazu gehören in erster Linie Marktzutrittschancen für Menschen ohne Arbeit, Anreize um die berufliche Qualifikation zu verbessern, Umverteilung von Markteinkommen durch Steuern und Sozialleistungen sowie die Beseitigung verkrusteter Wirtschaftsstrukturen. Dies gelingt in vielen kontinentaleuropäischen Staaten bislang augenscheinlich besser als in Großbritannien und den USA.

Doch auch fehlende wirtschaftliche Dynamik führt in einzelnen Volkswirtschaften, etwa Italien, zu einer zunehmend negativen Wahrnehmung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Ohne Wirtschaftswachstum und ohne die Bereitschaft, gegebenenfalls einen sektoralen Strukturwandel vorzunehmen, also alte Wirtschaftszweige zugunsten neuer aufzugeben, fällt es schwer, Umverteilung politisch akzeptabel zu organisieren.

In Deutschland gelingt derzeit eine Umverteilung, ohne dass es große Widerstände bei denen gibt, die durch Zahlung von Steuern und Sozialleistungen die weniger Begüterten unterstützen. Das robuste Wirtschaftswachstum in Deutschland, ermöglicht durch sektoralen Strukturwandel und die Internationalisierung der Wirtschaft, hat in den vergangenen Jahren diese Entwicklung unterstützt.



Der Rückgang der Kohleförderung stürzte viele Familien in West Virginia in Arbeitslosigkeit und Armut. Kostenlose Warenausgabe in Welch, Mai 2017



2016 erwägt der indische Stahlkonzern Tata, sein Werk in Port Talbot, Wales, zu schließen und bedroht damit den Fortbestand tausender Arbeitsplätze. Ohne national organisierte sozialpolitische Maßnahmen sorgen solche Entwicklungen für gesellschaftlichen Zündstoff.

Deutschlands Beteiligung am Welthandel

Mitverantwortlich für die positiven Wachstumsdaten sind die deutschen Erfolge auf den internationalen Wachstumsmärkten. Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren immer stärker spezialisiert, was sich in der Exportstatistik des Landes deutlich niederschlägt.

Der Fahrzeugbau, die chemische Industrie, der Maschinenbau und die Elektrotechnik sind für 69,7 Prozent der Ausfuhren Deutschlands verantwortlich, während die Textil- oder Möbeldindustrie von vergleichsweise geringerer Bedeutung sind. Auch Nahrungs- und Genussmittel exportiert Deutschland in nennenswertem Umfang. Im Jahr 2015 wurden Waren im Wert von über 62 Milliarden Euro in dieser Warengruppe exportiert.

Bei den Einfuhren dominieren chemische Erzeugnisse und Fahrzeuge. Vergleichsweise niedrig ist der Anteil der Energieimporte, was unter anderem an den im Jahr 2015 niedrigen Preisen für Erdöl lag. Immerhin gut zehn Prozent der Einfuhren machen Computer und Smartphones aus.

Ausfuhren Deutschlands nach Warengruppen

2015, in Prozent der Gesamtausfuhren

Nahrungs- und Genussmittel	5,1
Energie	2,3
Textilien, Bekleidung und Leder	2,8
Möbel	0,8
Glas und -waren, Keramik, Steine und Erden	1,2
Metalle und Metallerzeugnisse	7,6
Chemische Erzeugnisse einschl. pharmazeutische Erzeugnisse	18,4
Maschinen	14,3
Datenverarbeitungsgeräte	8,2
Elektrische Ausrüstungen	6,1
Fahrzeuge und Fahrzeugteile	23,9
Andere Waren	9,3

Einfuhren Deutschlands nach Warengruppen

2015, in Prozent der Gesamtausfuhren

Nahrungs- und Genussmittel	5,2
Energie	6,8
Textilien, Bekleidung und Leder	5,8
Möbel	1,2
Landwirtschaftliche Erzeugnisse	3,2
Glas und -waren, Keramik, Steine und Erden	1,1
Metalle und Metallerzeugnisse	8,4
Chemische Erzeugnisse einschl. pharmazeutische Erzeugnisse	15,9
Maschinen	7,8
Datenverarbeitungsgeräte	10,8
Elektrische Ausrüstung	5,5
Fahrzeuge und Fahrzeugteile	14,4
Andere Waren	13,9

Statistisches Bundesamt, Außenhandel nach Güterabteilungen, im Internet unter <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelswaren/Tabellen/EinfuhrAusfuhrGueterabteilung.html>

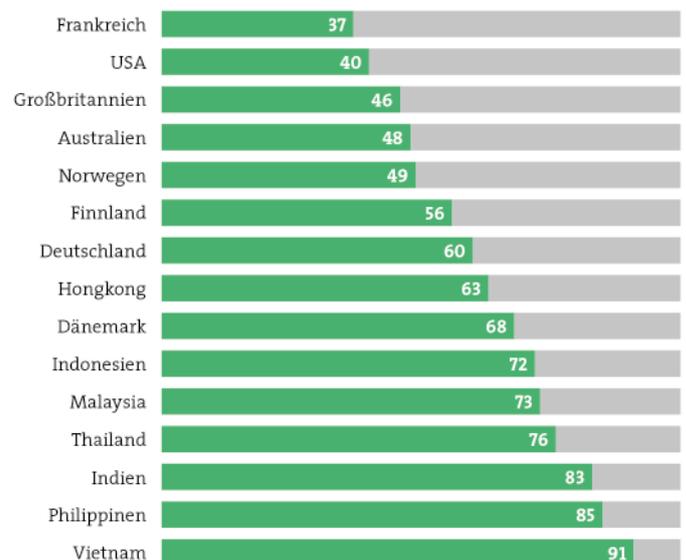
Internationale Arbeitsteilung aus Sicht von Entwicklungsländern

Nach einer weit verbreiteten Einschätzung zählen Entwicklungsländer zu den Verlierern der Globalisierung, und deshalb wird davon ausgegangen, dass deren einheimische Bevölkerung der Globalisierung gegenüber kritisch eingestellt ist. Diese Einschätzung beruht auf früheren entwicklungspolitischen Theorien, die von einer Ausbeutung der damals „Dritte Welt“ genannten Länder ausgingen.

Selbstverständlich gibt es viele Gründe, die heutige Weltwirtschaftsordnung und die Rolle der Entwicklungsländer in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen kritisch zu bewerten. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verdienen häufig nur sehr niedrige Löhne, Umweltschutzstandards sind sehr viel niedriger als in Industrieländern, und Kinderarbeit ist in vielen armen Ländern üblich. In den betroffenen Ländern ist die Wahrnehmung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen dennoch überraschend positiv.

Schon die auf S. 14 diskutierten Erfolge beim Kampf gegen die Armut entwerfen ein differenzierteres, tendenziell positives Bild. Gemäß einer im November 2016 veröffentlichten Umfrage von *Yougov* sehen viele Menschen in Entwicklungsländern die internationale Arbeitsteilung in positiverem Licht als dies in Industrieländern geschieht. Es besteht eine Relation zwischen Armut und Erwartung an Globalisierung: Je ärmer das Land, desto positiver ist die Wahrnehmung der Globalisierung. Gemäß dieser Untersuchung erhoffen sich speziell viele Menschen in Asien von einer Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung eine Besserung ihrer Lebensumstände. Für die Menschen in Ländern wie Indien und Vietnam ist die Globalisierung vielversprechend.

Zustimmung zur Frage, ob Globalisierung positive Wirkung entfaltet in Prozent der Befragten*



*Die Frage lautete: Globalisierung ist der Begriff, um die wachsende Bewegung von Gütern, Ideen, Geld, Arbeitsplätzen, Kultur und Menschen um die Welt zu beschreiben. Hat diese Globalisierung eine positive Wirkung?

YouGov Survey, November 2016, im Internet unter <https://yougov.co.uk/2016/11/17/international-survey>



Von einer stärkeren Einbindung in die Weltwirtschaft erhoffen sich viele Menschen in ärmeren Ländern eine Besserung ihrer Lebensumstände. In der Verantwortung der reicheren Länder liegt es, diese Einbindung fair zu gestalten. Eine moderne Textilfabrik im äthiopischen Addis Abeba 2017

Die zitierte *Yougov*-Umfrage hat die Perspektiven afrikanischer und lateinamerikanischer Bürgerinnen und Bürger nicht berücksichtigt. Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in vielen afrikanischen Ländern drängt sich die Frage auf, ob dort die internationalen Wirtschaftsbeziehungen kritischer bewertet werden.

Das verblüffende Ergebnis einer früheren Umfrage des *Pew Research Center* aus dem Jahr 2014 ist aber, dass sich Afrikanerinnen und Afrikaner mehr als alle anderen Menschen vom Handel und der Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen versprechen. Auf die Frage, ob wachsende Handels- und Wirtschaftsbeziehungen für das eigene Land nützlich seien, sprachen sich sogar mehr Afrikaner als Asiaten für wachsenden Handel aus, nämlich 87 zu 86 Prozent. Lateinamerikaner bewerteten in der *Pew*-Umfrage liberale Wirtschaftsbeziehungen deutlich positiver als US-Amerikaner, die im weltweiten Vergleich die niedrigsten Zustimmungswerte zur Liberalisierung des Handels zeigten: Nur 68 Prozent der befragten Amerikaner sahen in der Ausweitung des Handels Vorteile.

In den alten Industrieländern ist generell eine größere Skepsis zu beobachten. Der Ausstieg der Briten aus der Europäischen Union und der Erfolg des globalisierungskritischen US-Präsidentenskandidaten Donald Trump lassen sich auch auf diese Skepsis zurückführen.

Entwicklungen und Diskussion grenzüberschreitender Arbeitsmigration

Bei der Diskussion um die weitere Entwicklung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen wird immer wieder davon gesprochen, dass nicht nur der Waren- und Dienstleistungshandel, sondern auch der Kapitalverkehr und Wanderungsbewegungen von Menschen uneingeschränkt möglich sein

müssten. Dies gilt insbesondere für die Europäische Union: Dort werden die sogenannten vier Freiheiten (Güter, Dienstleistungen, Kapital, Personen) als nicht verhandelbar bezeichnet. Insbesondere im künftigen Verhältnis zum Vereinigten Königreich spielt diese Frage eine zentrale Rolle.

Außerhalb der EU gibt es sehr unterschiedliche Formen der Migration. In Staaten mit kleiner Bevölkerungszahl, aber hoher Wirtschaftsleistung, etwa den ölexportierenden Ländern am Persischen Golf, werden häufig Arbeitsmigranten angeworben, die dann einen großen Teil ihrer Einkünfte an die Familien daheim überweisen. Die USA sind geprägt von der legalen Einwanderung Hochqualifizierter, etwa aus Indien oder Deutschland, und von irregulärer Zuwanderung meist aus den Staaten Mittel- und Südamerikas. Aber wie wichtig ist die Freizügigkeit von Personen für die wirtschaftliche Entwicklung sowohl des Heimat- als auch des Ziellandes? Welche Antworten gibt die Wirtschaftswissenschaft auf diese Frage?

Arbeit in Theorie und historischer Praxis

Arbeit ist zunächst ein Produktionsfaktor wie Kapital. Sind die Preise für Arbeit in einem Land sehr hoch, in einem anderen sehr niedrig, wird es bei offenen Grenzen einen Ausgleich geben. So verlief die Entwicklung im 19. Jahrhundert. Menschen verließen Europa und suchten ihr Glück in den damaligen Auswanderungsländern, vor allem in den USA, aber auch in Argentinien und Australien. Den Anreiz lieferten unter anderem die Erwartungen an bessere Beschäftigungsmöglichkeiten und damit an höhere Löhne in den Zielländern. Durch die Einwanderung stieg dort das Arbeitskräfteangebot und die Löhne sanken. In den Herkunftsländern verhielt es sich umgekehrt: Dort sank das Arbeitskräfteangebot und die Löhne stiegen.

Das Gleiche passiert, wenn Kapital in einem Land knapp, im zweiten reichlich vorhanden ist. Das Kapital wird dahin strömen, wo wenig Kapital vorhanden ist und sich gute Renditemöglichkeiten ergeben. Im 19. Jahrhundert etwa floss sehr viel Geld aus Großbritannien in die Neue Welt und finanzierte

dort unter anderem den Bau von Eisenbahnen. Aber beide Modelle erfordern, dass die Mobilität der Produktionsfaktoren nicht begrenzt wird. Die Mobilität käme dann zum Stillstand, wenn sich das Angebot sowie die Preise für Arbeit und Kapital zwischen den Ländern angeglichen hätten. Aber wie verhält es sich, wenn die Wanderungsbewegungen von Menschen eingeschränkt sind?

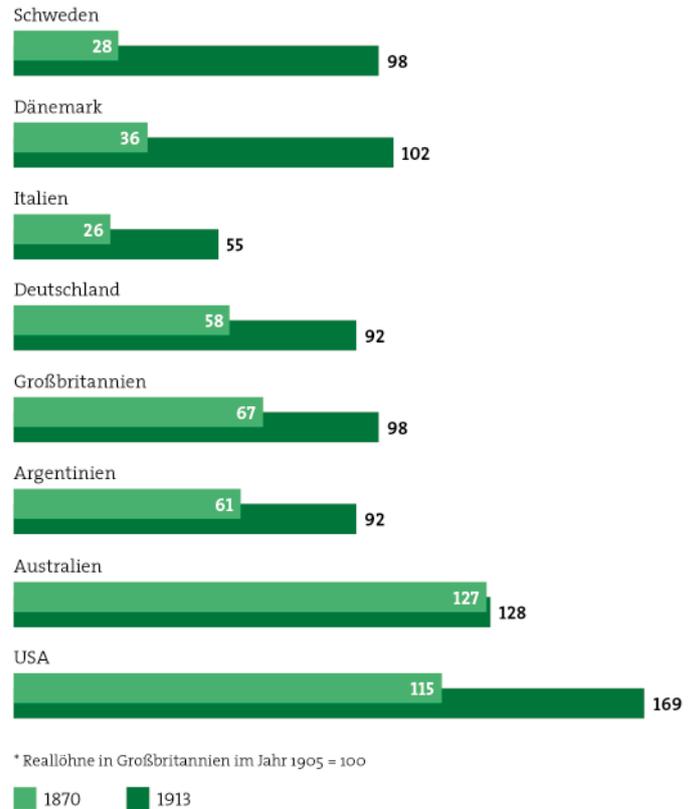
Die Handelstheorie sagt hier, dass freier Handel die Arbeitsmigration von Menschen ersetzen kann. Die Preise des Produktionsfaktors Arbeit werden sich bei freiem Handel angleichen, ohne dass Menschen umsiedeln müssen. Dies ist das Faktorpreisausgleichstheorem. Sind die Löhne in Land A hoch, in Land B niedrig, ist es ökonomisch sinnvoll, arbeitsintensive Güter in Land B zu produzieren. Dies führt dazu, dass die Nachfrage nach Arbeit in Land B steigt und damit auch die Löhne. Der freie Handel führt also langfristig zu einer Angleichung der Löhne in allen Ländern, die freien Handel zulassen. Arbeitsmigration ist aus ökonomischer Sicht zur Angleichung der Lebensverhältnisse über Ländergrenzen hinweg also keineswegs der einzig mögliche Weg.

Gegen diese Überlegungen lässt sich einwenden, dass dieser Angleichungsprozess sehr lange dauert. Dies trifft zu. Angleichungsprozesse finden statt, aber sie brauchen Zeit. Ein deutliches Beispiel für die Angleichung der Löhne durch Integration in die Weltwirtschaft ist China. Dort stiegen die Reallöhne 2002 bis 2013 um 350 Prozent.

Etwas anders gelagert war die Angleichung der Lohnhöhen in der ersten Phase der Globalisierung vor 1914. Damals gab es sowohl vergleichsweise liberalen Handel als auch eine nahezu unbeschränkte Migration. In den gut 40 Jahren von 1870 bis 1913 stiegen die Löhne in Europa stärker als in der Neuen Welt. Auswandern war mit dem Anstieg der Löhne in Europa nicht mehr so attraktiv wie zuvor.

Die beiden Wirtschaftshistoriker Kevin O'Rourke und Jeffrey Williamson haben die internationalen Wirtschaftsbeziehungen vor dem Ersten Weltkrieg untersucht und sind zu erstaunlichen Ergebnissen gekommen. Sie verglichen die Lohnhöhen in den Auswanderungsländern mit denen von Einwanderungsländern. Den Maßstab bildeten die britischen Reallöhne im Jahr 1905, die im Index den Wert 100 bekamen. Die Löhne

Vergleich der Reallöhne ausgewählter Länder 1870 und 1913*



O'Rourke/Williamson 1999, S. 19

in den anderen Ländern wurden dann in Bezug gesetzt zu diesem Ausgangswert. Beispielsweise lagen im Jahr 1870 die Löhne in den USA 15 Prozent über den Reallöhnen in Großbritannien im Jahr 1905. In den USA wurden also schon 1870 Löhne gezahlt, die deutlich höher waren als die in Großbritannien 35 Jahre später.



Geld und Arbeitsmigranten u. a. aus Europa unterstützen den Eisenbahnbau in der Neuen Welt. Arbeiter-Camp an der Eisenbahnstrecke der Central Pacific Railroad in Utah, USA, 1869



Doch die Massenzuwanderung erregt auch Kritik in den Aufnahmegesellschaften. Eine Darstellung um 1890 zeigt die Verteilung kostenloser Nahrungsmittel in einem Armenviertel in South Melbourne, Australien.

Die Gestaltungsmacht weltweiter Produktionsnetze

[...] **brand eins:** Professor Baldwin, lässt sich die Globalisierung aufhalten?

Richard Baldwin: Nein, keineswegs. [...] Die Länder sind heute mehr miteinander verflochten als früher. [...] Seit den Neunzigerjahren erleben wir eine zweite Welle der Globalisierung. Bis dahin bedeutete Globalisierung, dass Waren weltweit verkauft wurden: Ein Unternehmen stellte in einem Land eine Ware her und verkaufte sie in einem anderen Land. Die zweite Welle wird von der Informationstechnik begünstigt. Dinge werden nicht mehr allein deshalb um die Welt transportiert, um sie an ihrem Bestimmungsort zu verkaufen. Sondern auch, um damit dort Waren zu produzieren. Das hat zur Folge, dass wir auch Wissen exportieren. Und der Austausch von Wissen ist viel schwieriger zu kontrollieren als der von Waren.

brand eins: Warum sollte eine Regierung keine Maßnahmen treffen können, um dies zu verhindern?

Richard Baldwin: Wir haben zwei Methoden, um Märkte zu schützen: Quoten und Zölle. Beides greift nicht mehr, weil man keine Mauern in einer Fabrik errichten kann. Der Protektionismus der alten Welt beruhte darauf, dass man in Form von Zöllen oder Quoten Mauern zwischen Fabriken baute. Das können Sie heute nicht mehr, weil die Welt in gewisser Weise eine Fabrik ist: Sie können nicht exportieren, ohne zu importieren. Nehmen Sie zum Beispiel die Automobilindustrie: Die Stoßdämpfer kommen aus Kanada, die Fensterheber aus Mexiko, das Getriebe aus Tschechien, und montiert wird das Fahrzeug in Detroit. Wenn Sie dieses weltweite Produktionsnetz schädigen, schaffen Sie damit mehr Probleme, als Sie zu lösen vorgeben. [...]

brand eins: Regierungen haben also heutzutage keine Möglichkeit mehr, ihren einheimischen Markt zu schützen?

Richard Baldwin: So pauschal kann man das nicht sagen. Bei Endprodukten funktioniert das sehr wohl. Also bei Stahl oder bei Agrarerzeugnissen. Aber bei Maschinenbau, Mechanik, Elektroartikeln, Kleidung, Pharmaprodukten oder Chemierzeugnissen verhält es sich anders. Das ist der Unterschied zu früher. In den Achtzigerjahren litt die US-Autoindustrie unter der Konkurrenz aus Japan. Die japanischen Hersteller bauten gute, preiswerte Wagen. Sie wurden komplett in Japan gefertigt und dann nach Kalifornien verschifft. Damals hat US-Präsident Ronald Reagan reagiert und Importquoten erlassen. Diese Quoten haben in der Tat amerikanische Fabriken und Arbeitsplätze geschützt. Heute ist das aber anders. Die Unternehmen sind längst anders aufgestellt. Daimler produziert in den USA, und General Motors produziert in Deutschland – und beide brauchen Teile aus der ganzen Welt. [...]

brand eins: Donald Trump will amerikanische Arbeiter vor Importen schützen. Was brächte es, wenn er die Einfuhr von Produkten aus China, Japan oder Deutschland erschwerete?

Richard Baldwin: Es brächte kaum etwas. Die Frage ist doch, ob Einfuhrbeschränkungen dazu führen, dass die Fabriken wieder als Einheit zurück in die USA kommen. In der Tat glaube ich, dass einige das tun werden, damit sie in den USA ihre Produkte verkaufen können. Aber das würde die USA zu einem sehr teuren Produktionsstandort machen. Die Fertigung von Fensterhebern für Autos wurde doch deshalb ausgelagert, weil sie in Mexiko billiger herzustellen sind. Diese Produkte in den USA zu produzieren käme ungleich teurer. Mit der Folge, dass in den USA Produkte für den US-Markt hergestellt würden. Aber Produkte für andere Märkte würden niemals dort gefertigt werden, weil sie zu teuer wären. All das würde keine Arbeitsplätze schaffen. Wenn man Jobs, die von Geringqualifizierten ausgeführt werden, in ein Hochlohnland holt, werden diese Tätigkeiten dort von Robotern übernommen. Wenn Fabriken zurück in die USA verlagert würden, hätte das also zur Folge, dass Jobs für Roboter geschaffen würden, aber nicht für Arbeiter.

[...] Die amerikanischen, aber auch die deutschen Arbeiter konkurrieren mit China im Ausland und mit Robotern zu Hause. Wenn man den Wettbewerb mit China aushebelt, bleiben immer noch die Roboter. Wir müssen ganz klar sagen, dass viele abgewanderte Jobs für Geringqualifizierte nicht mehr zurückkommen werden. Im Übrigen sind auch Jobs von Hochqualifizierten betroffen, da ganze Abteilungen ausgegliedert werden.

brand eins: Wie kann man das Problem lösen [...]

Richard Baldwin: Die Lasten und Gewinne der Globalisierung müssen gerechter geteilt werden. Man muss den Menschen helfen, etwa mit Umschulungsprogrammen, mit Sozialhilfe, mit Wohngeld, man muss Beihilfen für den Umzug geben, wenn es woanders Jobs gibt. Man sollte die Menschen unterstützen [...].

brand eins: Mehr geht nicht, Umverteilung und Sozialhilfe?

Richard Baldwin: Man muss die Realität akzeptieren. Und wir brauchen ein System, in dem Gewinner und Verlierer Gewinne und Verluste teilen. Das gilt nicht nur für den Prozess der Globalisierung. Das gilt auch für die Folgen des technischen Fortschritts, die Alterung der Gesellschaft, den Klimawandel. Alle diese Themen bringen Veränderungen mit sich. Der nordeuropäische Wohlfahrtsstaat wäre ein gutes Modell. Dort gibt es auch Verlierer, aber sie wissen: Der Staat kümmert sich um uns.

„Die Welt ist eine Fabrik“, Interview mit dem Ökonomen Richard Baldwin, geführt von Ingo Malcher, in: Brand Eins 01/17, S. 86 ff.

Es fällt auf, dass einige der heute wohlhabenden skandinavischen Länder 1870 noch sehr arm waren, sich dann aber innerhalb weniger Jahrzehnte sehr dynamisch entwickelten und zu den Spitzenreitern in Europa aufschlossen. In Italien dagegen lag trotz einer Verdopplung der Reallöhne das 1913 erreichte Niveau immer noch weit unterhalb der nordeuropäischen Länder. Ein wichtiges Motiv für die Auswanderung im 19. Jahrhundert boten die hohen Löhne in den Volkswirtschaften der Neuen Welt. 1870 waren die Spitzenreiter Australien und die USA, und wer 1870 aus Schweden oder Italien in die USA auswanderte, hatte die Chance, sein Einkommen mehr als zu vervierfachen.

In den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg artikulierten sich auch zuwanderungskritische gesellschaftliche Interessen. In Australien etwa forderten die Gewerkschaften Ende des 19. Jahrhunderts einen Stopp der Einwanderung, weil sie den Produktionsfaktor Arbeit knapp und damit teuer halten wollten. Eine vergleichbare Entwicklung gab es in den USA, wo nach dem Ersten Weltkrieg die Einwanderung massiv begrenzt und erst deutlich nach dem Zweiten Weltkrieg, im Jahr 1965, wieder liberalisiert wurde. Die USA ließen von 1924 bis 1965 nur noch wenige Zuwanderer ins Land, sodass ihre Zahl von knapp neun Millionen Menschen in der Dekade 1901 bis 1910 auf etwas mehr als eine halbe Million von 1931 bis 1940 zurückging.

Aktuelle Befunde zur Arbeitsmigration

Die USA sind erwartungsgemäß das wichtigste Zielland für Zuwandernde. Doch auch die arabischen Länder verzeichnen hohe Zuwanderungsraten, und in einzelnen Ländern machen Arbeitsmigranten einen großen Teil der Bevölkerung aus. In Katar etwa waren im Jahr 2013 über 90 Prozent seiner Einwohner Zugewanderter, gefolgt von den Vereinigten Arabischen Emiraten (88,5 Prozent). Deutschland belegt den dritten Platz und hat nach der jüngsten Zuwanderungswelle zu Saudi-Arabien aufgeschlossen. Das bevölkerungsreichste Land der Welt, China, taucht unter den 30 wichtigsten Zielländern nicht auf.

Hauptzielländer von Migration nach Zahl der im Ausland geborenen Einwohner 2013, in Millionen Menschen

Land	Auswanderer
USA	46,1
Saudi-Arabien	14,6
Deutschland	11,1
Russische Föderation	11
Vereinigte Arabische Emirate	8
Großbritannien	7,8
Frankreich	7,5
Kanada	7,4
Spanien	6,6
Australien	6,5

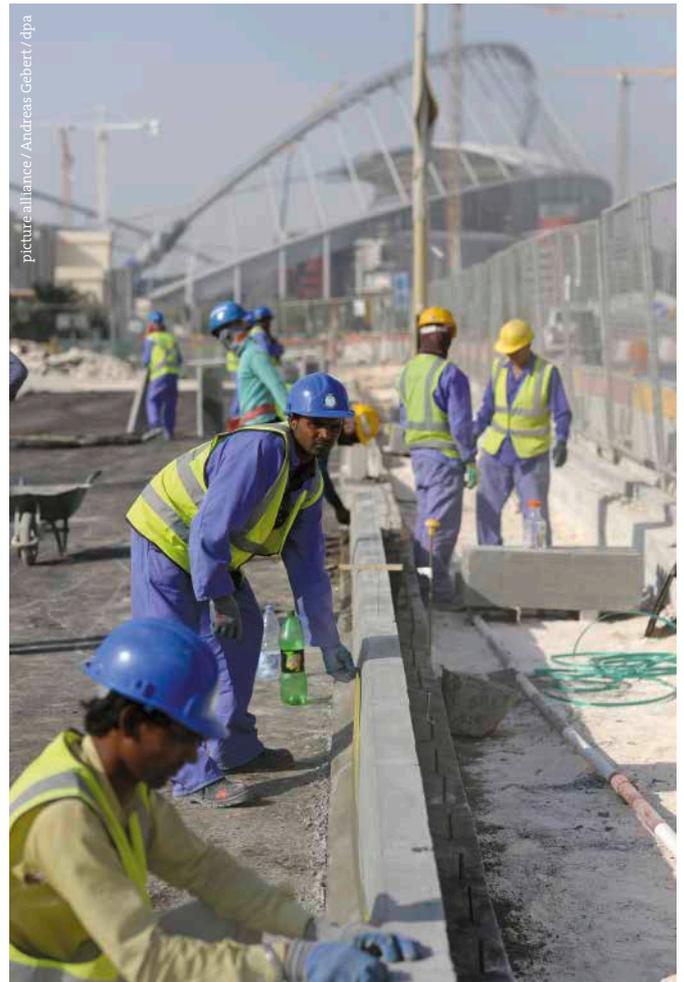
Hauptherkunftsländer von Migranten 2013, in Millionen Menschen

Land	Auswanderer
Indien	13,9
Mexiko	13,2
Russische Föderation	10,9
China	9,7
Bangladesch	7,6
Philippinen	6
Afghanistan	5,6
Ukraine	5,6
Vereinigtes Königreich	5,2
Deutschland	4,1

Weltbank, 2016

Sehr viele Inder verlassen ihr Heimatland, aber in Relation zur Gesamtbevölkerung ist die Auswanderungsquote Indiens recht niedrig. Das Verhältnis beträgt dort 1,1 Prozent, deutlich weniger als in Deutschland (5,1 Prozent), Großbritannien (8,1 Prozent) oder Afghanistan (16,8 Prozent).

Bis heute gibt es kein umfassendes internationales Regelwerk für die Organisation von Migration. In kaum einem Politikfeld achten Staaten so sehr auf die Kontrolle ihrer Autonomie wie bei der Frage der Zuwanderung. Denn sie gehen davon aus, dass von der Kontrolle der Migrationsbewegungen die politische Akzeptanz von Zuwanderung abhängt.



Arbeitsmigranten sind ein wichtiger Wirtschaftsfaktor, aber ihre Arbeitsbedingungen geben mitunter Anlass zur Kritik. Gastarbeiter aus Indien und Bangladesch beim Straßenbau vor dem Khalifa-Stadion in Doha, Katar, 2017

In anderen Politikfeldern haben Staaten dagegen Regelwerke geschaffen, mittels derer grenzüberschreitende Aktivitäten erleichtert und geregelt werden sollen. Ganz besonders gilt dies für den internationalen Handel mit Gütern und Dienstleistungen. Letztere sind mit Migration durch eine Form des Dienstleistungshandels verbunden, indem Menschen in ein anderes Land reisen, um dort eine Dienstleistung zu erbringen. Dies von anderen Formen der Migration abzugrenzen, ist ein ständiger Zankapfel in internationalen Verhandlungen.

Geteilte Welt 2015, Anteile in Prozent



© picture alliance / dpa-infografik, Globus 10 979; Quelle: IWF

Chinas Arbeitskräfte zieht es hinaus

Der 34-jährige Wang Qilin fährt einen Bagger. Als Kanalbauer buddelt er Gräben für Abwasserrohre. Wang verdient damit etwas über tausend Euro im Monat. Heute ist er auf dem Weg von seinem Arbeitsplatz zurück nach Hause: In einem Riesen-Airbus der Fluggesellschaft Emirates mit der Flugnummer EK304 in Richtung Shanghai-Pudong. Wang arbeitet auf einer Baustelle in Ghana und darf nur jedes Jahr einmal in die Heimat zurückfliegen. In der Nähe der Hauptstadt Accra baut sein Arbeitgeber, eine chinesische Baufirma, einen kleinen Stadtteil samt Straßenanbindung. „Mein Chef setzt lieber chinesische Arbeiter ein, da ist der Schulungsbedarf geringer“, sagt Wang. „Ich vermisse zwar meine Frau, aber es gibt im Frühjahr dafür einen dicken Bonus.“ [...]

Nachdem China in den ersten drei Jahrzehnten seiner Öffnung die Welt zunächst in die eigenen Grenzen hineingelassen hat, geht es nun selbst in die Welt hinaus – und schickt sich an, das globale Geschehen mitzuprägen. Seit der selbst auferlegten Isolation erst in der Kaiserzeit, dann in der Volksrepublik unter Mao Zedong, ist das Land weit gekommen. Vom „Langen Marsch ins Ausland“, spricht die britische Zeitschrift „Economist“. [...]

China ist wie Deutschland einer der größten Treiber und Profiteure der Globalisierung. Doch im bevölkerungsreichsten Land der Welt liegt das Durchschnittseinkommen auf dem Lande immer noch lediglich bei 1700 Euro – im Jahr. Im Kielwasser der wirtschaftlichen Integration folgen auch die kleinen Geschäftsleute und Arbeiter dem Sog der Verdienstmöglichkeiten im Ausland. Chinesische Einwanderer gelten dabei als vergleichsweise erfolgreich: Die konfuzianische Kultur betont Bildung, Bildung, Bildung. Auch wenn die Eltern die Landessprache nur schlecht beherrschen, bestehen sie darauf, dass ihre Kids immer alle Hausaufgaben erledigen und gute Noten nach Hause bringen. Eine Studie in Australien hat ergeben, dass die Kinder ostasiatischer Einwanderer im Pisa-Test im Schnitt 102 Punkte besser abschnitten als die der alteingesessenen Bewohner. [...]

Die Mehrheit der Chinesen, die heute neu nach Deutschland kommen, ist [...] bereits bestens ausgebildet. Der 35-jährige Zhang Bo beispielsweise hat an der Universität Freiburg studiert und gleich im Anschluss einen Job bei einer PR-Agentur in der Region gefunden. Heute arbeitet er für einen Automobilzulieferer im Südwesten Deutschlands. „Ich wollte unbedingt die Welt sehen“, sagt Zhang. „Vorher kannte ich nur meine Heimatprovinz Hunan.“ Deutschland genieße in China einen guten Ruf. Den Ausschlag für die Wahl seines neuen Heimatlandes haben aber die niedrigen Kosten fürs Studium gegeben.

Einen zusätzlichen Schub erhält die Auswanderung derzeit auch durch die neue Seidenstraße. Die neue Eisenbahnstrecke durch das bitterarme Laos haben chinesische Arbeiter gebaut. Im Grenzland zu Kasachstan kommen bereits 80 Prozent der Waren auf den örtlichen Märkten aus China – verkauft von chinesischen Händlern vor Ort. Afrika, das nach chinesischer Vorstellung an der „Meeres-Seidenstraße“ liegt, ist ebenfalls inzwischen ein logisches Ziel der chinesischen Auswanderung.

Kanalbauer Wang ist der Ansicht, dass seine Firma den Ghanaern Glück bringt. „Vorher ist da doch nichts fertig geworden. Wir bauen in Afrika Flughäfen und so weiter“, sagt er. Besonders stolz ist er auf die Leistung seiner eigenen Truppe von Arbeitern: „Wir verlegen die ersten brauchbaren Abwasseranlagen weit und breit.“ Afrika könne froh sein, an solche Wohltäter wie die Chinesen geraten zu sein.

Es gibt jedoch auch andere Stimmen. Die Arbeitslosenquote in Ghana erreicht nach offizieller Statistik zwölf Prozent. Der Weltbank zufolge hat sogar knapp die Hälfte der jungen Ghanaer keinen Job. Da stellt sich die Frage, ob der Import von Arbeitskräften nachhaltig ist. Und vor vier Jahren hat Ghana 168 Chinesen verhaftet, die dort illegal Gold abgebaut haben – bei enormer Verpestung der Umwelt.

Finn Mayer-Kuckuk, „Der lange Marsch ins Ausland“, in: Frankfurter Rundschau vom 8. September 2017. Alle Rechte vorbehalten. © Finn Mayer-Kuckuk



China sendet Arbeitskräfte nach Afrika, um dort Projekte durchzuführen. Ein chinesischer Bauingenieur an einem Teilabschnitt der Mombasa-Nairobi-Eisenbahnlinie bei Emali, Kenia, 2015

HERIBERT DIETER

Internationale Handelspolitik und Krise der WTO

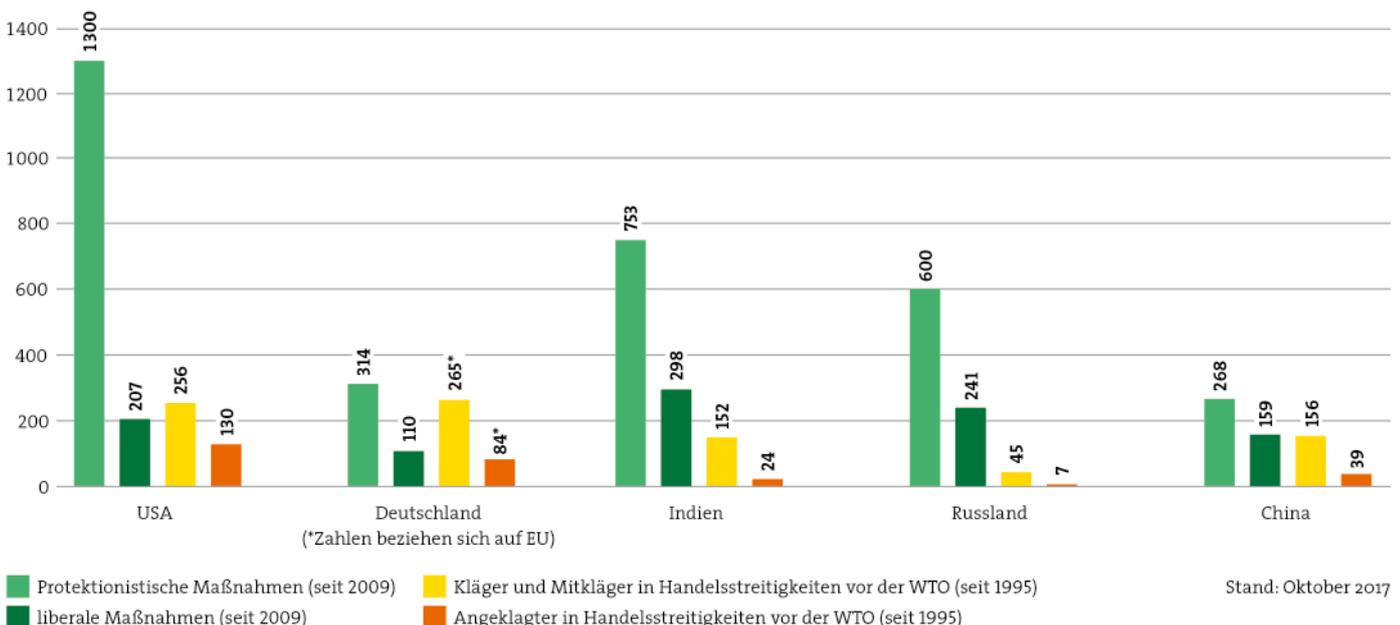
Um Fragen der internationalen Wirtschafts- und Handelsordnung global zu regeln, wurde 1995 die Welthandelsorganisation (WTO) gegründet. Die Anzahl ihrer Mitgliedstaaten wächst bis heute. Doch regionale Präferenzabkommen gefährden ihre weltwirtschaftliche Bedeutung.

Die heutige Handelsordnung ist ein auf Regeln basierendes politisches System. Die Mitgliedsländer der Welthandelsorganisation WTO, die ihre Tätigkeit im Januar 1995 aufnahm, haben sich zur Einhaltung dieses internationalen Regelwerks verpflichtet. Der Zweck der Regulierung ist es, protektionistische

Maßnahmen einzudämmen, die Ungleichbehandlung zwischen Staaten zu unterbinden sowie die Ungewissheit und die Unberechenbarkeit des internationalen Handels zu reduzieren.

Die multilaterale Handelspolitik ist dabei einerseits sehr erfolgreich. Immer mehr Länder treten der Welthandelsorganisation bei. Das neueste Mitglied ist Afghanistan, das im Juli 2016 als 164. Mitgliedsland aufgenommen wurde. Andererseits bekommt die WTO zunehmend Konkurrenz durch regionale und damit diskriminierende Freihandelsabkommen, die den internationalen Handel außerhalb der WTO regulieren, aber innerhalb der WTO-Ordnung unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt sind.

Protektionistische gegen liberale Maßnahmen



Global Trade Alert, http://www.globaltradealert.org/global_dynamics; Welthandelsorganisation, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm; Darstellung basierend auf Zeit-Artikel: Pinzer, Petra, „Viel Sorge, viel Hype“, in: Die Zeit, 30. März 2017, im Internet unter <https://www.zeit.de/2017/12/welthandelsorganisation-wto-roberto-azvedo-aufgaben>

Entwicklung der Welthandelsordnung

Kontrolle, Schutz und Abgrenzung

In früheren Jahrhunderten spielten der Handel und seine Kontrolle eine ganz andere Rolle. Zölle wurden an Landesgrenzen oft sehr willkürlich erhoben und galten als Ausdruck der militärischen Macht, die das Territorium kontrollierte. Die Möglichkeit, Zölle zu erheben, spiegelte diese Machtposition wider.

Lange Zeit wurden Zölle auch dazu verwendet, um einheimische Produzenten vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Ein deutscher Ökonom, Friedrich List (1789–1846), hatte dazu einen handelspolitischen Ansatz entwickelt. Insbesondere zum Schutz junger, noch nicht wettbewerbsfähiger Industrien sollten Staaten zeitweilig Zölle erheben. Durch diese Schutzmaßnahmen sollte es den Unternehmen ermöglicht werden, Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen, und erst nach Abschluss dieser Übergangsphase sollte Freihandel gelten. List nannte dies das Erziehungszollkonzept.

Viele Länder, insbesondere asiatische Volkswirtschaften, wendeten das Konzept von Friedrich List mit Erfolg an. Sie schützten die einheimische Industrie vor Konkurrenz, ermunterten aber zugleich die Unternehmen, sich schrittweise auf dem Weltmarkt dem harten Wettbewerb mit etablierten Unternehmen aus Industriestaaten zu stellen. Das Beispiel von Ländern wie Südkorea und China zeigt, dass ein vorübergehender Schutz helfen kann, wenn er befristet ist.

In anderen Regionen, etwa Lateinamerika, funktionierte diese Politik nicht. Der Schutz der einheimischen Industrie wurde vielfach auf Dauer aufrechterhalten, und sowohl Unternehmen als auch Gewerkschaften richteten sich hinter den Zollmauern bequem ein. Den Nachteil hatten die einheimischen Konsumenten: Diese erhielten oft minderwertige Waren zu übersteuerten Preisen, weil hohe Zölle echten Wettbewerb verhinderten. Zudem wurde durch die protektionistische Handelspolitik die Modernisierung der inländischen Wirtschaft unterdrückt.

Protektionismus und seine Schlupflöcher

Als Celso Barros Junior die Arme hebt, teilt sich vor ihm das Meer aus Autos, Motorrädern und Reisebussen. Der Zollbeamte winkt einen Fiat-Fahrer nach links in eine Parkbucht, die anderen Fahrzeuge dürfen weiterfahren. [...] Er ist auf der „Brücke der Freundschaft“ stationiert, einer 550 Meter langen Konstruktion, die seit 1965 Brasilien, Argentinien und Paraguay miteinander verbindet. [...]

Auf der anderen Seite der Brücke, in Paraguay, ist Ciudad del Este, die Stadt des Ostens, zu einem Schmugglernest mit schätzungsweise 250 000 Einwohnern gewachsen. Täglich sieht [...] [Barros] in der Ferne ihre grellen Leuchtreklamen für Luxusuhren, Mode und Kosmetik. Er sieht Einkaufspaläste, die so ehrgeizig in die Höhe wachsen, dass sie von seiner Seite der Grenze aus wie Banktürme aussehen.

Ciudad del Este ist an diesem Ort entstanden, weil Paraguay eine erzkapitalistische Regierung hat – und seine Nachbarstaaten nicht. In Paraguay liegt der typische Zoll bei zwölf Prozent, die Steuern sind niedrig, und der Staat hält sich aus vielem raus – was zu einem krassen Gefälle zwischen Arm und Reich geführt hat.

Argentinien und Brasilien dagegen haben in den vergangenen 15 Jahren ehrgeizige Sozialprogramme aufgelegt, die Steuern sind hoch, Zölle liegen bei 35 Prozent, es gibt Einfuhrverbote und viele Vorschriften für Importeure. Damit sollen argentinische und brasilianische Hersteller vor Billigkonkurrenz geschützt werden. „Aber hier auf der Brücke können Sie alle Regeln vergessen“, sagt Barros, der Zollbeamte. „Schauen Sie sich mal um. Auf dem Fluss unter uns wechseln alle paar Stunden Schmugglerboote die Ufer. In der Luft über uns kreisen Schmuggler in Kleinflugzeugen. Wir haben hier keine Chance!“

[...] Auf jedem Quadratmeter in der Stadt der Schmuggler wird irgendetwas verkauft, und kein Außenstehender könnte ohne Hilfe den Überblick behalten. [...] Die Händler, das merkt man schnell, sind Experten für internationale Warenpreise, regionale Wirtschaftspolitik und Devisenhandel. Sie können beeindruckend genau einschätzen, was ein angereicher Argentinier oder Brasilianer sucht, weil es im jeweiligen Land gerade knapp ist. Sie sind stets über die neuesten Windungen des südamerikanischen Protektionismus auf dem Laufenden.

Da gibt es viel zu studieren, denn Paraguays Nachbarländer haben sich jüngst mit komplizierten Regelungen überboten. In Argentinien trieb die Präsidentin Cristina Kirchner die Wirtschaft bis 2015 mit willkürlichen Vorschriften an den Rand des Kollaps. Als die Devisen knapp wurden, untersagte sie eine Fülle von Einfuhren ins Land. Die hätten nämlich mit Auslandswährungen bezahlt werden müssen, und die sollten nicht noch knapper werden. Dafür fehlten in den Geschäften auf einmal Modeartikel, Autoteile, Tampons und Ketchup. Für 500 Güter des täglichen Bedarfs – wie Mehl, Gelatine und Sojaöl – wurden zudem die Preise eingefroren, was auch dort zu Knappheiten führte. In Brasilien griff die erst im Sommer abgesetzte Präsidentin Dilma Rousseff zwar weniger willkürlich, aber dennoch folgenreich für die Verbraucher durch: Staatsunternehmen zum Beispiel mussten unter ihrem Regime grundsätzlich ein Viertel ihrer Rohstoffe und Vorprodukte im eigenen Land beschaffen. Das sorgte mal für Mängel und mal für Mondpreise.

Für [...] [die] Händler [von Ciudad del Este] waren das großartige Nachrichten. Hunderte fliegende Händler aus Argentinien und Brasilien reisten an, um Ware zu besorgen, sie in ihre Heimat zu schmuggeln und dort zu verkaufen.

[...] Auf der Brücke der Freundschaft steht Celso Barros und strahlt. Er hat einen neuen Fang gemacht. In einem Pkw entdeckte er fabrikneue Autoreifen, er hat sie säuberlich am Straßenrand gestapelt, ihre Einfuhr nach Brasilien ist untersagt. „Ein trauriger Fall“, sagt Barros leise. „Die Fahrerin des Schmuggelfahrzeugs ist eine Mutter aus Paraguay, und sie hatte ein kleines Kind dabei. Was für ein perfider Trick, damit es unschuldig aussieht!“

Als die Mutter im Vernehmungsgebäude der Zollbehörde erfuhr, dass sie ihr Auto verlieren wird, knickten ihr die Beine weg. [...] Sie sagt, dass es außer dem Verkauf und dem Schmuggeln keine Arbeit für sie gebe in Paraguay. Dabei habe sie vier Kinder zu versorgen. Seit ein paar Jahren arbeite sie als Schmugglerin. [...]

Celso Barros hat draußen schon seinen nächsten Fall bearbeitet. Vier Receiver der Marke Denon werden auf eine Karre verladen. [...]

Thomas Fischermann, „Senor Barros macht Jagd auf Reifen“, in: Die Zeit Nr. 50 vom 1. Dezember 2016, Mitarbeit: Shanna Hanbury und Mariana Ladaga

Übergang zu einer liberalen Handelsordnung

Der Impuls für die Entwicklung einer liberalen Handelsordnung ging im 19. Jahrhundert von der damals leistungsfähigsten Volkswirtschaft, Großbritannien, aus. Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs folgten zahlreiche Volkswirtschaften dem britischen Vorbild und erleichterten den grenzüberschreitenden Handel.

In Deutschland setzte sich auch die Sozialdemokratie für eine Handelsliberalisierung ein, weil beträchtliche Zölle den Großgrundbesitzern ermöglicht hatten, hohe Preise für Getreide zu verlangen. Aus Sicht der Sozialdemokraten hätte der Brotpreis niedriger sein können, wenn die Einfuhrzölle gesenkt worden wären und mehr Getreide zur Verfügung gestanden hätte.

Zäsur Erster Weltkrieg

Der Erste Weltkrieg beendete die Phase liberaler Handelspolitik. In den 1920er-Jahren wurden mehrfach Versuche unternommen, zu einer liberalen Handelsordnung zurückzukehren. Dies scheiterte auch deshalb, weil sich in den Kriegsjahren wieder eine merkantilistische  Logik etabliert hatte, die Importe als schädlich und Exporte als vorteilhaft ansah. Als patriotisch galt, wer einheimische Waren kaufte. Bestandteile dieser Denkweise sind noch immer in vielen Ländern der Welt verbreitet.

In den 1930er-Jahren zerfiel die Weltwirtschaft in miteinander konkurrierende Wirtschaftsblöcke. Zuvor hatte die führende Volkswirtschaft, die USA, durch eine protektionistische Maßnahme die Abkehr von einer offenen Handelspolitik verschärft: Im Jahr 1930 beschloss der amerikanische Kongress als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise das *Smoot-Hawley-Gesetz*, das die Zollsätze in den USA auf historische Rekordstände hob. Andere, wirtschaftlich schwächere Länder folgten dem Beispiel, und bis Mitte der 1930er-Jahre sank das Volumen des Welthandels auf ein Drittel des Vorkrisenwertes. Das *Smoot-Hawley-Gesetz* hat nennenswert zur Verschlechterung der internationalen Beziehungen in den 1930er-Jahren beigetragen.

Nachkriegsordnung

Die Blockbildung in den 1930er-Jahren sollte mit der Nachkriegsordnung von Bretton Woods überwunden werden. Neben dem Internationalen Währungsfonds IWF und der Weltbank wurde in Bretton Woods (siehe auch S. 41 ff.) auch vereinbart, eine Internationale Handelsorganisation (ITO) zu schaffen. Die Umsetzung dieses Vorschlages scheiterte jedoch in den 1950er-Jahren, weil der damalige US-Präsident Harry Truman befürchtete, dafür nicht die Unterstützung des Kongresses zu erhalten.

GATT und WTO

Bis zur Gründung der WTO im Jahr 1995 wurde der Welthandel mit Hilfe einer Behelfsorganisation reguliert. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT ) war ein provisorischer Vertrag allein für den Güterhandel ohne Dienstleistungen und keine Organisation. Aber die Mitgliedsländer etablierten ein Sekretariat des GATT, das de facto die Aufgaben der nicht zustande gekommenen ITO übernahm.

Das Herzstück des GATT ist der berühmte Artikel 1, die Meistbegünstigungsklausel . Diese besagt, dass Handelserleichterungen zwischen zwei Vertragsparteien des GATT automatisch allen anderen Vertragsparteien offen stehen. Die Diskriminierung der 1930er-Jahre, als unterschieden wurde zwischen Freund und Feind, sollte damit überwunden werden. Der Nutzen dieser Regel kann nicht hoch genug bewertet werden. Die Meistbegünstigung hat nicht nur großen ökonomischen Nutzen, weil sie gleichsam eine Automatik der Liberalisierung beinhaltet, sondern sie verhindert auch, dass die Handelsbeziehungen in unterschiedliche politische Kategorien eingeteilt werden. Ein zweites Grundprinzip des GATT ist die Inländerbehandlung: Für importierte Waren muss das gleiche Regelwerk gelten wie für im Inland erzeugte Produkte.

Von den 1950er-Jahren an wurde in einigen Runden über die Weiterentwicklung des Regelwerks verhandelt. Anfänglich



Der britische Ökonom John Maynard Keynes (stehend) und der amerikanische Politiker Harry Dexter White (4. v. links) sind zwei der Gründungsväter, die im Juli 1944 auf der Konferenz von Bretton Woods, USA, die Gründung des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank beschließen.

ging es vorwiegend um Zollsenkungen. Dabei war stets ein Ringen zwischen liberalen und protektionistischen Kräften zu beobachten. Von 1986 bis 1994 wurde in der sogenannten Uruguay-Runde verhandelt, die 1986 im uruguayischen Badeort Punta del Este begonnen hatte. Die jüngste und von vielen Beobachtern als de facto gescheitert betrachtete Runde ist die Doha-Runde ⁽⁸⁾, benannt nach dem Ort der Verhandlungseröffnung, der Hauptstadt Katars. Die Verhandlungen in der Doha-Runde laufen seit 2001.

Gemeinsame Regeln für die Regulierung des Waren- und Dienstleistungshandels sind prinzipiell ein sinnvoller Ansatz. Es nutzt allen Akteuren, wenn die Regeln einheitlich sind: Die USA müssen sich an die gleichen Regeln halten wie Costa Rica. Allerdings müssen die Regeln der WTO im Konsens entwickelt werden, was die Aushandlung dieses Regelwerkes schwierig macht. Alle Mitgliedsländer der WTO müssen bei einer Verhandlungsrunde zustimmen. Erst wenn das Gesamtpaket einstimmig angenommen wurde, ist ein Abschluss möglich („*Nothing is agreed until everything is agreed*“).

Freihandel gegen Protektionismus

Argumente für Freihandel

Internationale Arbeitsteilung:
Wenn jedes Land sich auf die Güter spezialisiert, die es am kostengünstigsten herstellen kann, profitieren alle Länder

Skaleneffekte: Größere Märkte ermöglichen durch höhere Stückzahlen eine effizientere Produktion

Freihandel erhöht den Wettbewerbsdruck und zwingt zu Innovation und Verbesserung

Handelshemmnisse verzerren Anreize für Produzenten und Konsumenten. Daraus folgen gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste

Frieden durch Freihandel: Handel schafft wechselseitige Abhängigkeiten.

Argumente für Protektionismus

Schutz bestehender Wirtschaftsstrukturen (und inländischer Arbeitsplätze)

Nationale Kontrolle über strategische Branchen (z. B. Rüstungsindustrie, Energiewirtschaft)

Schutz junger Unternehmen vor ausländischer Konkurrenz (vor allem in Entwicklungsländern)

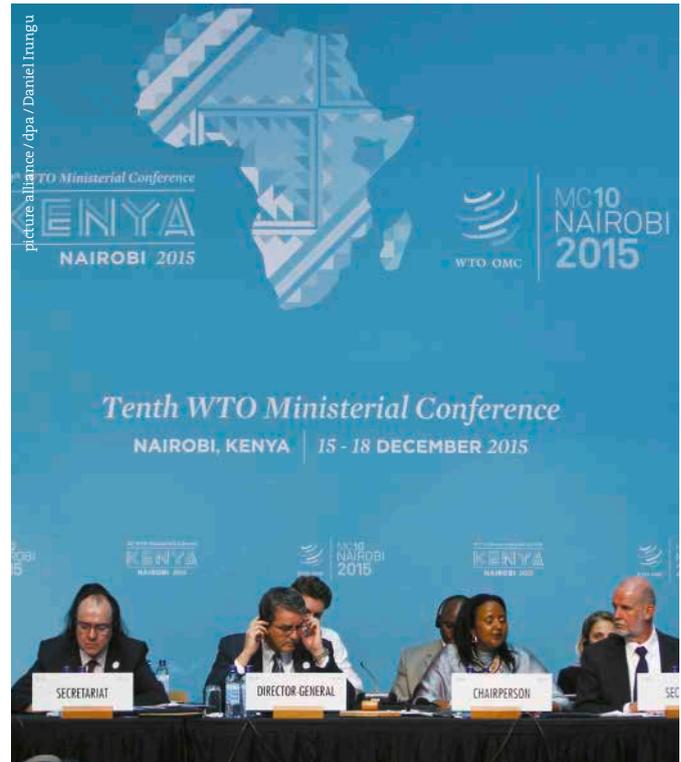
Lösung innenpolitischer Probleme durch Eingriffe in die Außenwirtschaft (z. B. Exportsubventionen, Importbeschränkungen und Wechselkursänderungen)

© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 200247

Aufgaben der WTO

Seit über 20 Jahren reguliert die WTO die Handelsbeziehungen ihrer Mitgliedsländer. Die WTO ist, anders als das GATT-Sekretariat, eine internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, also juristisch handlungsfähig. Allerdings hat die WTO keine eigene Macht: Sie vermittelt zwischen den Mitgliedsländern und versucht, einen Konsens herzustellen. Die WTO hat keine Möglichkeit, Maßnahmen gegen die Wünsche der Mitgliedsländer zu erlassen. Sie ist eine von den Mitgliedern getragene Organisation. Ohne die Unterstützung ihrer Mitgliedsländer ist die WTO machtlos.

In der WTO gilt der alte GATT-Vertrag in leicht veränderter Form weiter und ist nach wie vor das Herzstück der WTO-Tätigkeit. Die WTO besteht also im Wesentlichen aus einem



Alle zwei Jahre treffen sich Vertreter aller Mitgliedstaaten der WTO zu einer Ministerkonferenz, hier vom 15. bis zum 19. Dezember 2015 in Nairobi.

Vertragswerk von drei Einzelabkommen: Neben dem Abkommen für Güter (GATT) gibt es noch eines für Dienstleistungen (GATS: *General Agreement on Trade in Services*) und für den Schutz geistigen Eigentums (TRIPS: *Trade-Related Intellectual Property Rights*). In allen drei Vertragswerken sind Regeln festgelegt, und es gibt einen vergleichsweise robusten Streit-schlichtungsmechanismus.

Die WTO hat keine besonders entwickelte politische Struktur. Ihr wichtigstes Organ ist die alle zwei Jahre tagende Ministerkonferenz, zuletzt 2015 im kenianischen Nairobi und im Dezember 2017 in Argentinien's Hauptstadt Buenos Aires. Die WTO hat ihren Sitz in Genf und verfügt über relativ wenige Mitarbeiter: Gerade einmal 600 Menschen sind für sie tätig.

Kontroversen um die Situation der Entwicklungsländer in der WTO

Die Entwicklungs- und Schwellenländer werden in der WTO besonders behandelt und genießen speziellen Schutz. Ärmere Länder sind von einigen Verpflichtungen des Regelwerkes befreit. So haben sie das Recht, Liberalisierungsverpflichtungen später als andere Länder zu erfüllen, und sie haben das Recht auf Vorzugsbehandlung beim Export von Waren in wohlhabendere Länder (Zollpräferenzen).

Gleichwohl wird immer wieder der Vorwurf geäußert, dass die ärmeren Länder in der WTO benachteiligt sind. Die Kritik machte sich häufig daran fest, dass kleinere Länder oft nur mit einer kleinen Zahl von Mitarbeitern in Genf vertreten sind und schon deshalb nicht an allen Sitzungen und Verhandlungen teilnehmen können und sich vor allem teure Streitschlichtungsverfahren, mit denen internationale Anwaltskanzleien befasst sind, nicht leisten können. Bei den Sitzungen und Verhandlungen können sie sich allerdings von Experten vertreten lassen. Die Mittel dafür kommen meist aus der Entwicklungszusammenarbeit.

Schon immer ging es um Hühner, ...

Dispute in der Handelspolitik betreffen zuweilen skurril anmutende Themen. In den frühen 1960er-Jahren etwa stritten die USA mit den Mitgliedsländern der jungen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft EWG (®) über die Einfuhr von gefrorenem Hühnerfleisch aus den USA. Die EWG-Länder schufen zwischen 1957 und 1968 eine Zollunion, d.h. ein gemeinsames Regelwerk für Importe. Die angestrebte Vereinheitlichung der Zollsätze führte häufig zu Zollsenkungen, aber in einigen Fällen auch zu Zollerhöhungen auf das neue, gemeinsame Niveau. Deutschland hatte in den 1950er-Jahren einen niedrigen Zoll auf die Einfuhr von Hühnerfleisch erhoben, den es jetzt auf das gemeinsame Niveau anhob. Die Regierung der USA reagierte auf die Zollerhöhung mit einem Verfahren vor dem Streit-schlichtungsausschuss des GATT. Sie gewann den Prozess.

Skurril sind die Folgen der Streitschlichtung. Eine siegreiche Partei bekommt das Recht eingeräumt, ihrerseits Strafzölle zu erheben. Handelsbeschränkende Maßnahmen dürfen also mit neuen handelsbeschränkenden Maßnahmen beantwortet werden. Die USA taten dies 1963 mit maßgeschneiderten Strafzöllen, etwa auf Cognac und Kartoffelmehl. Speziell an die Deutschen richtete sich ein Strafzoll auf leichte Lastwagen, also die in den USA so beliebten Pick-Ups. Der Zoll wurde von 8,5 auf 25 Prozent erhöht – und dort steht er bis heute.

nach Dan Ikenson, 2003

Auch Nichtregierungsorganisationen (*Non Governmental Organizations*, NGOs) haderten lange mit der WTO und unterstellten, diese sei eine Einrichtung zur Ausbeutung der armen Länder. In vielen dieser Länder wird dies indes durchaus auch anders gesehen. Ein früherer chinesischer Botschafter in Genf wies aus gegebenem Anlass darauf hin, dass Reisegruppen aus China sich gerne vor dem WTO-Gebäude fotografieren lassen, weil sie mit der WTO den wirtschaftlichen Aufstieg ihres Landes verbinden.

NGOs aus OECD-Ländern dagegen demonstrierten häufig vor der WTO und sehen im Welthandel mehr Risiken als Chancen für die Entwicklungsländer. Diese Skepsis, die oft in westlichen Ländern gegenüber der WTO gehegt wird, bringt auch die US-amerikanische Punkband *Anti-Flag* zum Ausdruck, die in ihrem Titel „*The W.T.O. Kills Farmers*“ die Organisation – zusammen mit dem IWF, der Weltbank und Monsanto – als verantwortlich für den Tod vieler Menschen bezeichnet.

Besondere Bedeutung hat das Streitschlichtungssystem der WTO vor allem für die ärmeren Länder. Mitglieder wie die USA oder die EU können ihre Interessen auch ohne ein neutrales Gericht durchsetzen, nicht jedoch die Entwicklungsländer. Während im GATT beklagte Staaten einem Verfahren zustimmen mussten, kann heute ein Land jedes andere Mitgliedsland verklagen. Die Entscheidungen sind für die beklagte Partei bindend. Die Vergeltungsmaßnahmen (*retaliatory measures*) dürfen so lange angewendet werden, bis das Handelshemmnis beseitigt wurde.

Dennoch ist zu beobachten, dass ärmere Mitgliedsländer nur selten reiche Länder anklagen, selbst wenn ein offensichtlicher Klagegrund vorliegt. Das liegt daran, dass es reiche Länder nicht gerne sehen, mit diesen Klagen konfrontiert zu werden, dass die Verfahren langwierig und teuer sind und dass die ärmeren Länder im Falle ihres Sieges mit dem Recht



Die Punk-Band Anti-Flag ist für ihre antikapitalistischen Songtexte berühmt, die sie auch vor deutschsprachigem Publikum präsentierten. Am 4. Juni 2016 trat die Gruppe um Sänger Justin Sane (Justin Geever) in Wien auf.

auf Vergeltung materiell wenig anzufangen wissen. Die WTO-Streitschlichtung findet daher hauptsächlich zwischen Industriestaaten bzw. zwischen Industrie- und Schwellenländern statt.

Die WTO leistet dennoch einen wichtigen Beitrag, um Chancengleichheit in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu schaffen. Sie bietet den Mitgliedstaaten ein Forum zur Vereinbarung eines Regelwerkes, und die Hauptnutznießer der WTO sind eher die weniger entwickelten Staaten, die ohne den rechtlichen Rahmen der Organisation ganz den Interessen und dem Druck der mächtigeren Staaten ausgesetzt wären. Umso enttäuschter sind sie über das aktuelle Scheitern der Doha-Runde. Generell aber bietet die WTO Möglichkeiten, die Macht etwa der USA und der EU zu beschränken, und auch deshalb wenden sich diese lieber von der multilateralen Handelsordnung ab und Freihandelsabkommen zu.

Diskriminierende Freihandelsabkommen als neue Herausforderung

Aus Handelserleichterungen für alle ...

Freihandelsabkommen haben in der handelspolitischen Diskussion immer für Kontroversen gesorgt. Die Nachkriegshandelsordnung basierte auf dem zentralen Prinzip der Nicht-Diskriminierung von Ländern. Deshalb ist das Herzstück des GATT-Vertrages, der auch nach der Gründung der WTO im Jahr 1995 weiterhin die rechtliche Basis der Handelsordnung darstellt, sein Artikel 1: Wenn zwei Länder eine Handelserleichterung vereinbaren, gilt dies automatisch für alle anderen WTO-Mitgliedsländer (Meistbegünstigungsklausel).

... werden Handelserleichterungen für wenige

In Artikel 24 werden Freihandelszonen und Zollunionen als einzige Ausnahmen zugelassen. Der Unterschied zwischen diesen beiden Stufen der regionalen Integration besteht darin, dass in einer Freihandelszone die teilnehmenden Länder eigene Außenzollregime behalten, während die Zollunion durch einen gemeinsamen Außenzoll gekennzeichnet ist. Freihandelszonen benötigen deshalb komplexe Ursprungsregeln und -zertifikate.

... Sardinien und Welse

Entwicklungsländer werden oft mit fadenscheinigen Argumenten daran gehindert, ihre Erzeugnisse auf den Märkten der Industrieländer zu verkaufen. Ein Beispiel hierfür liefert ein Streit zwischen Peru und der Europäischen Union. Dem südamerikanischen Land wurde von der EU untersagt, Sardinen in der EU als Sardinen zu verkaufen: Die Etikettierung solle sich unterscheiden. Nur in europäischen Gewässern gefangene Sardinen seien die echten. Die aus Peru sollten „Pilchards“ genannt werden, was Peru ablehnte, weil diese Bezeichnung kein Verbraucher kennen würde. Die Etikettierung sollte Fischer aus der EU schützen.

Gegen diese Handelsbeschränkung wehrte sich Peru und verklagte die EU. Unterstützt wurde Peru vom „Beratungszentrum für WTO Recht“, das subventionierten Rechtsbeistand lieferte. Peru hat diesen Prozess gewonnen und darf seit 2003 seine Fischereierzeugnisse als „pazifische Sardinen“ in der EU verkaufen.

Anders erging es Vietnam, das erfolgreich Welse (*catfish*) in die USA exportierte und ebenfalls aufgefordert wurde, die Fische anders zu bezeichnen. Die Widerstände gegen die vietnamesischen Importe waren zum Teil bizarr. Die Vereinigung amerikanischer Welsfischer warnte, die vietnamesischen Fische stammten aus „Dritte-Welt-Gewässern“. Der Kongress-Abgeordnete Marion Barry riet vom Verzehr ab, da die Fische durch das Entlaubungsgift „Agent Orange“, von den USA im Vietnamkrieg flächendeckend angewendet, belastet sein könnten.

Die New York Times spottete am 5. September 2002, dieses Mal sei Vietnam in den USA eimarschiert, und zwar mit Welsen. Die vietnamesische Regierung willigte schließlich ein, die Fische zunächst als „Mekong Catfish“, später als „basa“ und „trah“ zu vermarkten.

Allein, damit war das Problem noch nicht gelöst. Trotz der gewünschten Etikettierung gingen die Importe in die USA nicht zurück. Daraufhin wurde Vietnam mit einem Anti-Dumping-Verfahren konfrontiert. Dort kann aber nur gegen gleichartige Waren („like-products“) vorgegangen werden, eine Hürde, die das US-Handelsministerium umging, indem es nur noch von „bestimmten gefrorenen Fischfilets“ aus Vietnam sprach. Die Südasiaten sicherten sich in diesem Verfahren die Unterstützung einer teuren amerikanischen Anwaltskanzlei, verloren aber dennoch. Das Verfahren, vollständig außerhalb der WTO, endete in einer Niederlage für Vietnam.

nach Christian Davis, 2006

Vom entwicklungspolitischen Konzept zur Abgrenzung durch Präferenzabkommen

Art. 24 war ursprünglich weniger für große Mitglieder gedacht, wie es beispielsweise die USA oder die EU sind. Vielmehr galten ab den 1960er-Jahren regionale Abkommen, zumeist als regionale Integration bezeichnet, vorwiegend als ein wirtschaftspolitisches Instrument für Entwicklungs- und Schwellenländer, um ihnen die Annäherung an den Weltmarkt zu ermöglichen. In der ersten Welle regionaler Integration wurde das Konzept mit großen Erwartungen begrüßt und galt als wichtiger Baustein einer erfolgreichen Entwicklungsstrategie. Durch den vergrößerten Binnenmarkt hofften auch kleine Ökonomien, sogenannte Skaleneffekte in der Produktion zu

erreichen. Damit ist gemeint, dass durch Massenproduktion die Kosten pro hergestellter Einheit sinken.

Mit Berufung auf Art. 24 sind inzwischen viele hundert Sonderabkommen geschlossen worden. Und auch große Akteure, wie die EU und die USA, bemühen sich verstärkt um solche Abkommen. Häufig werden diese als Freihandelsabkommen bezeichnet, aber diese Bezeichnung führt in die Irre: Liberalisiert wird nur der Handel zwischen den teilnehmenden Volkswirtschaften, während die übrigen Länder der Weltwirtschaft ausgeschlossen bleiben.

Es erscheint daher sinnvoller, die Abkommen als Präferenzabkommen (P) zu bezeichnen: Die teilnehmenden Länder gewähren sich gegenseitig handelspolitische Präferenzen, die wechselseitig oder einseitig sein können. Die Präferenzen können Freihandel umfassen oder lediglich Abweichungen vom Meistbegünstigungszollsatz unterhalb von Freihandel beinhalten. Dies ist vor allem bei Abkommen zwischen Entwicklungsländern zu beobachten.

Zur Problematik von Präferenzabkommen

Mit diesem Trend sind zahlreiche Probleme verbunden. Der Welthandel wird immer komplizierter, weil alle Abkommen sich deutlich voneinander unterscheiden und die Unternehmen deshalb immer mehr Zeit auf die Kenntnis und Anwendung der einzelnen Regelwerke verwenden müssen. Zudem werden ausgeschlossene Ökonomien wirtschaftlich benachteiligt. Diese Nachteile lassen sich zumeist auch nicht durch eine wachstumsbedingte stärkere Nachfrage des Präferenzraumes nach Produkten aus den ausgeschlossenen Ländern kompensieren.

Für Europa ergibt sich aus dem Trend zu Präferenzabkommen ein besonderes Problem: Einerseits möchte die europäische Politik die Ursachen von Migration bekämpfen und die wirtschaftliche Entwicklung in afrikanischen und arabischen Ländern fördern, andererseits werden genau diese Staaten unter anderem durch Präferenzabkommen diskriminiert und in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung gebremst. Der Grund sind erneut die Anforderungen an den Warensprung. Um diese zu erfüllen und Waren zollfrei handeln zu können, verzichten Unternehmen häufig auf den Bezug von Vorprodukten aus Ländern außerhalb der Präferenzzone. Damit scheiden afrikanische und arabische Lieferanten von Vorprodukten aus.



Forderung nach „Fair Play“: Südafrikanische Geflügelbauern protestieren am 1. Februar 2017 gegen Geflügelimporte aus der EU, die heimische Produzenten unter Druck setzen.

Freihandel und Entwicklung

[...] Freihandel zwischen der EU und den Staaten Afrikas südlich der Sahara: Die entsprechenden Gespräche laufen bereits seit 2002, insgesamt soll es am Ende fünf Partnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPA) mit je einer Staaten-gruppe geben. Bisher ist nur jenes mit dem südlichen Afrika in Kraft getreten – noch dazu unvollständig: Das ölfreiche Angola macht nicht mit.

Ziel der Abkommen ist eine fast vollständige gegenseitige Marktöffnung. Das ist heftig umstritten. Nichtregierungsorganisationen und mehrere afrikanische Regierungen warnen davor, dass der unbeschränkte Handel mit Europa die lokale Wirtschaft in Afrika schwächen könnte. Die Befürworter der EPAs in Brüssel setzen dagegen auf die positiven Wirkungen des Handels: Wachstum, Innovation, Anreiz für Reformen, erleichterter Zugang zu technischem Wissen. [...]

Der Streit über den richtigen Weg ist nicht ohne seine Vorgeschichte zu verstehen. Als Wiedergutmachung kolonialen Unrechts und um die Entwicklung der betroffenen Länder zu fördern, hatte die damalige Europäische Gemeinschaft den ehemaligen Kolonien Europas in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP-Staaten ) Handelsprivilegien gewährt – einseitig. Das Lomé-Abkommen, geschlossen 1975 in der gleichnamigen Hauptstadt Togos, schrieb fest, dass die 71 Ex-Kolonien weitgehend zollfrei in die EG importieren durften, während sie ihre eigenen Märkte nicht für europäische Produkte öffnen mussten. Die Überlegung dahinter: Mit Hilfe des einseitigen Marktzugangs sollten die Staaten eine Art Handelsvorsprung erhalten – und gleichzeitig ihre Industrien geschützt entwickeln können, bis sie konkurrenzfähig sind.

Wer sich Afrika heute ansieht, wird feststellen, dass sich die in Lomé gesetzten Erwartungen nicht erfüllt haben. Noch immer exportieren die meisten Staaten unverarbeitete Rohstoffe; eigene Industriegüter stellen die wenigsten her. Die meisten Volkswirtschaften auf dem Kontinent sind kaum stärker als zum Zeitpunkt ihrer Unabhängigkeit.

Auch deshalb schickte sich die EU um die Jahrtausend-wende an, ihre Handelsbeziehungen zu den AKP-Staaten zu reformieren. Der sogenannte Cotonou-Vertrag löste 2000 das Lomé-Abkommen ab, und die EPAs sollten den neuen Vertrag umsetzen. [...]

Umstritten ist, ob die EPAs, wie sie seit etwa 14 Jahren verhandelt werden, tatsächlich der richtige Schluss aus dieser Erkenntnis sind. Kritiker sehen den Freihandel nicht als Lösung, sondern als Ursache vieler Probleme. [...] Francisco Mari, Referent für Handelspolitik beim evangelischen Hilfswerk Brot für die Welt, [...] nennt erstens den Freihandelsdruck, den Geberländer schon früher auf Afrika ausgeübt hätten. Der Ölpreisschock der Siebzigerjahre hatte auf dem Kontinent fast flächendeckend eine Schuldenkrise ausgelöst; 38 der knapp 50 Staaten südlich der Sahara suchten daraufhin Hilfe beim Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank. Die

Organisationen vergeben Kredite nur unter Auflagen. Konkret verordneten sie den überschuldeten Ländern Programme zur Strukturanpassung: Diese mussten privatisieren, deregulieren, liberalisieren.

Schon seit den Neunzigerjahren also senken afrikanische Staaten gezwungenermaßen ihre Handelsschranken. Deshalb, so die Kritiker, dominierten heute europäische und asiatische Produkte Afrikas Märkte. „Aufkeimende lokale Industrien hatten gegen diese Konkurrenz keine Chance“, sagt Mari. Experten beim IWF wenden dagegen ein: Das Problem liege darin, dass die Reformen nicht umgesetzt wurden. So sei es in den meisten Staaten nicht gelungen, Rechtssicherheit herzustellen.

Ein zweiter Grund für die Erfolglosigkeit des Lomé-Systems, glaubt Francisco Mari, seien die Agrarsubventionen der EU. Sie machen aktuell 27 Prozent des EU-Haushaltes aus. Europas Bauern können ihre Güter also günstiger verkaufen, weil sie unterstützt werden – und das tun sie auch außerhalb Europas. Auf den Märkten südlich der Sahara findet man massenweise italienisches Tomatenmark, deutsche Hühnerschenkel oder Nestlé-Milchpulver. Afrikanische Bauern können dagegen ihren erleichterten Marktzugang zur EU gar nicht ausschöpfen: Ihre Güter sind sowohl im eigenen Land als auch in Europa teurer als die künstlich verbilligten europäischen Produkte.

Marita Wiggerthale, Agrarexpertin bei der Entwicklungsorganisation Oxfam, bezeichnet die Abkommen als „entwicklungspolitisch verheerend“. Das aus ihrer Sicht größte Problem: Afrikanische Staaten, die die Abkommen unterzeichnen, müssen innerhalb von 15 bis maximal 25 Jahren mindestens 80 Prozent ihrer Außenzölle abschaffen. [...] Fallen sie weg, haben Regierungen deutlich weniger Mittel für öffentliche Aufgaben wie Bildung, Gesundheit und Infrastruktur.

[...] Auch Befürworter der Abkommen geben zu, dass die Sache mit dem Freihandel nicht einfach ist. „Handelsliberalisierung führt nicht automatisch zu Entwicklung“, sagt Evita Schmiege, Leiterin der Europa-Forschungsgruppe bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. „Vielmehr kann Marktöffnung kurzfristig zu Arbeitslosigkeit und Strukturverwerfungen führen. Zugleich hat es aber kein Land geschafft, durch Protektionismus langfristig zu Wohlstand zu kommen.“ Erfolgreich seien all jene Länder gewesen, die ihre Märkte „maßvoll“ öffneten und diesen Schritt mit Reformen begleiteten. [...] In der Praxis, sagt Schmiege, seien meist gar nicht Zölle das Problem für afrikanische Exporteure, sondern, europäische Gesundheits- und Sicherheitsstandards einzuhalten. [...]

Dabei hat das Thema EPA, wenig beachtet, längst auch eine geopolitische Komponente. Um Afrika als Markt hat ein regelrechter Kampf zwischen westlichen Ländern und der Volksrepublik China begonnen. Die Position Europas ist dabei alles andere als unangefochten. [...]

Isabel Pfaff / Nikolaus Piper, „Ursache oder Lösung“, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. November 2016

Eine Liberalisierung der jeweiligen Handelspolitik kann mit diesen Abkommen verbunden sein, aber sehr häufig ist eine weit reichende Senkung des Schutzniveaus für die einheimische Wirtschaft gar nicht beabsichtigt. Neue Abkommen, die häufig gepriesen werden als „Goldstandard“ (TTIP) oder als „Abkommen des 21. Jahrhunderts“ (TPP), vereinheitlichen Normen und Standards, verschärfen die Protektion geistigen Eigentums, schrän-

ken den Schutz von Daten ein und regeln die Sicherheit von ausländischen Investitionen. Die Unternehmen, die international Handel treiben, werden damit in vielen Bereichen unterstützt.

Es gibt jedoch auch Bereiche, die mitunter weit in die politischen und kulturellen Präferenzen von Gesellschaften eingreifen. Der politische Widerstand gegen die Abkommen zielt daher häufig auf ihre über die Liberalisierung des Handels

Vor- und Nachteile von Präferenzabkommen am Beispiel CETA

2016 wurde nach langen Verhandlungen und einiger Kritik das kanadisch-europäische Freihandelsabkommen CETA abgeschlossen. Welchen Nutzen hat CETA, welche Nachteile gibt es?

Die am Münchener Ifo-Institut forschenden Handelsökonomin Rahel Aichele und Gabriel Felbermayr prognostizieren 2014 durch CETA einen durchschnittlichen Zuwachs des Realeinkommens pro Kopf von gerade einmal 60 US-Dollar pro Jahr und dies auch nur langfristig, also zehn Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens. Es kann nicht überraschen, dass ein so geringer materieller Nutzen für viele Bürgerinnen und Bürger die möglichen Nachteile des Abkommens nicht aufwiegt. Insbesondere die Einführung von privaten Schiedsgerichten außerhalb der staatlichen Gerichtsbarkeit wird von vielen kritisch betrachtet.

Die Zölle im Handel zwischen Europa und Kanada sind heute schon sehr gering. Kanada erhebt einen durchschnittlichen Zoll von 2,3 Prozent auf alle Importe; die EU verzollt Importe aus Kanada nur mit einem Prozent. Höher sind die Zölle auf Autoimporte in Kanada (6,1 Prozent) und Lastwagen (5,2 Prozent) sowie auf Edelgasimporte in die EU (3,1 Prozent). Der Entfall der Zölle führt aber nicht zu einer Senkung der Handelskosten in gleicher Höhe. Importeure müssen nämlich gemäß Freihandelsabkommen die Herkunft der Ware dokumentieren, um Missbrauch zu verhindern. Ein in der EU hergestelltes Hemd kann nur dann zollfrei nach Kanada importiert werden, wenn den dortigen Zollbehörden der Nachweis erbracht wird, dass das Hemd aus Europa (und nicht etwa aus Vietnam) stammt. Durch die Pflicht zur Dokumentation der Herkunft der Waren entstehen Kosten, die den Nutzen der Zollsenkungen reduzieren.

Denn es gibt komplexe Ursprungsregeln, mit denen die Unternehmen die Herkunft der Waren belegen müssen. Etwa acht Prozent des gesamten Vertragswerkes – auf 130 von 1634 Seiten – nehmen die Regelungen zum Warenursprung ein. Handel wird

damit nicht erleichtert, sondern durch komplizierte Verwaltungsvorschriften eher erschwert.

Eine Erklärung für das große Interesse der EU-Kommission an der Realisierung des Abkommens gibt es aber durchaus. CETA ist das erste Abkommen, in dem nicht die einzelnen Mitgliedstaaten Vertragsparteien in einem Investitionsschutzabkommen sind, sondern die gesamte EU. Mit CETA erfolgt also eine Vergemeinschaftung der von den Mitgliedstaaten geschaffenen politischen Risiken. Die Folgen einer Entscheidung etwa der spanischen Regierung hinsichtlich der Behandlung eines kanadischen Unternehmens hat zukünftig die gesamte EU zu tragen. Die EU-Kommission kommt mit CETA dem Ziel der Begründung einer Haftungsunion ein Stück näher bzw. vermindert damit die Risiken für die einzelnen Mitgliedsländer.



Auftakt zu vertiefter Partnerschaft: Am 16. Februar 2016 begrüßt der Präsident des Europäischen Parlamentes, Antoni Trajani (rechts), den kanadischen Premierminister Justin Trudeau in Straßburg.

hinausgehenden Bestimmungen. Kritiker der Abkommen weisen darauf hin, dass diese für die beteiligten Länder deutliche Beschränkungen in politischen Handlungsspielräumen und eine Reduzierung ihrer politischen Autonomie bedeuten können. Es gäbe dann Konsultierungs- bis hin zu Einspruchsmöglichkeiten der Partner, wenn ein Land auf seinem und für sein Gebiet Regulierungen ändern will.

Auch für die WTO haben die Abkommen gravierende Nachteile. Artikel 1, der Pfeiler der Handelsordnung, wird heute von wichtigen Akteuren, allen voran die USA und die EU, geschwächt. Der WTO gelingt es weder, die seit dem Jahr 2001 laufende Doha-Verhandlungsrunde abzuschließen, noch kann sie das Erstarken der systemischen Konkurrenz in Form von Präferenzabkommen verhindern.

Gegenmaßnahmen der Schwellenländer

Für große und kleinere Entwicklungs- und Schwellenländer ist der gegenwärtige Trend zur Schaffung von Freihandelszonen eine enorme Herausforderung. Wie können diese Länder ihre Außenwirtschaftspolitik außerhalb der WTO gestalten? Haben

sie die Option, durch eigene Integrationsprojekte den schleichenden Bedeutungsverlust der WTO zu kompensieren?

Ein koordinierter Vorschlag aller Schwellenländer für eine Alternative zum bestehenden Handelsregime ist derzeit nicht in Sicht. Aber einzelne Initiativen gibt es. Im November 2014 regte die chinesische Führung an, eine asiatisch-pazifische Freihandelszone zu schaffen. Diese „Free Trade Area of the Asia-Pacific“ (FTAAP) ist allerdings keine neue Idee. Schon 1966 hatte ein japanischer Ökonom ein vergleichbares Projekt vorgeschlagen. Daneben bemüht sich Peking um ein exklusives, asiatisches Abkommen. An der „Regional Comprehensive Economic Partnership“ (RCEP) sind asiatische Länder sowie Australien und Neuseeland, nicht jedoch die USA beteiligt.

Die großen Freihandelsabkommen der USA und der EU könnten also durchaus mit eigenen Großprojekten vor allem der Schwellenländer beantwortet werden. Neben Chinas Alternativen wären auch Initiativen der übrigen BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien) denkbar.

Aus einer politischen Perspektive ist der Trend zu Präferenzabkommen ein bedauerlicher und riskanter Rückschritt. Die politischen Lektionen der 1930er-Jahre werden vergessen. Diskriminierung ist in die Handelspolitik zurückgekehrt – und hat das Potenzial, zu wachsenden Konflikten in der neuen multipolaren Ordnung zu führen.

HERIBERT DIETER

Grenzüberschreitende Investitionen

Vor- und Nachteile grenzüberschreitender Investitionen werden in der Öffentlichkeit immer wieder kontrovers diskutiert. Sie bieten vielfältige Chancen, die zur wirtschaftlichen Belebung von Regionen beitragen können. Zugleich bergen sie die Gefahr, dass die Möglichkeiten einer liberalen Weltwirtschaft ungleich ausgenutzt werden.

Ein wichtiges Element der internationalen Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen sind grenzüberschreitende Investitionen. Dazu sind alle grenzüberschreitenden Vermögensanlagen zu rechnen, also auch Wertpapieranlagen (Portfolioinvestitionen^②).

Investitionen aus dem Ausland sind häufig ein politisch umstrittenes Thema. In Deutschland etwa wurde im Jahr

2016 die Übernahme des Roboterherstellers KUKA durch ein chinesisches Unternehmen intensiv diskutiert: Erwächst der deutschen Wirtschaft Schaden, indem technologisches Wissen nach China fließt? Ist es unklug, sich gegen ausländische Investitionen aufzulehnen und nicht vielmehr sinnvoll, dass ausländische Unternehmen in Deutschland investieren?

Diese Fragen werden keineswegs nur in Deutschland diskutiert. In der Wirtschaftsgeschichte finden sich viele Fälle von ausländischen Investitionen, die von intensiver Kritik begleitet wurden. Dies gilt besonders bei bekannten Unternehmen. In der Schweiz etwa wurde die Übernahme der insolventen Fluggesellschaft Swissair durch die Lufthansa anfangs scharf kritisiert. Erst im zweiten Anlauf ließen sich der Schweizer Staat und die Aktionäre der Swiss auf die Übernahme ein.



picture alliance / Silas Stein / dpa

Paul Feng ist Chef des chinesischen Midea-Konzerns, der 2016 den deutschen Roboterhersteller KUKA übernimmt. Feng auf der Industriemesse Hannover 2017



picture alliance / Sven Simon

2005 kauft Lufthansa die Schweizer Fluggesellschaft Swissair. Lufthansa- und Swissair-Flugzeug auf dem Vorfeld des Frankfurter Flughafens am 10. Januar 2003



Durch die Daimler-Fabrik angezogen, startet der irische Konzern Johnson Controls 2012 im ungarischen Kecskemet die Produktion von Autositzen, die in die Mercedes B-Klasse eingebaut werden. Die Fabrik von Johnson Controls schuf nach Unternehmensangaben dort mehr als zweihundert neue Jobs.

Investitionsformen und deren Bewertung

Ausländische Investitionen haben verschiedene Formen. Nutzen und Risiken sind unterschiedlich zu bewerten. Die bekannteste Form sind Direktinvestitionen: Dabei wird in ein neues Unternehmen investiert, oder es werden Anteile an einer existierenden Firma gekauft.

Häufig errichten Unternehmen aus Land A eine Fabrik in Land B. Ein Beispiel aus Europa: Der Autohersteller Daimler er-

richtet ein Werk zur Produktion der Mercedes B-Klasse im ungarischen Kecskemet und investiert eine Milliarde Euro in dieses Vorhaben. Dies hat für das Zielland der Investition wirtschaftliche Vorteile: Zum einen entstehen im Werk selbst Arbeitsplätze, zum anderen zieht die Errichtung einer Automobilfabrik andere Investoren, vor allem aus der Zulieferindustrie, an. Möglich ist auch, dass Arbeitskräfte in den von ausländischen Investoren errichteten Fabriken Kenntnisse und Fähigkeiten gewinnen, die sie dann bei der Gründung neuer, eigener Unternehmen nutzen können. Im Idealfall entwickelt sich durch ausländische Investitionen ein nachhaltiger wirtschaftlicher Aufschwung.

Vor- und Nachteile von ausländischen Direktinvestitionen

[...] Im Grundsatz stimmen die meisten Ökonomen darin überein, dass solche Investitionen von beträchtlichem wirtschaftlichem Nutzen sind. Wenn eine ausländische Firma ihre eigene Technologie und das eigene Kapital nutzt, um eine neue Fabrik zu bauen oder wenn ein Unternehmen Anteile an einer ausländischen Firma kauft und sich so die Kontrolle über sie verschafft, dann kann das für beide Seiten lohnend sein. Die Kontrollübernahme geht zumeist mit der Einführung neuer Technologie und neuer Managementstrukturen einher, die wiederum für gesteigerte Produktivität sorgen. Das Kapital fließt dabei vor allem von fortgeschrittenen in weniger entwickelte Volkswirtschaften.

Von dieser Warte aus betrachtet scheinen ausländische Direktinvestitionen also die „gute“ Globalisierung zu repräsentieren. Doch damit vernachlässigt man die Rolle der so genannten „Zweckgesellschaften“, die – speziell in Europa – einen immer größeren Teil der ausländischen Direktinvestitionen tätigen. Dabei handelt es sich in der Regel um Dachunternehmen, die dazu genutzt werden, große Kapitalmengen im Ausland zu verwalten, ohne eine wirkliche physische oder wirtschaftliche Präsenz aufzubauen. Der Verdacht liegt nahe, dass dies nur geschieht, um Steuerzahlungen zu vermeiden, bilaterale Steuerabkommen auszunutzen oder steuerliche Sonderbehandlungen zu erwirken.

[...] Das zeigt wiederum, dass wir eindeutig zwischen „produktiven“ und strikt „bilanziellen“ oder „finanziellen“ ausländischen Direktinvestitionen unterscheiden müssen. Dass ein Großteil letzterer Transaktionen vor allem in Ländern mit niedrigen Unternehmenssteuern (Irland) oder vorteilhaften internationalen Steuerabkommen (Niederlande, Luxemburg) abgewickelt wird, versteht sich von selbst.

Das führt teilweise zu ganz erstaunlichen Statistiken. So ist die EU laut offizieller europäischer Handelsstatistiken der größte Nettoexporteur von Computerdienstleistungen – noch vor den USA. Dass ein großer Teil dieser vermeintlichen EU-Exporte aus Irland stammt, legt allerdings die Vermutung nahe, dass amerikanische Technologiekonzerne ihre Profite mittels Direktinvestitionen nach Irland umleiten, um von den dortigen Steuergesetzen zu profitieren. Die jüngste Entscheidung der EU-Kommission, von Apple eine beträchtliche Steuernachzahlung einzufordern, weist in diese Richtung. Makroökonomisch betrachtet ist klar, dass eine solche abgekartete Kapitalflucht unter dem Strich keine positiven gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen haben kann. [...]

Daniel Gros, „Globalisierung“, in: Internationale Politik (IP) Januar/Februar 2017, S. 62 ff. (hier S. 66 f.)

In früheren Epochen wurden ausländische Direktinvestitionen oft kritisch bewertet. Gerade in den sogenannten Entwicklungsländern galten sie vielfach als Problem: Die ausländischen Investoren würden die einheimischen Arbeitskräfte ausbeuten, und der langfristige Nutzen für die inländische Wirtschaft sei beschränkt, weil sie keine eigene Industrie aufbauen könne. Als weiterer unerwünschter Nebeneffekt ausländischer Investitionen wird das „Wildern im Arbeitsmarkt“ angesehen: Hochqualifizierte Arbeitskräfte, etwa Lehrer oder Ingenieure, können von ausländischen Firmen mittels höherer Löhne angeworben und dann für gering qualifizierte Tätigkeiten eingesetzt werden. In ihren Ausbildungsberufen fehlen sie dann.

Ausländische Investitionen können aber auch in anderer Form erfolgen. Eine schon erwähnte ist die Übernahme eines inländischen Unternehmens durch ein ausländisches. Der Kauf einer inländischen Firma ist selten ein rein ökonomisches Thema, sondern weckt oft auch Emotionen. Das zeigt abermals das Beispiel der Swissair: Die Fluggesellschaft galt als Verkörperung der Schweizer Nationalstolzes. Übernahmen bestehender Unternehmen werden in vielen Fällen als unerwünschter Ausverkauf des wirtschaftlichen Know-how eines Landes kritisiert.

Unterscheidet man Direktinvestitionen, die mit dem Aufbau neuer Produktionskapazitäten einhergehen (soge-

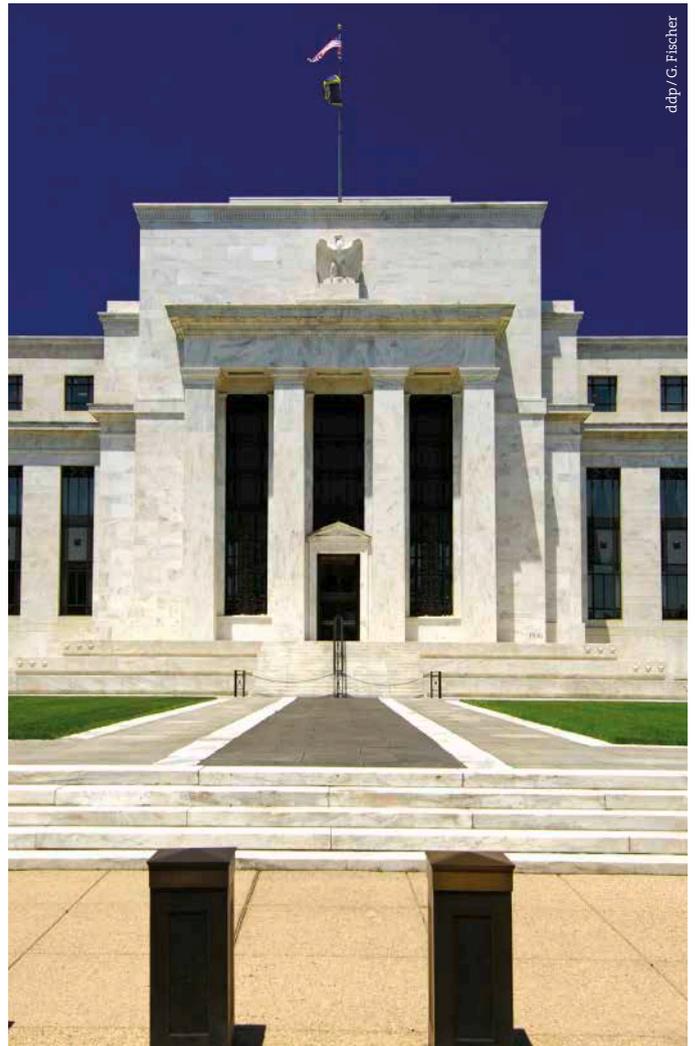
nannte *greenfield*-Investitionen), sowie Fusionen und Übernahmen, ergibt sich für das Jahr 2015 folgendes Bild: Die Industrie-Neuansiedlungen stiegen weltweit gegenüber 2014 um acht Prozent auf 766 Milliarden US-Dollar. Fast genauso hoch war das Volumen grenzüberschreitender Fusionen und Übernahmen, das 721 Milliarden US-Dollar betrug. Allerdings stiegen diese Direktinvestitionen gegenüber 2014 um 67 Prozent.

Ein wesentlicher Faktor für das ausgeprägte Kaufinteresse von Unternehmen ist die Zinspolitik der großen Notenbanken, die die Finanzierung großer Übernahmen durch ein niedriges Zinsniveau leichter finanzierbar machen. Ebenso wie für Häuslebauer bei niedrigen Zinsen auch ein größeres Eigenheim erschwinglich wird, können Unternehmen bei niedrigen Zinsen auch sehr große Übernahmen finanzieren.

Schließlich gibt es als dritte Form noch Portfolio-Investitionen. Auch hier fließt Kapital ins Ausland oder aus dem Ausland. Im Vordergrund steht dabei das Interesse, an den Profiten eines Unternehmens zu partizipieren. Eine Übernahme des Unternehmens oder die Kontrolle des Geschäftsbetriebs sind bei Portfolio-Investitionen nicht vorgesehen. Ein Beispiel ist der Kauf von Aktien der Deutschen Telekom durch einen Australier. Ziel der Investition ist es, von Dividenden und eventuellen Kurssteigerungen der Aktie zu profitieren, aber nicht das Unternehmen zu kontrollieren.



Der britische Fliesenhersteller Twyford Ceramics unterhält Fabriken in afrikanischen Staaten. Fließbandarbeiter des Unternehmens in Kajido County in Kenia 2017



Die Federal Reserve Bank (Fed) beeinflusst mit ihrer Zinspolitik die Investitionsfreudigkeit von Unternehmen. Hauptsitz der US-Zentralbank in Washington, D.C.

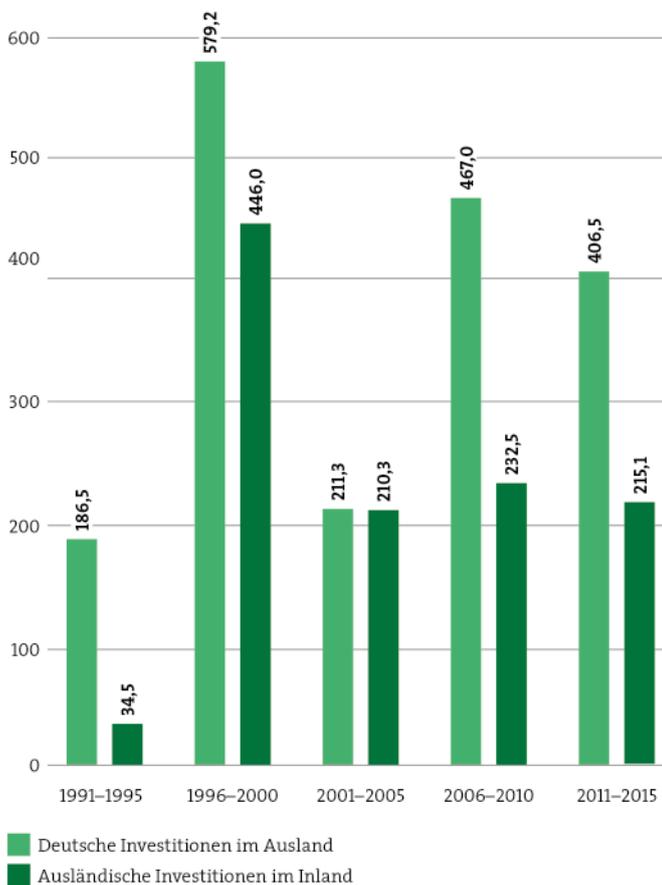
Deutsche Investitionen im Ausland und ausländische Investitionen in Deutschland

Die Investitionstätigkeit ausländischer Unternehmen in Deutschland hat in den letzten Jahren immer wieder lebhaftere Debatten ausgelöst. Neben dem Augsburger Roboterhersteller KUKA sollte ein weiteres Unternehmen, der Anlagenbauer Aixtron, von einem chinesischen Unternehmen gekauft werden. Diese Übernahme wurde aber von der US-Regierung aus Gründen der amerikanischen nationalen Sicherheit – Aixtron produziert Anlagen, die militärisch genutzt werden können – untersagt.

Die Investitionstätigkeit deutscher Unternehmen im Ausland wird hierzulande dagegen weniger diskutiert. Laut Statistik haben in den letzten 25 Jahren deutsche Unternehmen in jeder Fünf-Jahres-Periode mehr im Ausland investiert als ausländische Unternehmen in Deutschland. In den fünf Jahren von 2001 bis 2005 waren beide Summen nahezu gleich hoch, aber seit 2006 sind die deutschen Investitionen im Ausland deutlich höher. Allerdings wird in dieser Statistik nicht unterschieden zwischen Firmenübernahmen, also dem Kauf bestehender Unternehmen, und Investitionen etwa in eine neue Fertigungsstätte.

Direktinvestitionsströme

1991 bis 2015, in Mrd. Euro



Bundesbank, Zeitreihendatenbanken, Außenwirtschaft, im Internet unter http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Statistiken/Zeitreihen_Datenbanken/Aussenwirtschaft/aussenwirtschaft_node.html; für aktuelle Daten http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Statistiken/Aussenwirtschaft/Direktinvestitionen/stat_direktinvestitionen.pdf?__blob=publicationFile

Made in Spartanburg

[...] Auf einem 460 Hektar weiten Gelände links der Straße breitet sich da inmitten grüner Felder ein gigantisches Ensemble strahlendweißer Fabrikgebäude aus – das größte BMW-Werk der Welt.

Vor genau 25 Jahren fiel die Standortentscheidung des Münchner Konzerns für Spartanburg, [South Carolina, USA]. [...] Seit der Gründung der ersten Baumwollspinnereien Ende des 19. Jahrhunderts schlug in dieser Ecke [...] das Herz der amerikanischen Textilindustrie. Mit dem Exodus der Branche nach Asien setzte in den 1960er Jahren [...] ein dramatischer Niedergang ein. Zehntausende Jobs in der Region gingen verloren. Geschäfte machten Pleite. Das Zentrum von Greenville [Nachbarort von Spartanburg] verödete. [...]

Heute empfängt den Besucher eine angenehme, europäisch anmutende Innenstadt mit Parks und vielen Bäumen entlang einer Flanierstraße. Die Arbeitslosenquote liegt unter dem US-weiten Wert von 4,3 Prozent. Viele junge Berufstätige sind aus dem Umland in schicke ehemalige Fabrikgebäude gezogen. Die Mieten steigen. Es gibt kleine Geschäfte und gute Restaurants, in denen man bisweilen mit „Gutten Tack“ begrüßt und mit „Danke“ verabschiedet wird.

Schon frühzeitig hatten sich einige Maschinenbauer und der Reifenhersteller Michelin in der Region angesiedelt. Doch erst die Ankunft des Autoriesen BMW vor 25 Jahren brachte den echten Umschwung. „BMW hat uns gerettet“, urteilt David Britt. Der Verkaufsmanager eines amerikanischen Zementteileherstellers weiß, wovon er spricht: Er sitzt seit 1991 im Bezirkparlament von Spartanburg. Der deutsche Automobilkonzern habe mit Investitionen von insgesamt 7,8 Milliarden Dollar die „Region zu einem industriellen Mekka gemacht“, schwärmt der Republikaner.

Knudt Flor [...] Leiter des BMW-Werkes in Spartanburg [...] zählt [...] die Eckdaten des Unternehmens auf: 411 000 Fahrzeuge liefen hier im vorigen Jahr vom Band. Bald soll die Jahresproduktion auf 450 000 steigen. Mehr als zwei Drittel davon werden ins Ausland verkauft. Damit ist BMW der größte Autoexporteur der USA.

Fast 9000 Männer und Frauen arbeiten im Werk Spartanburg. Doch das Unternehmen hat auch zahlreiche Zulieferer nachgezogen. Insgesamt, so Flor, sichere der bayerische Konzern damit etwa 30 000 Jobs in der Region und 70 000 in den ganzen USA. „BMW wird längst als lokale Marke gesehen“, berichtet der Manager stolz. [...]

Seit den 1990er Jahren haben die Amerikaner fast alles getan, um BMW nach South Carolina zu locken und dort zu halten: Das Bauland stellten sie extrem günstig zur Verfügung, bauten die Straßen aus, stellten 55 Apartments zur Verfügung und gewährten massive Steuervorteile. US-Medien schätzten den Wert dieser Subventionen auf 130 bis 145 Millionen Dollar. [...] Gewerkschaften spielen hier im Süden ohnehin kaum eine Rolle. Hauptsächlich für BMW wurde die Landebahn des Flughafens verlängert, und als die Deutschen reklamierten, sie bräuchten größere Frachtschiffe, ließ ein Vorgänger von Gouverneur McMaster kurzerhand den Hafen von Charleston ausbaggern. 800 bis 1000 BMW-Geländewagen werden dort nun jede Nacht verschifft. [...]

Karl Doemens, „Die Bösen im Bibelgürtel“, in: Frankfurter Rundschau vom 24./25. Juni 2017. Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Rundschau GmbH, Frankfurt



Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen sind seit Jahren auf einem hohen Niveau. 1994 errichtet der deutsche Automobilhersteller BMW ein Werk in Spartanburg, USA, das zur wirtschaftlichen Revitalisierung der Region beiträgt. 2012 hat das Unternehmen seine Produktionsstätte weiter ausgebaut, in der täglich knapp 1400 Fahrzeuge gefertigt werden.

Der Fahrzeughersteller Daimler hat im Jahr 2016 die Erweiterung seines ungarischen Werks und Investitionen von einer Milliarde Euro bekanntgegeben. Diese Neuinvestition nutzt der ungarischen Volkswirtschaft, zeigt aber auch, dass in Deutschland vergleichsweise wenig investiert wird. Im genannten Beispiel verzichtet der Fahrzeughersteller Daimler darauf, im Inland seine Produktionskapazität zu erweitern.

Die Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen blieben in den letzten Jahren auf einem hohen Niveau. Zugleich gab es Umschichtungen: Die verarbeitende Industrie und der Handel bauten ihre Investitionen aus, die Banken und Versicherer da-

gegen reduzierten ihre Investitionen im Ausland. Dies ist auch eine Folge der anhaltenden Krise im Finanzsektor. Banken und Versicherungen bauen Geschäftstätigkeiten ab und reduzieren auf diese Weise den Bedarf an Eigenkapital.

Nahezu keine Veränderungen zeigen sich bei ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland. In der verarbeitenden Industrie nahmen die Investitionen zwischen 2012 und 2015 sogar leicht ab. Der Bestand ausländischer Direktinvestitionen im verarbeitenden Gewerbe betrug 2015 etwa ein Drittel der entsprechenden deutschen Investitionen im Ausland.

Deutsches Unternehmensvermögen im Ausland nach Wirtschaftsbereichen

2012 bis 2015, in Mrd. Euro, jeweils Jahresende

	2012	2013	2014	2015
Unmittelbare und mittelbare deutsche Direktinvestitionen im Ausland	925,9	916,8	984,2	1034,1
Davon:				
Verarbeitendes Gewerbe	299,0	318,6	346,7	364,1
Handel	137,8	138,4	151,1	166,5
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	244,1	216,6	266,8	286,8
Beteiligungsgesellschaften	61,5	56,6	56,1	68,4

Ausländisches Unternehmensvermögen in Deutschland nach Wirtschaftsbereichen

2012 bis 2015, in Mrd. Euro, jeweils Jahresende

	2012	2013	2014	2015
Unmittelbare und mittelbare ausländische Direktinvestitionen in Deutschland	437,4	460,5	464,4	465,9
Davon:				
Verarbeitendes Gewerbe	116,4	115,2	115,2	114,7
Handel	49,2	49,9	52,2	53,6
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	91,7	87,4	158,9	163,3
Beteiligungsgesellschaften	75,0	76,4	62,5	66,6

Deutsche Bundesbank, Bestandserhebungen über Direktinvestitionen, Statistische Sonderveröffentlichung 10, Wiesbaden, April 2017, S. 6 f und S. 52 f.

Bemerkenswert sind die deutschen Investitionen in Großbritannien, die dreimal so hoch sind wie die in Frankreich. Das liegt vor allem an der Automobilindustrie, allen voran den Investitionen der Firma BMW in die Mini-Fabriken. Sehr niedrig sind bislang die Investitionen aus Schwellenländern in Deutschland. Der Bestand an Direktinvestitionen aus China, Brasilien, Indien, Mexiko und Südafrika belief sich 2015 auf gerade einmal 3,5 Milliarden Euro und damit auf lediglich 0,8 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland. China als Herkunftsland von Kapital holt aber in den vergangenen Jahren deutlich auf.

Direktinvestitionen nach Ziel- und Herkunftsländern

2015, in Mrd. Euro

Ziel- und Herkunftsländ	Deutsche Investitionen im Ausland	Ausländische Investitionen in Deutschland
Alle Länder	1034,1	465,9
Europäische Union	429,8	356,0
Europäische Währungsunion	193,9	296,2
Großbritannien	121,3	38,7
Frankreich	38,5	21,2
USA	290,4	28,1
China	69,6	2,2
Brasilien	18,4	0,1
Japan	11,6	18,6
Indien	12,7	0,3
Mexiko	9,7	0,1
Südafrika	5,3	0,08

Deutsche Bundesbank, Bestandserhebungen über Direktinvestitionen, Statistische Sonderveröffentlichung 10, Wiesbaden, April 2017, S. 10ff und S. 52ff, im Internet unter https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Statistische_Sonderveroeffentlichungen/Statso_10/2017_bestandserhebung_direktinvestitionen.pdf?__blob=publicationFile

Droht ein Ausverkauf deutschen Know-Hows?

Lange Zeit sahen die deutsche Politik und die deutschen Wirtschaftsverbände in ausländischen Investitionen kaum Grund zur Sorge. Das änderte sich im Jahr 2016. Den Anlass dazu bot die Wirtschaftspolitik Chinas, die vor allem in drei Punkten kritisch betrachtet wird:

Der erste betrifft die Behandlung deutscher Investitionen in China. Die Politik hat den Eindruck gewonnen, dass deutsche Unternehmen in China gerne als Technologieträger genutzt werden. Mit ihnen wird solange kooperiert, bis die chinesischen Unternehmen die Technologie kopiert haben.

Ein Beispiel hierfür ist die Eisenbahnindustrie. Siemens lieferte zunächst komplette Züge und wurde dann von der chinesischen Regierung gezwungen, ein Gemeinschaftsunternehmen mit einer chinesischen Firma zu gründen. Diese übernahm die deutsche Technologie. Siemens ist heute vom chinesischen Eisenbahnmarkt verschwunden, und der

frühere Siemens-Kooperationspartner CNR drängt nun als Anbieter auf den deutschen Markt.

Der zweite Punkt betrifft die Ungleichbehandlung: Chinesische Unternehmen können in Deutschland hiesige Firmen vollständig übernehmen, aber deutschen Unternehmen wird dies in China nicht gestattet. Sie müssen sich auf Minderheitsbeteiligungen beschränken.

Der dritte Punkt betrifft die Aushöhlung der technologischen Kompetenz in Deutschland. China hat sich das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2025 ein führender Anbieter in zehn anspruchsvollen Industriezweigen zu werden, darunter die Luftfahrt, Hochgeschwindigkeitszüge und Elektromobilität. Technologische Kompetenz, die nicht im Land selbst vorhanden ist, soll im Ausland eingekauft werden.

Wenn der Argwohn wächst, dass strategische Aufkäufe deutscher Unternehmen durch konkurrierende Unternehmen aus China die künftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Deutschlands schwächen könnten, wäre es denkbar, dies zu verhindern, indem ausländische Investitionen zuvor nach bestehenden Regeln (Außenwirtschaftsgesetz) geprüft und in einzelnen Fällen untersagt werden.

Unternehmensverbände warnen bislang vor solch einer Beschränkung, weil sie negative Reaktionen im Ausland erwarten und dadurch die Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen gefährdet sehen.

Thomas Plafmann / Baske Cartoons



HERIBERT DIETER

Die internationale Finanzordnung

Finanzmärkte beeinflussen die Entwicklung einzelner Volkswirtschaften. Ihre Organisation, die Finanzordnung, ist das Ergebnis von politischen Entscheidungen, die im Laufe der Jahre starken Veränderungen unterworfen sind. Der unbeschränkte Kapitalverkehr birgt Chancen und Risiken.

Neben dem Warenhandel und den grenzüberschreitenden Investitionen werden die internationalen Wirtschaftsbeziehungen geprägt durch den übrigen Kapitalverkehr und die Währungsordnung. Die Finanzmärkte beeinflussen im hohen Maße die Entwicklung einzelner Volkswirtschaften, speziell der Entwicklungs- und Schwellenländer. Verändert sich beispielsweise der Wechselkurs einer Landeswährung, hat dies gravierende Auswirkungen auf den Handel und Investitionsentscheidungen. Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen sind daher ohne die Betrachtung der Finanzordnung nicht zu verstehen.

Die heutige Organisation der Finanzmärkte ist sehr stark von liberalen Vorstellungen geprägt. Zwar gibt es in China, Indien und anderen Schwellenländern noch Kapitalverkehrskontrollen (*managed floating*, also keine vollkommen freien Wechselkurse). Doch in den meisten Ländern ist der grenzüberschreitende Kapitalverkehr nicht beschränkt, und die Wechselkurse von Währungen bilden sich auf Märkten, werden also nicht von staatlichen Stellen festgelegt. In früheren Phasen der Weltwirtschaft war dies anders: Staaten kontrollierten Kapitalströme, und Zentralbanken legten Wechselkurse fest.

Die heutige Organisation der Finanzmärkte ist die Folge von politischen Entscheidungen zur Deregulierung und reflektiert dabei das Interesse einzelner Akteursgruppen. Die liberale Finanzpolitik nutzt vor allem denjenigen Unternehmen der Finanzindustrie, die auf einem globalen Markt grenzenlose Investitionsmöglichkeiten haben, aber auch Staaten, die sich heute leichter Zugang zu internationalem Kapital verschaffen können als früher und damit nun auch eigene Ersparnisengpässe leichter entschärfen können.

Allerdings war dies nicht immer so. In den letzten 150 Jahren haben sich die Bedingungen für die internationalen Finanzmärkte mehrfach und zum Teil drastisch verändert. Ausschlaggebend dafür waren politische Entscheidungen wichtiger Länder, vor allem Großbritanniens und der Vereinigten Staaten von Amerika.



Der US-Dollar löst Mitte der 1940er-Jahre den Goldstandard als internationale Leitwährung ab. Er bleibt als einzige Währung im festen Kurs an Gold gebunden.

Eine kurze Geschichte der internationalen Finanzpolitik

Der Goldstandard

Im 19. Jahrhundert war Großbritannien auf dem Höhepunkt seiner Macht und ordnete die internationalen Finanzbeziehungen nach seinen Interessen. Das Instrument hierzu war der Goldstandard. Dabei legte zunächst ein Land das Umtauschverhältnis von Papiergeld zu Gold fest. Großbritannien tat dies im Jahr 1844. Andere Länder folgten dem britischen Beispiel und stiegen auf eine Goldbindung ihrer Währungen um.

Von etwa 1870 bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs im Jahr 1914 ermöglichte der Goldstandard eine deutliche Ausweitung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Da alle

am Goldstandard teilnehmenden Länder ihre Währungen in einem festen Wechselkurs an Gold gebunden hatten, blieben auch die Wechselkurse zwischen den Währungen, also etwa zwischen dem britischen Pfund und dem amerikanischen Dollar, stabil. Zugleich herrschte ein unbeschränkter internationaler Kapitalverkehr. Kapital aus Großbritannien finanzierte so große Investitionen in der Neuen Welt, etwa den Eisenbahnbau in den USA oder in Argentinien.

Der Goldstandard hatte vor allem zwei Auswirkungen: Indem die Notenbanken das Austauschverhältnis zu einem knappen Edelmetall festlegten, förderten sie das Vertrauen in ihre Währungen. Denn die inländische Geldmenge war gebunden an die Goldreserven der landeseigenen Notenbank.

Gleichzeitig schuf der Goldstandard ein frühes System internationaler finanzpolitischer Zusammenarbeit. Die Notenbanken der teilnehmenden Länder trafen sich regelmäßig, um über Fragen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu sprechen und mögliche Anpassungsmaßnahmen zu vereinbaren. Federführend war die Bank von England, die als „Dirigent eines internationalen Orchesters“ fungierte, so der US-Ökonom Barry Eichengreen.

Der Erste Weltkrieg brachte diese internationale Zusammenarbeit zum Erliegen. Danach gab es mehrfach Bestrebungen, den Goldstandard wiederherzustellen. Doch sämtliche Initiativen scheiterten, die Staaten waren in den 1920er-Jahren, vor allem aber in der Großen Depression ⁸ zu Beginn der 1930er-Jahre, nicht zu internationaler Zusammenarbeit bereit. Im Sommer 1933, bei der Londoner Weltwirtschaftskonferenz, versuchten 66 Länder letztmalig, den Goldstandard wieder einzuführen. Doch der amerikanische Präsident Franklin D. Roosevelt, ab März 1933 im Amt, lehnte diesen Vorstoß ab, und so konnten sich die internationalen Wirtschaftsbeziehungen in den 1930er-Jahren nicht mehr erholen.

Das System von Bretton Woods

Nach dem Zweiten Weltkrieg zogen die alliierten Siegermächte Lehren aus dem Scheitern der Vorkriegsbemühungen. Die neue Währungsordnung wurde maßgeblich von den USA und Großbritannien gestaltet und ist benannt nach dem Konferenzort, an dem sie beschlossen wurde. 1944 tagten 44 Länder in

Bretton Woods, einem Dorf im US-Bundesstaat New Hampshire, und vereinbarten drei Institutionen zur Gestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen: den Internationalen Währungsfonds IWF, die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die zumeist als Weltbank bezeichnet wird, und das *General Agreement on Tariffs and Trades* (GATT), den Vorläufer der WTO, das sich um die Organisation des Warenhandels kümmern sollte.

Das System von Bretton Woods veränderte vor allem die Finanzpolitik. Die Wechselkurse waren, wie im Goldstandard, gegenüber anderen Währungen festgelegt. Im Mittelpunkt stand nun aber der US-Dollar, der als einzige Währung in einem festen Kurs an Gold gebunden war. Andere Währungen, auch das britische Pfund, waren wiederum in einem festen Kurs an den Dollar gebunden.

Das neue System erlaubte es allerdings, die Wechselkurse anzupassen. So wurde die D-Mark gegenüber dem US-Dollar zunächst im Jahr 1961 von 4,20 DM auf 4,00 DM pro Dollar und dann 1969 auf 3,65 DM pro Dollar aufgewertet. Vor allem aber unterlag der internationale Kapitalverkehr starken Beschränkungen. Unternehmen und Privatleute benötigten für die Ein- und Ausfuhr von Kapital Genehmigungen staatlicher Stellen.

Das System von Bretton Woods funktionierte gut zwei Jahrzehnte lang. Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen erlebten in diesen Jahren einen enormen Aufschwung, Finanz- und Wirtschaftskrisen blieben weitgehend aus. Besonders bemerkenswert ist, dass es in den wichtigsten Industrieländern in jener Phase keine einzige Bankenkrise gab. Die Bankenaufsichtsbehörden regulierten streng und verhinderten Übertreibungen, wie sie seit dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods immer wieder zu beobachten sind.

Die Finanzindustrie konnte allerdings nur auf den nationalen Märkten operieren und war dementsprechend an einer Überwindung dieses für sie unbefriedigenden Zustandes interessiert, um zu expandieren. Auch die Entwicklungs- und Schwellenländer waren im Bretton-Woods-System in ihren Investitionsmöglichkeiten im Wesentlichen auf die zumeist niedrigen eigenen Ersparnisse angewiesen und konnten nicht auf private externe Ersparnisse zurückgreifen. Dies behinderte sie in ihren Wachstumsperspektiven.



Existenzkampf während der „Großen Depression“ in den USA: Wanderarbeiterin mit ihren Kindern in Kalifornien. Wie viele andere Staaten lehnen die USA in den 1920er-/1930er-Jahren internationale finanzpolitische Kooperationen ab. Erst in Bretton Woods 1944 beschließen die beteiligten Staaten, die internationalen Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen zu vertiefen. Blick in den Konferenzsaal

Unter Druck geriet das System von Bretton Woods jedoch durch die wachsende Staatsverschuldung der USA. Sie war die Folge einer expansiven Fiskalpolitik, welche Washington von 1965 an betrieb, um den Krieg in Vietnam und die von Präsident Lyndon B. Johnson aufgelegten kostspieligen sozialpolitischen Maßnahmen zu finanzieren.

Diese Politik führte zu einer steigenden Inflation und untergrub schließlich das Vertrauen in die Fähigkeit der USA, US-Dollar jederzeit in Gold umtauschen zu können. Die Partner der USA wollten den Dollar nun bei festen Wechselkursen nicht mehr zur Bezahlung ihrer Forderungen akzeptieren. Damit kam eine zentrale Säule des Systems von Bretton Woods ins Wanken.

Übergang zur heutigen Finanzordnung

Das System von Bretton Woods wurde in mehreren Stufen zwischen 1971 und 1973 abgeschafft. Im August 1971 beendete der amerikanische Präsident Richard Nixon die Bindung des US-Dollars an Gold. Im Laufe der 1970er-Jahre gaben dann Deutschland und andere Länder die festen Wechselkurse zwischen ihren Währungen und dem Dollar auf und liberalisierten ihren Kapitalverkehr. Die Schlusslichter dieser Entwicklung bildeten zu Beginn der 1990er-Jahre Japan, Spanien und Portugal. Banken konnten mit dem Ende von Bretton Woods wieder in allen Regionen der Welt – mit Ausnahme des sogenannten Ostblocks unter Führung der Sowjetunion – Geschäfte tätigen.

Die vergangenen 150 Jahre lassen also drei Phasen mit sehr unterschiedlichen finanzpolitischen Prägungen erkennen:

- Der Goldstandard mit festen Wechselkursen und unbeschränktem Kapitalverkehr;
- das System von Bretton Woods, ebenfalls mit festen, wie wohl anpassbaren Wechselkursen, aber mit Beschränkungen des Kapitalverkehrs;
- und die heutige, noch namenlose Ordnung, die gekennzeichnet ist durch schwankende Wechselkurse und freien Kapitalverkehr.

Charakteristika und Folgewirkungen des freien Kapitalverkehrs

Die heutige Währungs- und Finanzordnung nutzt insbesondere denjenigen Banken und Finanzinstituten, die in vielen Ländern der Welt tätig sind. Für diese Gruppe eröffnete der Zusammenbruch der früheren Ordnung neue Geschäftsmöglichkeiten. Der Wandel von Bretton Woods zum heutigen System ist begleitet vom Wiedererstarken des Finanzsektors und seiner gestiegenen politischen Durchsetzungsmacht.

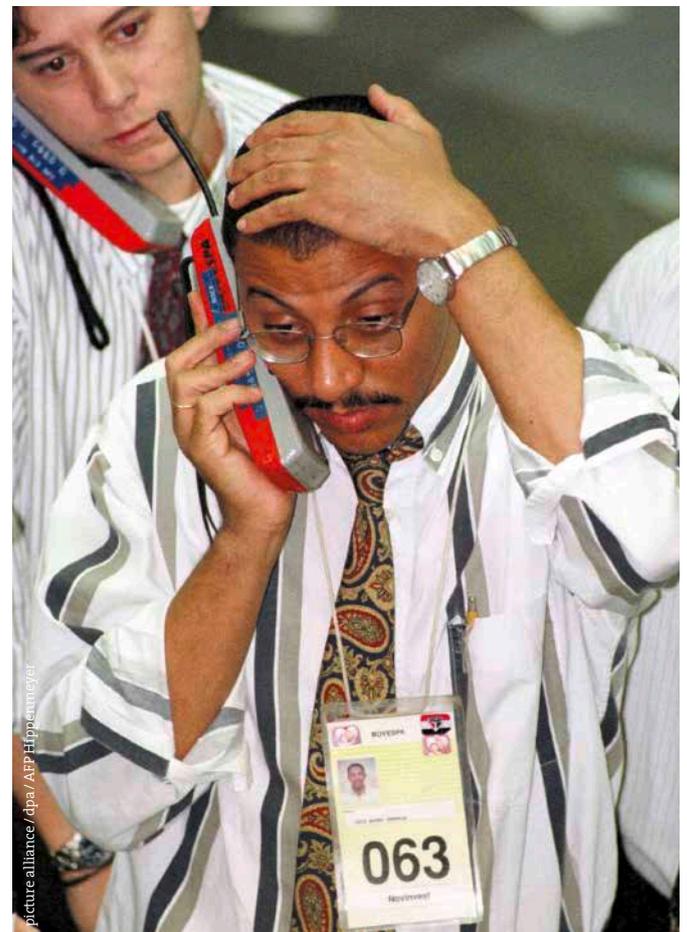
Unternehmen und Privatpersonen sind dagegen seit den frühen 1970er-Jahren mit zum Teil stark schwankenden Wechselkursen konfrontiert. Für Unternehmen bedeutet dies, dass sie sich gegen Wechselkursschwankungen absichern müssen. Diese Absicherungen werden vom Finanzsektor angeboten, kosten die Unternehmen jedoch beachtliche Summen. Die Freigabe der Wechselkurse in den 1970er-Jahren verlagerte also das Wechselkursrisiko vom Staat auf den Privatsektor und wird deshalb vielfach als eine der größten Privatisierungsaktionen der Wirtschaftsgeschichte angesehen.

Die Befürworter der Liberalisierung des Kapitalverkehrs erwarteten, dass sie Entwicklungs- und Schwellenländern günstigere Finanzierungsmöglichkeiten eröffnen werde. Kapital werde dorthin fließen, wo höhere Renditen winkten. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass vor allem die USA seit 1991 erhebliche Kapitaleinfuhren verzeichnen.

Entwicklungs- und Schwellenländer dagegen haben seit den Finanzkrisen der späten 1990er-Jahre hohe Währungsreserven aufgebaut, die zumeist in US-Dollar gehalten werden. Von 1998 bis 2015 stiegen diese Währungsreserven der Entwicklungsländer (ohne Gold) nach Angaben des IWF von 602 Milliarden US-Dollar auf 6 900 Milliarden US-Dollar. Währungsreserven gehören zwar der jeweiligen Regierung bzw. der Notenbank, stehen aber für produktive Investitionen nicht zur Verfügung.

Seit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs haben sich immer wieder schwere Finanzkrisen ereignet. Unmittelbar nach der Freigabe der Wechselkurse und der Liberalisierung des Kapitalverkehrs löste der Zusammenbruch einer deutschen Privatbank, des Bankhauses Herstatt, im Jahr 1974 eine internationale Krise aus. In den frühen 1980er-Jahren wurden gleich drei lateinamerikanische Länder – Argentinien, Brasilien und Mexiko – von schweren Finanzkrisen erfasst. In den 1990er-Jahren suchte eine erneute Krise Mexiko heim (1994/95), es folgten die Asienkrise (1997/98) und eine Finanzkrise in Russland. In den letzten zehn Jahren wurde die Weltwirtschaft durch die Krise, die 2007 in den USA begann, und die Folgekrisen in Europa überschattet.

Zwar sind diese Krisen nicht in allen Aspekten den Akteuren des Kapitalmarkts anzulasten. Auch strukturelle Faktoren und politische Entscheidungen von staatlicher Seite haben dazu beigetragen. Doch sie haben die Volkswirtschaften insgesamt belastet, und daher stellt sich die Frage, welchen Nutzen das heutige System des unbeschränkten Kapitalverkehrs hat.



Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs führt immer wieder weltweit zu Kursstürzen. 1998 hat die russische Finanzkrise Auswirkungen bis auf die Aktienbörse in Sao Paulo, Brasilien.

Konsequenzen aus der Finanzkrise 2007

An den Juli 2007 können sich die meisten Banker weltweit und auch in Deutschland noch gut erinnern. Schon seit dem Frühjahr hatte man aus den USA immer häufiger von geplatzten Immobilienkrediten gehört. Immer mehr Hausbesitzer konnten diese nicht zahlen, weil sie zu wenig verdienten. Diese schlecht besicherten Hypothekenkredite – im Fachjargon „Subprime“ genannt – wurden gebündelt in Paketen mit besser besicherten Krediten. So fand man Käufer – und das weltweit.

Darunter auch die Düsseldorfer IKB Deutsche Industriebank. Sie geriet Ende Juli 2007 in eine existenzbedrohende Krise, weil sie seit Jahren genau in Pakete mit solch schlecht besicherten Immobilienkrediten in den USA investiert hatte. Damit war sie das erste Opfer der Finanzkrise in Deutschland. Sie wurde gerettet mit Geldern der staatlichen Förderbank KfW, vom Bund und anderen Banken. [...]

Das aber war erst der Beginn. In der Folge fiel die Düsseldorfer WestLB, andere Landesbanken mussten von ihren Bundesländern gestützt werden, die SachsenLB wurde von der Landesbank Baden-Württemberg übernommen. Alle hatten sie in „Subprime“-Kredite investiert. [...] Die Banken waren zu wenig reguliert. Das aber erkannten die Politiker: Spätestens, als dann im September 2008 die Krise sich ausweitete und die US-Investmentbank Lehman Brothers zusammenbrach, begannen sie zu handeln. Sie verabschiedeten in Deutschland in kürzester Zeit ein Gesetz zur Stabilisierung der Finanzmärkte mit üppigen staatlichen Garantien und Kapitalzufuhren für die Banken. [...]

Inzwischen haben die Politiker und Aufseher die Regeln angezogen. Diese Regeln würden verhindern, dass eine solche Krise wie die von 2007/2008 wieder entstehen könne, glaubt etwa der frühere Bundesbankpräsident [Axel] Weber heute. Dass die Banken sicherer seien, sieht auch Elke König so, die Chefin des europäischen Bankenabwicklungsfonds: „Banken haben heute deutlich mehr und deutlich besseres Kapital.“ Doch ihre Ertragskraft hat gelitten. Denn weil sie nicht mehr in so riskante Geschäfte investieren dürfen, sprudeln die Gewinne daraus nicht mehr so kräftig. Und die Regulierung verursacht Arbeit und Kosten.

[...] Damals hatten die Zentralbanken begonnen, den Märkten Liquidität zur Bewältigung der Krise bereitzustellen. Das tun sie immer noch. Doch Weber warnt, dass der Boom, den viele Kapitalmärkte in Folge der expansiven Geldpolitik erfahren haben, nicht nachhaltig sein werde. Er erwartet eine Korrektur der Aktienkursbewertungen und eine Normalisierung bei den festverzinslichen Erträgen [...]

Deshalb müssten die verantwortlichen Notenbanken dieses System langsam wieder Richtung Normalität zurückführen. Wie schwer das ist, kann man aktuell an den Bemühungen der Europäischen Zentralbank beobachten. [...]

Brigitte Scholtes, „Eine Pleite, die die Welt veränderte“, in: General-Anzeiger Bonn vom 29./30. Juli 2017

Chancen und Risiken unbeschränkten Kapitalverkehrs

Der Idealfall: langfristige Kredite und ausländische Direktinvestitionen

Die Befürworter eines unbeschränkten, liberalen Kapitalverkehrs betonen vor allem den hohen Nutzen von Kapitalimporten. Länder mit niedriger Ersparnis könnten durch Kreditaufnahme im Ausland Ausgaben finanzieren, die ansonsten unterbleiben würden. Ein Entwicklungsland kann also durch die Kreditaufnahme im Ausland etwa den Bau einer Eisenbahnlinie finanzieren, die aus einheimischer Ersparnis nicht aufzubringen wäre.

Bei näherer Betrachtung offenbart der Kapitalverkehr jedoch auch problematische Aspekte. So finanziert eine Kreditaufnahme im Ausland oft nicht Investitionen, sondern Konsum. Gekauft werden keine Investitionsgüter wie Maschinen, sondern Konsumgüter wie Autos oder Kleidung. Wird im Ausland aufgenommenes Geld nicht oder nicht gewinnbringend investiert, sondern konsumiert, kann die Bedienung solcher Kredite Probleme aufwerfen.

Bei der Bewertung von Kapitalströmen ist also zunächst zu fragen, welche Form die Kapitalzuflüsse haben. Als weniger problematisch gelten ausländische Direktinvestitionen, etwa der Bau einer Fabrik durch ein ausländisches Unternehmen. Dabei fließt ausländisches Kapital ins Land, das dort langfristig gebunden und nicht kurzfristig abgezogen wird.

Im Idealfall produziert die Fabrik mit Gewinn, und aus diesen Gewinnen werden Jahr für Jahr Dividenden an den ausländischen Investor gezahlt, die bei guter Ertragslage im

Zielland reinvestiert werden. Nennenswerte Risiken für das Zielland der Investition gibt es dann in der Regel nicht. Ähnlich unproblematisch sind Kredite, die mit langer Laufzeit vergeben werden.

Der Problemfall: kurzfristige Kapitalströme und Wechselkursrisiken

Sehr viel größere Schwierigkeiten bereiten kurzfristige Kapitalströme, im Englischen gerne als „hot money“ bezeichnet. Sie sind zudem starken Schwankungen unterworfen und besonders in Entwicklungsländern anzutreffen. Auf Phasen starken Zuflusses folgen oft Perioden deutlichen Abflusses von Kapital, und beide Entwicklungen bereiten den betroffenen Volkswirtschaften Schwierigkeiten.

Ein Beispiel verdeutlicht dies. Thailand galt zu Beginn der 1990er-Jahre als mustergültige, dynamische Ökonomie. Die Weltbank sprach 1993 vom „ostasiatischen Wunder“ und pries die kluge Wirtschaftspolitik Thailands und anderer asiatischer Länder. Ausländische Investoren sahen gute Gelegenheiten für hohe Gewinne und investierten in Thailand. Inländische Firmen nahmen auf Dollar lautende Kredite auf, weil die billiger als Kredite in einheimischer Währung waren und weil sie der Wechselkursbindung vertrauten. Dies beflügelte eine ohnehin überhitzte Wirtschaft weiter und sorgte für Übertreibungen. Die Immobilienpreise stiegen rasant, und die thailändische Politik wollte und konnte die Euphorie nicht bremsen. Sie hielt am festen Wechselkurs der thailändischen Währung zum Dollar fest.

1997 aber drehte der Wind. Das selbe Land, das zuvor noch märchenhafte Gewinne versprach, galt plötzlich als Risikokandidat. Die Kapitalströme drehten sich plötzlich und ohne



Die Asienkrise 1997 beendet den Immobilienboom in Thailand. Bauruine „Ghost Tower“ in Bangkok, einst geplant für Luxusapartements

Vorwarnung. Die genauen Ursachen für diesen Stimmungswandel auf den Finanzmärkten sind bis heute unklar. Auch deshalb sind Finanzkrisen so schwer zu prognostizieren.

Einmal in Schwung geraten, ließ sich die Abwärtsspirale kaum mehr bremsen. Unternehmen konnten im Ausland aufgenommene, auf Dollar lautende Kredite kaum noch bedienen, weil der Wechselkurs der thailändischen Währung gegenüber dem Dollar deutlich gesunken war.

Dieses Muster ist immer wieder zu beobachten und führt im Ergebnis zu einer großen Skepsis gegenüber Kreditaufnahmen im Ausland. Staaten genauso wie Unternehmen müssen vor allem das Wechselkursrisiko bedenken. Ein indonesisches Unternehmen etwa, das sich im Ausland in US-Dollar verschuldet, seine Gewinne aber in indonesischer Währung erwirtschaftet, geht damit ein Währungsrisiko ein: Wenn der Wechselkurs der indonesischen Währung Rupiah gegenüber dem Dollar fällt, steigen die Kosten des Schuldendienstes in der Landeswährung deutlich an.

In der Asienkrise 1997/98 fiel die Rupiah gegenüber dem Dollar um fast 70 Prozent, von 2500 Rupiah pro Dollar auf 17000 Rupiah. Aus einem Schuldendienst von 10 Millionen Rupiah wurde über Nacht ein Schuldendienst von 68 Millionen Rupiah. Abwertungen dieser Größenordnungen sind die Ausnahme, aber auch weniger dramatische Veränderungen des Wechselkurses können Unternehmen schwer belasten und zur Zahlungsunfähigkeit führen.

Vermieden werden kann dieses Wechselkursrisiko zum einen dadurch, dass das Unternehmen im Dollarraum Gewinne erwirtschaftet. Zum anderen durch den Kauf einer Versicherung gegen Schwankungen des Wechselkurses. Doch solche Geschäfte, die von Banken angeboten werden, kosten natürlich Geld. Je größer das von den Finanzmärkten unterstellte Wechselkursrisiko, desto höher ist die Prämie für die Absicherung gegen Kursschwankungen.

Notwendigkeit von Krediten

Damit stellt sich die Frage, warum Unternehmen und Staaten sich überhaupt im Ausland verschulden. Dafür gibt es zwei Gründe. Zum einen sind Kredite auf dem nationalen Finanzmarkt oft schlicht nicht verfügbar. Gerade in Entwicklungsländern fehlt in der Regel ein ausgereiftes Finanzsystem. Bürgerinnen und Bürger sind oft zu arm, um überhaupt Ersparnisse zu bilden. Die wohlhabenden Oberschichten könnten dies zwar, ihre Mitglieder bevorzugen es aber sehr häufig,

Ersparnisse ins Ausland zu transferieren. Die Vermeidung von Steuerzahlungen spielt dabei eine wichtige Rolle.

Zum anderen ist das Zinsniveau in Entwicklungs- und Schwellenländern in aller Regel höher als in Industrieländern, denn Kapital ist in Entwicklungsländern knapp und damit teuer. Kreditgeber haben bei der Vergabe von Krediten ans Ausland außerdem zusätzliche Kosten, für die sie einen Zinsaufschlag erwarten. Ein Kredit, sofern er denn verfügbar ist, kostet im Inland also mehr als im Ausland. Insbesondere Unternehmen, aber auch staatliche Akteure sehen darin einen Anreiz, den günstigeren Kredit im Ausland in Anspruch zu nehmen.

Allerdings begeben sie sich damit in Abhängigkeit zur Einschätzung, die der ausländische Geldgeber von der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung der Kreditnehmer hegt. Schlägt dessen Optimismus in Pessimismus um, werden Kreditverträge häufig nicht verlängert und Kreditnehmer zu abrupten Anpassungsmaßnahmen gezwungen.

Kapitalströme in Entwicklungsländer

in Mrd. US-Dollar

	2000	2007	2010	2014	2015
Heimatüberweisungen	73	280	336	431	441
Direktinvestitionen	125	480	529	662	k.A.
Staatliche Entwicklungszusammenarbeit	54	105	129	135	k.A.
Private Kredite und Wertpapierinvestitionen	32	334	309	443*	k.A.

* Vorläufige Zahlen

Weltbank, Migration and Remittances Factbook 2016

Von 2000 bis 2014 haben sich private Kredite und Wertpapierkäufe in Entwicklungsländer fast vervierzehnfacht.

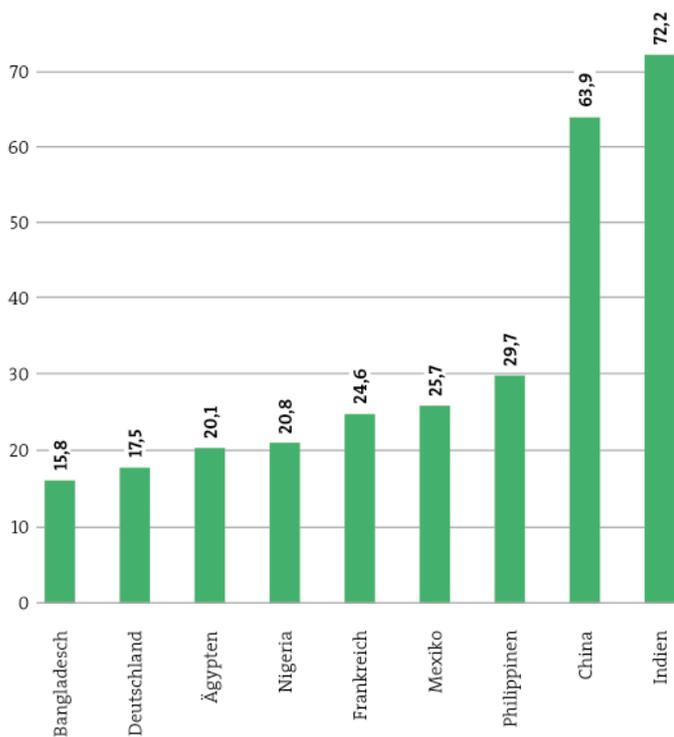
Heimatüberweisungen

Zu den Kapitalströmen, die in Entwicklungsländer fließen, zählen allerdings nicht nur Kredite. So machten Heimatüberweisungen im Ausland lebender Staatsbürger seit 2000 einen stetig wachsenden Anteil aus. Zugleich stiegen die Direktinvestitionen in Entwicklungsländern von 2000 bis 2014 auf das Fünffache des Ausgangswertes. Auf sie entfiel 2014 der höchste Anteil unter den Kapitalzuflüssen in Entwicklungsländer.

Zwar geht die Masse der Kapitalströme, insbesondere der Ausländischen Direktinvestitionen (ADI), bislang in andere OECD-Länder, und ADI konzentrieren sich tendenziell stark auf wenige Entwicklungsländer. Doch immer mehr Unternehmen investieren in Entwicklungsländern, schaffen dort Wirtschaftswachstum sowie Beschäftigung und tragen damit zum Abbau der globalen Armut bei.

Die staatliche Entwicklungshilfe mag demgegenüber aus Sicht einiger Experten an Bedeutung verloren haben, hat aber für sehr arme Entwicklungsländer dennoch deutliche Berechtigung, weil sie gezielter für ärmere und schwächere Länder bzw. Bevölkerungsgruppen tätig werden kann.

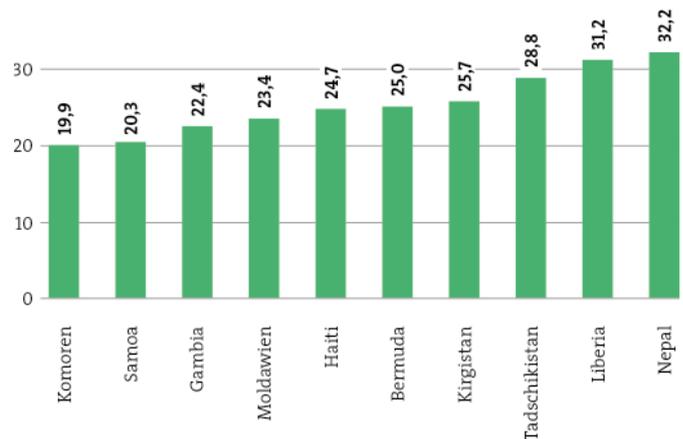
Hauptempfängerländer von Heimatüberweisungen 2015, in Mrd. US-Dollar



Weltbank, Migration and Remittances Factbook 2016

Auffällig ist, dass auch Deutschland relativ hohe Heimatüberweisungen erhält. Offenbar wirken sich hier die Tätigkeiten von Hochqualifizierten, etwa von deutschen Ärzten in der Schweiz oder Norwegen, aus. Ganz anders ist das Bild, wenn man die Heimatüberweisungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt betrachtet.

Anteil der Heimatüberweisungen am Bruttoinlandsprodukt 2015, in Prozent



Weltbank, Migration and Remittances Factbook 2016

Afrikas Finanzquellen

Zwischen 2012 und 2015 ist Afrikas Bevölkerung um 14 Prozent gewachsen. Im gleichen Zeitraum sind die finanziellen Ressourcen für den Kontinent um 22 Prozent gesunken. Diese Entwicklung lässt zwei Szenarien zu: eines, in dem Afrika in nur 17 Jahren über mehr Arbeitskräfte als China oder Indien verfügt und die treibende Kraft der Weltwirtschaft sein wird.

Und eines, wo Millionen junger Menschen auf dem afrikanischen Kontinent keine Beschäftigung haben oder ihnen die Fähigkeiten fehlen, um eine zu finden – wo sie frustriert sind und weg wollen oder, schlimmer, anfällig werden für extremistische Ideologien. Wer dies als afrikanisches Problem versteht, hat nichts verstanden.

Wie kann es gelingen, das positive Szenario zu realisieren? Dazu muss man sich vor Augen führen, aus welchen Finanzquellen sich die Entwicklung Afrikas speist: Eigenmittel, Auslandsinvestitionen und Entwicklungshilfe. Die Eigeneinnahmen der afrikanischen Länder sind die bei weitem größte und wichtigste Finanzquelle. Vor einigen Jahren lag das Volumen der Eigenmittel auf einem Hoch bei 568 Milliarden US-Dollar, ermöglicht unter anderem durch den Boom der Rohstoffpreise. Doch seitdem sind die Einnahmen um fast ein Viertel eingebrochen.

Nach wie vor schaffen es die afrikanischen Staaten zwar, rund zehnmal mehr inländische Mittel zu mobilisieren, als sie an Entwicklungshilfe erhalten – aber die Eigeneinnahmen sind auf einem viel zu niedrigen Niveau und können Entwicklung nur bedingt fördern. [...]

Gute Regierungsführung ist auch entscheidend, um Auslandsinvestitionen anzukurbeln. Mit der Bevölkerungsentwicklung

Afrikas bis 2050 auf 2,5 Milliarden Menschen gehen 22,5 Millionen zusätzliche Arbeitskräfte pro Jahr einher, die auf den afrikanischen Arbeitsmarkt strömen. Diesen jungen Menschen müssen Perspektiven geboten werden, und dazu sind verstärkte heimische und ausländische Investitionen nötig.

Der Trend der vergangenen Jahre ist allerdings besorgniserregend: 2016 erreichten von jedem global investierten Dollar nur drei Cent den afrikanischen Kontinent. Manche Staaten wie Äthiopien haben ihre Ökonomien diversifiziert und können Erfolge vorweisen: 2015 haben sich dort die Auslandsinvestitionen im Vergleich zum Vorjahr fast verdoppelt. Die Regierung hatte unter anderem aktiv in die Energie- und Straßeninfrastruktur investiert, um das wirtschaftliche Umfeld zu verbessern, und große Industrieparks geschaffen.

Die letzte Finanzquelle Afrikas ist die klassische Entwicklungshilfe: Auf den ersten Blick sieht es hier aktuell gut aus. 2016 wurde mit 140,1 Milliarden US-Dollar ein Hoch an globaler Entwicklungshilfe erreicht.

Auf den zweiten Blick wird jedoch klar, dass gerade die ärmsten Länder von diesem Geld immer weniger profitieren – obwohl gerade hier angesetzt werden müsste. [...]

Stephan Exo-Kreischer ist Deutschland-Direktor der entwicklungspolitischen Kampagnenorganisation One.

Stephan Exo-Kreischer, „Mehr in Afrika investieren“, in: Frankfurter Rundschau vom 12. September 2017

© One / Stephan Exo-Kreischer, mehr unter <https://www.one.org/de/policy/one-databericht-2017-in-afrikas-jahrhundert-investieren>



2015 fließen per Heimatüberweisungen rund 2,2 Mrd. US-Dollar nach Haiti, die in dem Jahr einen Anteil von 24,7% am Bruttoinlandsprodukt des Inselstaates ausmachen. Im Januar 2010 stehen Kunden vor dem Schalter eines Geldtransferunternehmens im sogenannten Klein Haiti, einem Stadtteil von Miami, USA, Schlange.

Bei den in Schaubild auf S. 45 rechts betrachteten Staaten handelt es sich ausnahmslos um kleine, arme Länder, bei denen die Heimatüberweisungen zwischen einem Fünftel und einem Drittel der gesamten Wirtschaftsleistung ausmachen. Ohne diese Heimatüberweisungen, die die Exporteinnahmen der Herkunftsländer teilweise deutlich übersteigen, wären die Länder noch deutlich ärmer, als sie es ohnehin sind.

Die Kosten für eine Überweisung aus einem G20-Land – der Gruppe der 19 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer sowie der EU – betragen im dritten Quartal 2016 laut Weltbank ⁷ durchschnittlich 7,6 Prozent der zu überweisenden Summe. Bei einer Überweisung von 500 Euro kommen demnach nur 462 Euro beim Empfänger an.

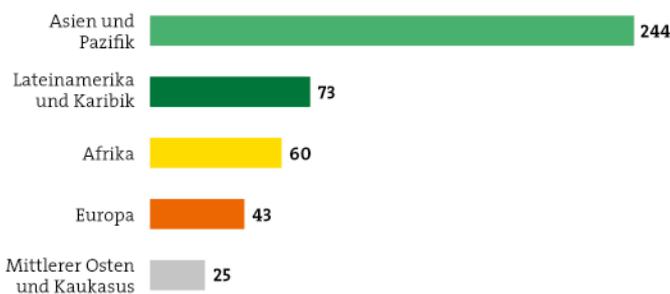
Dabei variieren die Kosten erheblich. Nach Angaben der Weltbank kostete 2016 eine Überweisung aus Russland durchschnittlich 1,7 Prozent, aus Deutschland 8,6 Prozent, aus Japan 11,3 Prozent und aus Südafrika, wo relativ viele Arbeitsmigranten aus anderen afrikanischen Ländern leben, volle 17,0 Prozent.

Die Gruppe der 20 wichtigsten Volkswirtschaften, aus denen 80 Prozent aller Heimatüberweisungen getätigt werden, will diese Kosten senken und hat sich das Ziel gesetzt, sie auf fünf Prozent der Überweisungssumme zu reduzieren. ⁸

Bei jährlichen Überweisungen von rund 450 Milliarden US-Dollar würden dann immerhin gut 11 Milliarden zusätzlich in Entwicklungsländern ankommen.

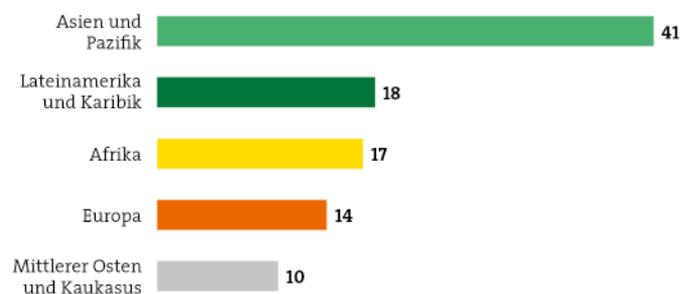
Geldsendungen

2016, in Mrd. US-Dollar nach



Herkunft der Migranten

2016, in Prozent

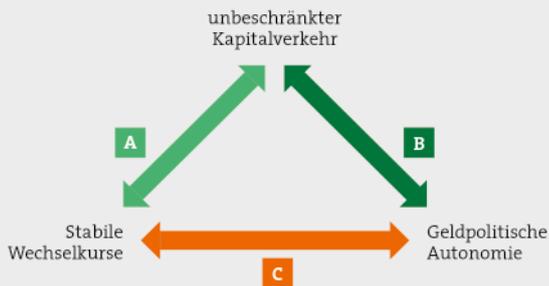


<http://diepresse.com/home/wirtschaft/5235558/Wie-Migranten-die-Heimat-finanzieren>

Gibt es Alternativen zu unbeschränktem Kapitalverkehr?

Die herrschende Lehre vor allem in den OECD-Ländern hat den unbeschränkten internationalen Kapitalverkehr lange als unverzichtbar bezeichnet. Es gibt aber alternative Ansätze, die darauf abzielen, die Regeln für den internationalen Kapitalverkehr zu verändern und ihn zu beschränken. Dies kann durch staatliche Genehmigungspflichten, aber auch durch Besteuerung erfolgen.

Die Theorie vom Trilemma des Wechselkurses



Economist.com

Der kanadische Ökonom Robert Mundell hat Anfang der 1960er-Jahre herausgefunden, dass drei geldpolitische Ziele, die Notenbanken gemeinhin anstreben, grundsätzlich miteinander unvereinbar sind: Stabile Wechselkurse, unbeschränkter Kapitalverkehr und geldpolitische Autonomie (also im Falle einer Krise die Zinsen senken und im Falle einer Überhitzung die Zinsen anheben zu können) lassen sich nicht gleichzeitig verwirklichen.

Mundell stellte fest, dass nur maximal zwei der drei Ziele zu erreichen sind. Entweder die Kombination aus unbeschränktem Kapitalverkehr und festen Wechselkursen, so wie sie der Goldstandard vor 1914 bot. Die Notenbanken verfügten damals nicht über geldpolitische Unabhängigkeit, sondern passten bei unbeschränktem Kapitalverkehr ihre Zinspolitik so an, dass der Wechselkurs stabil blieb.

Die zweite Variante verkörperte das System von Bretton Woods. Hier waren die Wechselkurse stabil und die Geldpolitik konnte bei konjunkturellen Schwankungen eingreifen. Dies ging aber zu Lasten des unbeschränkten Kapitalverkehrs.

Die dritte Variante bildet das heutige System ab: Die meisten Notenbanken sind geldpolitisch handlungsfähig und heben und senken Zinsen je nach konjunktureller Entwicklung. Der Kapitalverkehr ist unbeschränkt. Nicht erreicht wird das Ziel stabiler Wechselkurse.

Aus der Theorie Mundells, die in der Volkswirtschaftslehre breite Akzeptanz gefunden hat, resultiert eine einfache politische Schlussfolgerung. Wenn man die geldpolitische Autonomie der Notenbanken, also ihre Fähigkeit, auf Schwankungen der Wirtschaftslage mit der eigenen Geldpolitik zu reagieren, als unverzichtbar betrachtet, muss man entweder den Kapitalverkehr beschränken oder (mitunter stark) schwankende Wechselkurse in Kauf nehmen.

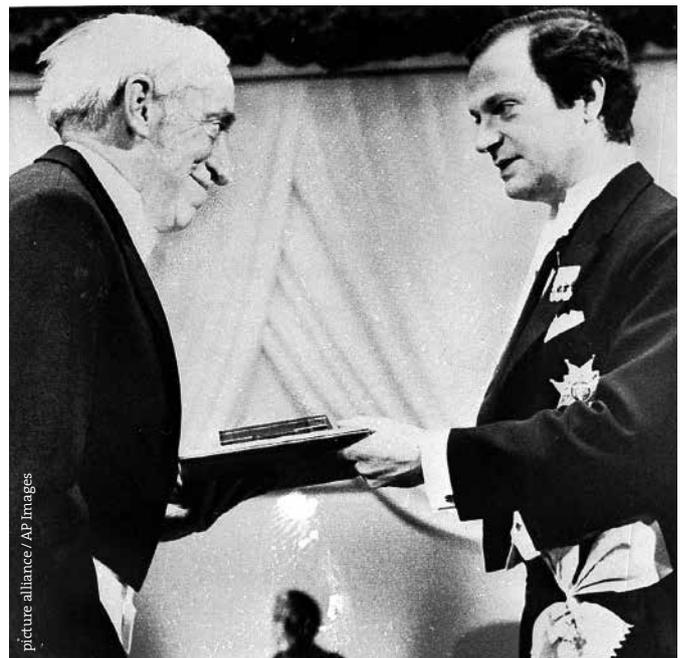
Eine Dämpfung des Kapitalverkehrs würde wahrscheinlich die Stabilität des internationalen Finanzsystems steigern, aber für Kapitaleigner eine deutliche Reduzierung ihrer Gewinnmöglichkeiten bedeuten.

Unbeschränkter Kapitalverkehr wiederum kann im schlimmsten Fall zur Folge haben, dass viele Bürgerinnen und Bürger die Kosten von staatlichen Maßnahmen zur Rettung einzelner Banken oder gar gesamter Finanzsysteme tragen müssen.

Doch mit welchen Maßnahmen lässt sich der internationale Kapitalverkehr dämpfen, um solche unliebsamen Folgewirkungen zu vermeiden? Ein Instrument könnte eine Steuer auf grenzüberschreitenden Kapitalverkehr sein. Der amerikanische Ökonom James Tobin hat in den 1970er-Jahren, nach dem Zusammenbruch von Bretton Woods, eine solche Steuer vorgeschlagen, um die Wechselkurse zu stabilisieren und die Spekulation auf Wechselkursveränderungen einzudämmen.

Gegenwärtig hätte eine Steuer auf grenzüberschreitenden Kapitalverkehr wohl eher das Ziel, die geldpolitische Autonomie von Volkswirtschaften im Hinblick auf die Finanzmarktregulierung zu stärken, die Wirksamkeit geld- und finanzpolitischer Maßnahmen zu erhöhen und Banken daran zu hindern, diese Maßnahmen durch Verlagerung ihrer Geschäftstätigkeit auf weniger regulierte Finanzplätze zu umgehen.

Kritiker der Steuer auf grenzüberschreitenden Kapitalverkehr wenden zutreffenderweise ein, dass diese die Kreditaufnahme im Ausland verteuert. Befürworter der Steuer sehen wiederum genau diesen Effekt als nützlich an. Aus ihrer Sicht ist die Steuer ein geeignetes Instrument, um den gar nicht oder zu spät erkannten Kreditblasen (stark ansteigenden Kreditvolumina) entgegenzuwirken, die sich seit der Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs immer wieder gebildet haben und nach Erkenntnissen einiger Wirtschaftshistoriker recht zuverlässig eine bevorstehende Finanzkrise signalisieren. Eine Besteuerung des Kapitalverkehrs könnte also der Vorbeugung vor Finanzkrisen dienen, indem sie den Kapitalverkehr lenkt und dämpft, und zusätzlich Steuereinnahmen für den erhebenden Staat generiert.



Der US-Ökonom James Tobin (li.), hier beim Empfang des Nobelpreises 1981, befürwortet bereits in den 1970er-Jahren eine Steuer auf grenzüberschreitenden Kapitalverkehr.

Europas Weg in die Währungsunion

In Europa spielten sowohl die Regulierung der Finanzmärkte als auch die Stabilität der Wechselkurse schon lange eine wichtige Rolle. Verantwortlich dafür waren die bitteren Erfahrungen aus den Finanzkrisen der 1920er- und 1930er-Jahre. Die Hyperinflation in Deutschland im Jahr 1923 und die Turbulenzen nach den Börsenzusammenbruch 1929 hatten nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung geschwächt, sondern auch für politische Instabilität gesorgt. Und um intensiv Handel miteinander betreiben zu können, brauchten die Länder Europas stabile Wechselkurse. Deshalb haben sie schon in den 1960er-Jahren, kurz nach Beginn der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit, über eine Ergänzung dieser Maßnahmen durch stabilere Währungsbeziehungen nachgedacht.

Erste Initiativen

Bereits fünf Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge schlug der erste Präsident der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG )¹, Walter Hallstein, einen dreistufigen Plan zur Schaffung einer Währungsunion vor, der jedoch nicht verwirklicht werden konnte. Das Ende des Systems von Bretton Woods Anfang der 1970er-Jahre verschärfte derweil den Druck auf die Länder Europas: Die stark schwankenden Wechselkurse der 1970er-Jahre verursachten den im Warenhandel engagierten Unternehmen erhebliche Kosten, weil sie Geschäfte zur Sicherung der Wechselkurse abschließen mussten. Außerdem wurde deutlich, dass stark schwankende Wechselkurse der wirtschaftlichen Integration schaden. Denn wenn Unternehmen nicht wissen, welchen Preis sie für den Export einer Ware am Liefertermin bekommen werden, mindert dies ihr Interesse an der internationalen Arbeitsteilung. Gleichzeitig war der Politik aber auch bewusst, dass unterschiedliche

nationale Wirtschaftspolitiken in Europa mit ein Grund für Wechselkursinstabilität waren.

Der Delors-Plan von 1989: Gemeinschaftswährung und Europäische Zentralbank

Doch auch ein zweiter, unter Federführung des luxemburgischen Premierministers Pierre Werner ausgearbeiteter Plan zur Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion kam nicht zur Ausführung. Schließlich wurden die Vorarbeiten aus dem Werner-Plan unter maßgeblicher Leitung von Jacques Delors (Präsident der EU-Kommission 1985–1995) weiterentwickelt. Vor dem Fall der Berliner Mauer, im Juni 1989, wurde der Delors-Bericht verabschiedet. Er sah zwei Eckpfeiler vor: die dauerhafte Fixierung der Wechselkurse, garantiert durch eine Gemeinschaftswährung, und die Schaffung einer europäischen Zentralbank.

Aus ökonomischer Perspektive ist der Unterschied zwischen einer Gemeinschaftswährung und dauerhaft fixierten Wechselkursen, bei denen die teilnehmenden Länder ihre Währung behalten, gering. In beiden Fällen verschwindet das Wechselkursrisiko, der wichtigste Punkt für Unternehmen. In Europa wurde mit der Schaffung der Währungsunion versucht, dem von Robert Mundell skizzierten Zielkonflikt (Trilemma, siehe S. 47) zu entkommen. Die Europäische Währungsunion sollte für Unternehmen kalkulierbare Verhältnisse – genauer den Entfall des Wechselkursrisikos – schaffen. Dieses Ziel wurde erreicht.

Allerdings traten auch unerwartete, unerwünschte Wirkungen der Gemeinschaftswährung zutage: Seit der Schaffung des Euro kann die Europäische Zentralbank zwar auf die Wirtschaftslage im Euroraum reagieren, aber eine Differenzierung zwischen den Bedürfnissen starker und schwächerer Volkswirtschaften ist für die Europäische Zentralbank wegen der erforderlichen Einheitlichkeit der Geldpolitik nicht mehr möglich.



picture alliance / Roland Witschel



picture alliance / dpa / Lehtikuva Oy kol-06 c-92143

In den frühen 1960er-Jahren tritt der deutsche Präsident der EWG-Kommission, Walter Hallstein (li.), für eine Währungsunion ein, aber er scheitert wie später der luxemburgische Premier Pierre Werner (ri.). Erst unter EU-Kommissionspräsident Jacques Delors (1985–1995, Bild re.) wird die Gemeinschaftswährung auf den Weg gebracht.

Die Eurozone



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 715 532

Diskussion um Vor- und Nachteile der Währungsunion

In Deutschland warb die Bundesregierung in den frühen 1990er-Jahren mit den wirtschaftlichen Vorteilen der Währungsunion: Der Reiseverkehr werde vom Entfall der unterschiedlichen Währungen ebenso profitieren wie der grenzüberschreitende Handel mit Waren und Dienstleistungen und der Kapitalverkehr. Hingewiesen wurde auch auf den Wegfall landesspezifischer Währungsrisiken aufgrund niedrigerer Inflation und niedrigerer Zinsen.

Ein weiteres Argument war, dass bei einer Währungsunion die Spekulation gegen einzelne Währungen eingedämmt werden könne. Dies war nach dem drastischen Wertverfall des britischen Pfundes, das 1992 nach einer spekulativen Attacke innerhalb weniger Tage aus dem Europäischen Währungssystem ausscheiden musste, eine plausible Begründung.

Die Annahme, nur eine Gemeinschaftswährung könne die Spekulation auf Wechselkursveränderung dauerhaft ausschalten, hat sich mit Blick auf die vergangenen Jahre jedoch nicht bewahrheitet. Vielmehr hat sich gezeigt, dass die Märkte auch bei einer Gemeinschaftswährung sehr wohl auf den Austritt einzelner Länder aus der Währungsunion wetten, wenn stark divergierende Wirtschaftspolitiken der Länder und das Fehlen eines innereuropäischen Finanzausgleichs diese Wetten befeuern und damit erhebliche Turbulenzen verursachen.

In der Debatte zur Europäischen Währungsunion standen sich ein stärker politisch und ein stärker ökonomisch argumentierendes Lager gegenüber. Die Politik vor allem in südlichen EU-Ländern setzte auf die „Lokomotivtheorie“: Die Währungsunion sollte die stagnierende realwirtschaftliche Integration beleben und die Länder Europas zur politischen Einigung führen.

Viele Ökonomen, einschließlich der Bundesbank, vertraten dagegen die „Krönungstheorie“: Am Ende des politischen Integrationsprozesses sollte die Währungsunion die politische Union vollenden. Aus Sicht ihrer Kritiker hat sich die „Lokomotivtheorie“ bislang nicht bestätigt. Sie sehen Europas Gesellschaften durch die Währungsunion eher gespalten als geeint. So wird etwa die Nullzinspolitik, die die Europäische Zentralbank mit Rücksicht auf Südeuropa seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 verfolgt, besonders in Nordeuropa mit Skepsis betrachtet.

Die Steuerungswirkung der EZB

Seit der Krise 2008/09 hat sich die EZB mit ihrer Politik des extrem billigen Geldes tendenziell von der Einschätzung leiten lassen, die Konjunktur in Europa sei schwach und zu sehr von der guten Entwicklung in Deutschland abhängig – eine Wahrnehmung, die von vielen Bürgerinnen und Bürgern geteilt wird.

Die aggregierten statistischen Daten bestätigen diesen Eindruck allerdings nicht: Im Jahr 2016 wuchs die Wirtschaft der Eurozone ⁽⁸⁾ um real 1,7 Prozent, die der USA real um 1,5 Prozent. Es ergibt sich der Eindruck, dass letzteres in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, das Wachstum Europas eher nicht. Das Wirtschaftswachstum in der Eurozone lag im Jahr 2016 ziemlich genau auf dem Niveau des Jahres 2005 (1,8 Prozent). Demgegenüber betragen die langfristigen Zinsen in der Eurozone im Jahr 2005 3,4 Prozent, im Jahr 2016 nur noch 0,8 Prozent. (Die langfristigen Zinsen werden von der OECD durch Betrachtung der Marktzinsen für Staatsanleihen mit zehnjähriger Laufzeit ermittelt. Es handelt sich also nicht um die Zinssätze bei Emission der Staatsanleihe, sondern um die Preise auf dem Markt für „gebrauchte“ Staatsanleihen. (Alle Daten von der OECD, Economic Outlook, Annex Tables 1 und 40. ⁽⁹⁾)

Die EZB sieht Europa nach der Krise von 2008 immer noch unterhalb des langfristigen Wachstumspfades. Doch orientiert sich ihre Geldpolitik nicht allein am Wirtschaftswachstum. Vielmehr hat sie die Unterschiede zwischen den Ländern des Südens und des Nordens der Eurozone im Blick.



Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) hat die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Euroländern des Südens und Nordens im Blick. Hauptingang der EZB in Frankfurt 2016

Die Fragen, wer von der Politik der EZB profitiert und wen diese Niedrigzinspolitik benachteiligt, lassen sich relativ einfach beantworten. Wer Kapital besitzt, etwa in Form von Sparguthaben, muss Nachteile in Kauf nehmen. Dagegen profitieren von den niedrigen Zinsen diejenigen, die verschuldet sind oder Kredite aufnehmen wollen und für geliehenes Geld weniger zahlen müssen als bei einer Geldpolitik, die die Erholung nach der Krise nicht ausblenden würde.

In der Eurozone sind die Nutznießer insbesondere hoch verschuldete Staaten im Süden, etwa Italien, sowie verschuldete Privathaushalte und Unternehmen. Bei den Privathaushalten profitieren vor allem die hoch verschuldeten Niederländer, deren Schuldenlast pro Haushalt sich 2014 auf 283 Prozent der Wirtschaftsleistung belief, von den niedrigen Zinsen. Bei der Verschuldung der Privathaushalte landet Irland auf Platz 2 (208 Prozent des BIP), auf Platz 3 Portugal (143 Prozent des BIP). Deutschland liegt hier mit 94 Prozent Verschuldung der privaten Haushalte noch vor Italien (90 Prozent).¹¹ Auch Staaten als Schuldner profitieren. Ohne die EZB-Politik hätten der deutsche Bundeshaushalt und die Haushalte der Bundesländer keine Überschüsse erzielen können.

Die Europäische Währungsunion kennt somit Verlierer und Gewinner, und es erscheint wenig sinnvoll, diese Frage auf die einzelnen Nationalstaaten zu beschränken. Der Nutzen in Form dauerhaft fixierter Wechselkurse ist erheblich, aber die Folgekosten der gemeinsam beschlossenen europäischen Währung werden in einigen Mitgliedsländern als unangemessen hoch angesehen und als „monetäre Zwangsjacke“ wahrgenommen.

Wem nutzt billiges Geld?

Es ist keineswegs so, dass sich Nutznießer und Benachteiligte billigen Geldes entlang nationaler Grenzen identifizieren lassen. Grundsätzlich profitieren aber alle Bürgerinnen und Bürger hoch verschuldeter Staaten. Ob der Nutzen höher ausfällt als die Kosten lässt sich einfach berechnen: Gesparte Kosten infolge niedrigerer Zinskosten des Staates abzüglich niedrigerer Erträge etwa auf Sparguthaben.

Einige Modellrechnungen: Beate Mustermann ist deutsche Staatsbürgerin und verfügt über ein Sparguthaben von 34 000 Euro. Durch die niedrigen Zinsen spart der Bundesfinanzminister pro Jahr 20 Milliarden Euro an Zinsen. Beate Mustermann ist eine von 80 Millionen Deutschen und hat einen Nutzen von 250 Euro, die der Bundesfinanzminister etwa durch Reduzierung der vorhandenen Schulden oder durch Steuersenkungen an die Deutschen weitergeben kann. Zugleich bekommt Frau Mustermann nicht mehr vier Prozent Zinsen pro Jahr auf ihr Ersparnis, sondern nur noch ein Prozent. Pro Jahr fehlen ihr Einnahmen aus Zinsen in Höhe von 1020 Euro. Per Saldo verliert Frau Mustermann jährlich 770 Euro durch die Niedrigzinspolitik der EZB. Ein Mitbürger, der überhaupt keine Ersparnis hat, profitiert und hat einen Nutzen von 250 Euro pro Jahr. Ein wohlhabender Deutscher, der auf seinem Sparbuch 100 000 Euro hat, verliert dagegen pro Jahr 2750 Euro. Erfreulich sind die niedrigen Zinsen für einen Immobilienbesitzer, der 300 000 Euro aufgenommen hat. Die um drei Prozent niedrigeren Zinsen reduzieren die jährliche Zinslast um 9000 Euro, zuzüglich der 250 Euro an eingesparten staatlichen Zinskosten.

Auch nach der Abstimmung der Briten über den Austritt aus der Europäischen Union 2016 hat es bislang keine breite Debatte über die künftige Form der EU gegeben. In Deutschland haben führende Politiker, unter anderem die Bundeskanzlerin, eine „Rosinenpickerei“ abgelehnt.

Andere Beobachter setzen jedoch genau auf dieses Modell und befürworten ein Europa einer „variablen Geometrie“. Dies würde jedoch eine Änderung der Europäischen Verträge erfordern. Dort wird bislang am „Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“ festgehalten.

Umgang mit Finanzkrisen in den USA und in Europa

Befürworter einer Vertiefung der europäischen Integration verweisen oft auf die USA, die sich ihrer Ansicht nach nicht nur durch eine gemeinsame Währung, sondern auch durch fiskalpolitische Kooperation auszeichneten. Dieses Argument trifft jedoch nicht ganz zu. Geraten in den USA einzelne Bundesstaaten in fiskalpolitische Schwierigkeiten, gibt es keine Hilfen der amerikanischen Bundesregierung in Washington. Denn nicht diese ist verantwortlich für die bundesstaatlichen Haushaltsrisiken, sondern die einzelnen Bundesstaaten. Es gibt auch die Möglichkeit der Insolvenz von Gebietskörperschaften, siehe den Fall Orange County in Kalifornien von 1994.

2017 zeigt sich am Beispiel Puerto Ricos, wie die USA Staatsbankrotte handhaben. Puerto Ricos 3,5 Millionen Einwohner haben Staatsschulden von 73 Milliarden Dollar angehäuft. Die Karibikinsel ist mit den USA assoziiert, aber kein US-Bundesstaat. Dennoch wird nun ein vom US-Kongress eigens für Puerto Rico verabschiedetes Gesetz angewendet, dass es der Regierung Puerto Ricos erlaubt, den Bankrott zu erklären und die vorhandenen Schulden nur teilweise zurückzuzahlen. Über die Höhe der Schuldenstreichung wird ein amerikanisches Gericht befinden. Vergleichbares gab es in den USA schon zuvor, etwa die Pleite der Stadt Detroit, bei der Gläubiger ebenfalls auf Forderungen verzichten mussten.

Anders als in Europa nehmen weder die Finanzmärkte noch die Politik an, dass der Bankrott eines staatlichen Schuldners Auswirkungen auf die Stabilität des amerikanischen Dollar hat.

Auch auf Krisen einzelner Bankinstitute wurde in den USA anders reagiert als bislang in Europa. Seit 2008 wurden zahlreiche US-Banken geschlossen, darunter die große Investmentbank *Lehman Brothers*, aber auch 500 weitere Institute.

Inwieweit eine Rettung speziell von *Lehman Brothers* die anschließende internationale Finanz- und Wirtschaftskrise hätte verhindern können, ist bis heute in Expertenkreisen strittig. Ein Teil der Beobachter meint, die Schließung von *Lehman Brothers* am 15. September 2008 sei ein „Jahrhundertfehler“ (so *Der Spiegel* am 9. März 2009) gewesen, erst diese Entscheidung habe die internationalen Finanzmärkte in den Grundfesten erschüttert.

Die Gegenposition verweist darauf, dass das Finanzsystem durch jahrelange Übertreibungen instabil geworden war. Denn die US-Hypothekenmärkte hatten zuvor massenweise Kredite an Menschen ohne Einkommen vergeben und damit eine Kreditblase erzeugt, die der Zusammenbruch von *Lehman* lediglich zum Platzen brachte. Nach dieser Sichtweise hätte eine Rettung von *Lehman* die Krise nicht verhindert, sondern lediglich den Zeitpunkt des Zusammenbruchs verschoben.



Der Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers 2008 ist auch Folge der massenhaften Vergabe von Immobilienkrediten an Menschen ohne ausreichende Sicherheiten. Die Banker verlieren ihren Arbeitsplatz (oben), viele Häuser werden zwangsversteigert. Protest in Michigan 2008

Aus den Krisen der vergangenen Jahre haben die EU-Mitgliedsstaaten grundsätzlich gelernt, dass es eine stufenweise Haftung geben sollte: Zuerst haften die Eigentümer (die Aktionäre) einer Bank, dann weniger gut besicherte Gläubiger, anschließend besser besicherte Gläubiger und Großsparer (Einlagen oberhalb von 100 000 Euro). Erst in allerletzter Instanz haften im Idealfall die Steuerzahler. Allerdings wurde dieser marktwirtschaftlich angemessene Pfad – die Schließung von Banken bei Schutz der Spareinlagen (bis zu einem Maximalbetrag) – bei den in Not geratenen italienischen Banken im Jahr 2017 wieder nicht eingehalten.

Verstaatlichung und Verkauf von Northern Rock

Großbritannien wurde früher als die meisten anderen europäischen Volkswirtschaften von der weltweiten Finanzkrise erfasst. Eine der ersten Banken, die um Liquiditätshilfen bitten mussten, war *Northern Rock*, eine in der Immobilienfinanzierung tätige Bank. Nachdem sich die Krise verschärfte und zum ersten Mal seit 150 Jahren ein Sturm auf eine britische Bank zu beobachten war, wurde *Northern Rock* am 22. Februar 2008 verstaatlicht. Die Aktionäre verloren ihr Kapital. Schon nach kurzer Zeit wurde die Bank in zwei Teile aufgespalten: Ein Teil übernahm die Altlasten und verblieb in Staatsbesitz, der andere Teil, das Neugeschäft, wurde ausgeschrieben und Anfang 2012 an die Bank *Virgin Money* verkauft. Der Staat muss für diese Stützungsaktion bis zu zwei Milliarden Pfund zuschießen, was im Vergleich zu den Kosten von Bankenrettungen auf dem europäischen Festland ein überschaubarer Beitrag ist.

„Northern Rock rescue could cost taxpayer £2bn“, BBC Online, 18. Mai 2012, im Internet unter <http://www.bbc.com/news/business-18106848>

Systemisch relevante Banken und deren Rettung

In den Finanzkrisen der letzten Jahre wurde häufig von Banken gesprochen, die systemrelevant seien. Damit ist gemeint, dass solche Banken so groß und so mit anderen Finanzinstituten vernetzt sind, dass ein Zusammenbruch dieser Bank eine Krise des gesamten Finanzsystems nach sich ziehen würde. Die Politik sei deshalb gut beraten, systemrelevante Banken stets zu retten und damit eine größere Krise zu verhindern.

Das Bewusstsein, im Krisenfall vom Staat gerettet zu werden, kann Banken allerdings dazu verleiten, sehr risikoreiche Geschäfte einzugehen. Zudem gibt es bislang keine Kriterien für die Systemrelevanz einer Bank. Daher können sich selbst mittelgroße Banken als systemrelevant erklären, um im Krisenfall gerettet zu werden. In der Schweiz, wo es mit der UBS und der *Credit Suisse* zwei sehr große, vermutlich wirklich systemrelevante Banken gibt, hat die Schweizer Politik diesen Banken besondere Auflagen gemacht. Ende des Jahres 2018 müssen beide Banken sehr viel mehr Eigenkapital für den Krisenfall vorhalten als kleinere Institute (19 statt 13 Prozent der risikogewichteten Kreditsumme). In den USA hat ein Mitglied des dortigen Zentralbankrates, Neel Kashkari, ein noch höheres Maß an Eigenkapital für Banken gefordert, die zu groß für staatliche Rettungsmaßnahmen (*too big to fail*) seien. Er nannte eine anzustrebende Eigenkapitalausstattung von 38,5 Prozent der Kreditsumme.



Michael Nagle / Bloomberg via Getty Images

Welches das richtige Maß ist, um Finanzmärkte zu regulieren, wird in Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit seit jeher diskutiert. Die New Yorker Börse (NYSE) ist die weltweit größte Börse, an der bereits 1792 der Handel mit Aktien beginnt. Händler an der NYSE im September 2017

HERIBERT DIETER

Regulierung der Finanzmärkte

Stark vernetzte Finanzmärkte bergen das Risiko von Krisen. Der Internationale Währungsfonds hat ursprünglich die Aufgabe der Krisenprävention und Krisenbewältigung. Zunehmend sehen sich Schwellenländer aber nicht mehr durch ihn repräsentiert und gründen ihre eigenen Organisationen.

Die staatliche Regulierung des Finanzsektors hat zwei miteinander konkurrierende Ziele: Zum einen ist es in einer Marktwirtschaft wichtig, dass Kapital für Investitionen möglichst kostengünstig bereitgestellt wird. Gerade im internationalen Wettbewerb sind teure Kredite ein Wettbewerbsnachteil für Unternehmen. Zum anderen ist es das Ziel der Regulierung, Finanzkrisen zu vermeiden.

Beide Ziele stehen in einem Spannungsverhältnis: Eine sehr strenge Regulierung der Finanzmärkte würde dazu führen, dass es keine Finanzkrisen mehr gäbe, allerdings um den Preis einer sehr schwachen Wirtschaftsentwicklung. Eine sehr nachsichtige Regulierung der Finanzmärkte würde die Geschäftstätigkeit beflügeln, allerdings um den Preis häufiger Krisen.

Das richtige Maß der Regulierung wird in Politik und Wissenschaft oft diskutiert und scheint vielen Beobachtern

kompliziert zu ermitteln. Einfache Fragen bieten dafür Kriterien: Wer ist dafür verantwortlich, dass Banken vor dem Zusammenbruch gerettet werden? Wer übernimmt die Haftung im Krisenfall? Soll der Staat Banken im Krisenfall erhalten oder – wie die Schlosserei um die Ecke – in den Konkurs entlassen?

Lange Zeit wurden Banken in ihrem Heimatland beaufsichtigt. Die Deutsche Bank etwa wurde ausschließlich in Frankfurt von den deutschen Bankaufsichtsbehörden überwacht, operierte jedoch auf sehr vielen Finanzmärkten.

Dies führt zu zwei strukturellen Problemen. Zum einen hat der Finanzsektor in der Vergangenheit die nationalen Behörden immer wieder zu einer laxen Auslegung des bestehenden Regelwerks verleiten können. Die Argumentation war simpel: In anderen Ländern werde weniger streng beaufsichtigt und die Banken stünden im internationalen Wettbewerb. Zudem war die fachliche Nähe zwischen Beaufsichtigten und Aufsichtern auf nationaler Ebene und damit eine Rücksichtnahme auf die Geschäftsinteressen der Banken immer größer als auf supranationaler Ebene. Öffentlich bestätigt hat diese Herangehensweise der britische Finanzminister und spätere Premierminister Gordon Brown, der (vor der Finanzkrise) öffent-

lich hervorhob, in Großbritannien wende man eine lockere Bankenaufsicht („*light touch regulation*“) an.

Zum anderen hat die Anwendung des Heimatlandprinzips dazu geführt, dass Banken auch aus sehr kleinen Ländern – allen voran Island mit seinen 320 000 Einwohnern – auf ausländischen Märkten sehr aggressiv Marktanteile erobern, im Krisenfall dann aber vom Heimatland nicht gestützt werden konnten. Der Zusammenbruch der drei isländischen Banken hätte zu massiven Verlusten bei ausländischen Sparern geführt, wenn die britischen, deutschen und niederländischen Regierungen nicht ihre Bürgerinnen und Bürger geschützt und deren Verluste ausgeglichen hätten.

In der Wirtschaftsgeschichte hat es zahlreiche Krisen von Finanzinstituten gegeben, die immer wieder einmal in politische Krisen mündeten. In Europa etwa wurden in den vergangenen Jahren viele Regierungen in Krisenstaaten von den Wählerinnen und Wählern abgewählt. Instabile Finanzmärkte sind aber zunächst einmal deshalb gefährlich, weil sie das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das eigene Wirtschaftssystem untergraben und im Falle von Bankenzusammenbrüchen auch deren Ersparnisse vernichten können.

Die Auswirkungen von Finanzkrisen bleiben aber selten nur auf eine Volkswirtschaft beschränkt, sondern können auf andere Länder übergreifen. Dies gilt in verstärktem Maße, wenn ausländisches Kapital Übertreibungen in anderen Ländern finanziert hat wie etwa in Irland oder Spanien. Diese Tendenz zu Übertreibungen auf den Finanzmärkten ist seit vielen Jahren wissenschaftlich belegt. Der amerikanische Ökonom Hyman Minsky hat das Phänomen beschrieben: In Phasen der Euphorie neigen Akteure auf den Finanzmärkten dazu Risiken auszublenden und unangemessen großzügige Kredite zu vergeben. Umgekehrt kann die Kreditvergabe in Phasen der Panik komplett zum Erliegen kommen.

Je stärker die Finanzmärkte vernetzt sind, desto wichtiger wird Krisenprävention und Krisenmanagement. Der Internationale Währungsfonds IWF ist die wichtigste internationale Organisation zur Bewältigung dieser Aufgaben.

Das kleine Island dreht ein großes Rad

Island war lange Zeit durch eine geschlossene und stark regulierte Volkswirtschaft gekennzeichnet. Von den 1990er-Jahren an wurden die 320 000 Einwohner des Landes dann mit einer radikalen Liberalisierung der Wirtschaft konfrontiert. Innerhalb weniger Jahre wuchsen drei Banken in explosionsartigem Tempo und hielten Vermögenswerte, die dem Zehnfachen des isländischen Bruttoinlandsproduktes entsprachen. Die drei Banken *Glitnir*, *Landsbanki* und *Kaupthing* setzten auf aggressives Wachstum im Ausland und eröffneten in kurzer Zeit Niederlassungen und Tochtergesellschaften in Großbritannien, den Niederlanden, Deutschland, Skandinavien und Luxemburg. Die isländischen Banken boten hohe Zinssätze, und Sparer ließen sich davon anlocken. Zugleich finanzierte ausländisches Kapital in Island einen Immobilien- und Konsumboom.

Der Zusammenbruch der US-Investmentbank *Lehman Brothers* bescherte den Inselbewohnern eine unerwartete Wende: Die Banken brachen zusammen, der Wechselkurs der isländischen Krone kollabierte, die Notierungen an den Aktienmärkten gaben drastisch nach, ebenso die Immobilienpreise. Zugleich stiegen Inflation und Arbeitslosigkeit auf Rekordwerte.

Ein Novum war die Entscheidung der isländischen Regierung, lediglich isländische Anleger zu schützen. Die Sparer in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden gingen zunächst leer aus, wurden aber anschließend von ihren eigenen Regierungen rasch entschädigt. Die drei Regierungen übernahmen rückwirkend Garantien für Banken, auf deren Geschäftstätigkeit sie keinen Einfluss hatten. Die Anleger hatten ihre Anlageentscheidung deshalb getätigt, weil die isländischen Banken höhere Zinsen versprochen. Für das leichtsinnige Geschäftsgebahren der isländischen Banken und das Anlageverhalten der Sparer mussten die Steuerzahler in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden aufkommen.



2008 brechen infolge der weltweiten Finanzkrise auch drei isländische Banken zusammen. Etwa 200 Demonstranten blockieren am 1. Dezember 2008 in Reykjavik den Eingang der isländischen Zentralbank. Mehr als 2000 Protestierende fordern gleichzeitig in der Stadtmitte den Rücktritt von Regierung und Zentralbankspitze.



Das Emblem des Internationalen Währungsfonds an seinem Sitz in Washington D.C.

IWF: vom Wächter zum Krisenmanager

Der IWF blickt auf eine über 70-jährige Geschichte zurück, in deren Verlauf sich seine Aufgaben und Funktion deutlich geändert haben. Im System von Bretton Woods musste der IWF die an sich grundsätzlich nicht vorgesehenen Anpassungen der Wechselkurse bei fundamentalen Ungleichgewichten genehmigen und nahm damit eine sehr wichtige Funktion wahr. Nach dem Ende von Bretton Woods wurde der Fonds vom Wächter der Währungsordnung zum Krisenmanager und zum Finanzier von Entwicklungsländern. Die Unterschiede zur Weltbank verwischten sich.

Aufgaben, Ausstattung, Funktionsweise

Der IWF soll die internationale finanzpolitische Zusammenarbeit fördern, zur Stabilität der Wechselkurse beitragen und Mitgliedstaaten in Krisenfällen mit Krediten zur Seite stehen. Er ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, hat seinen Sitz in Washington, D.C., und verfügt über einen vergleichsweise kleinen Stab von 2700 Mitarbeitern. Zum Vergleich: Der *World Wildlife Fund*, eine private Organisation, hat etwa 6200 Mitarbeiter.

Anders als die Weltbank nimmt der IWF kein Kapital auf den Finanzmärkten auf. Sein gesamtes Kapital rührt von Beiträgen der Mitgliedstaaten her. Dem IWF stehen Mittel der 189 Mitgliedsländer in Höhe von knapp 700 Milliarden US-Dollar zur Verfügung, die durch weitere Kreditlinien ergänzt werden können.

Das Kapital der Mitgliedsländer wird aber nicht verbraucht, sondern muss von den Kreditnehmern des IWF zurückgezahlt werden. Seine laufenden Kosten finanziert der IWF aus der Kreditvergabe an Krisenländer, die für diese Kredite Zinsen zahlen müssen. Je mehr Kredite der IWF vergibt, desto höher sind seine Einnahmen aus Hilfskrediten.

Anders als etwa in der WTO sind die Stimmrechte im IWF an die Wirtschaftskraft gebunden. In der WTO hat jedes Mitgliedsland eine Stimme, im IWF prägen die großen Volkswirtschaften die Politik. Die sogenannten Quoten legen nicht nur fest, auf welche Kredite vom IWF das Land im Krisenfall zurückgreifen kann, sondern auch, wie viele Stimmrechte es hat. Maßnahmen des IWF werden im Exekutivrat, der 24 Mitglieder hat, mit einer Mehrheit von mindestens 85 Prozent der Stimmrechte beschlossen. Allein die USA, die nach der jüngsten Quotenreform über 16,5 Prozent der Stimmrechte verfügen, haben eine Sperrminorität und können daher im Alleingang eine Maßnahme des IWF verhindern.

Nur Japan, China, Deutschland, Frankreich und Großbritannien haben als einzelne Länder einen Sitz im Exekutivrat, während alle anderen Staaten sich in Gruppen organisieren und von einem Sprecher vertreten werden.

Kontroversen um den IWF

Umstritten sind der IWF und sein Krisenmanagement, weil er die Vergabe von Krediten an zum Teil strenge Auflagen knüpft. Länder in einer Finanzkrise müssen vom IWF vorgeschlagene Reformen umsetzen – oder auf die Kredite verzichten. Den antragstellenden Ländern bleibt aber meist keine andere Wahl. Wer beim IWF um Hilfen bittet, steht mit dem Rücken zur Wand und bekommt von Geschäftsbanken und anderen Kreditgebern keine Mittel mehr.

In der Asienkrise schrieb der IWF den betroffenen Ländern Thailand, Indonesien und Südkorea sehr weit reichende Reformen vor, die tief in die Wirtschafts- und Sozialpolitik ihrer Gesellschaften eingriffen. Dem IWF wird vorgeworfen, nicht ausreichend legitimiert zu sein, um Staaten in Notlagen zur Übernahme eines standardisierten Maßnahmenpakets zu drängen. Üblicherweise fordert er die Abwertung der Währung, die Kürzung der Staatsausgaben, die Erhöhung der Steuereinnahmen und die Senkung der Lohnhöhen.

Eine andere Sichtweise betont den Nutzen des IWF, der in Krisenzeiten nicht nur mit Liquidität hilft, sondern auch zur Überwindung von Blockaden in Gesellschaften beiträgt. Es wird darauf hingewiesen, dass der IWF seine Kredite an Auflagen binden muss, weil er zum sorgsamsten Umgang mit den von den Mitgliedsländern bereitgestellten Mitteln verpflichtet ist. Sicherergestellt sein müsse, dass die Kredite des IWF zurückgezahlt werden, um finanzielle Belastungen für die Mitgliedsländer zu verhindern.

Kreditgeber der letzten Instanz

Der IWF nimmt für die internationalen Finanzmärkte eine wichtige Funktion wahr, die als Kreditgeber der letzten Instanz (engl.: *lender of last resort*) bezeichnet wird. In nationalen Finanzmärkten übernimmt diese Aufgabe die nationale Notenbank: Sie versorgt Kreditnehmer in Phasen von Panik und Marktversagen mit Liquidität, um unnötige Zusammenbrüche von Banken zu verhindern. Auf globaler Ebene übernimmt diese Aufgabe der IWF, wobei ihm allerdings nur begrenzt Mittel zur Verfügung stehen und er Sicherheiten verlangen muss.

Aber warum benötigen Finanzmärkte eine solche Einrichtung? Warum funktionieren sie nicht ohne einen „*lender of last resort*“? Der Grund hierfür ist der zyklische Charakter der Finanzmärkte: Phasen der Panik folgen auf Phasen der Euphorie. In den Boomphasen neigen Banken zu Übertreibungen, und wenn sich der Wind dreht, kippen die Märkte, und Angst macht sich breit.

In solchen Phasen der Panik ist es wichtig, dass solide wirtschaftende Banken nicht mit in den Abgrund gerissen werden. Dies verhindert ein Kreditgeber der letzten Instanz, indem er

einspringt, wenn alle anderen Geldquellen versiegt sind. Um zu unterscheiden, ob es sich um eine Bank handelt, die überschuldet und damit bankrott ist, oder um eine Bank, die nur zeitweilig nicht genug liquide Mittel hat, aber grundsätzlich solvent ist, verlangt ein Kreditgeber der letzten Instanz Sicherheiten. Kann eine Bank diese liefern, wird ihr von der Zentralbank mit Krediten geholfen.

Nicht prinzipiell anders arbeitet der IWF. Er verleiht Geld an notleidende Volkswirtschaften in Situationen, in denen andere Kreditgeber neue Mittel verweigern. Immer geht es dabei um Verschuldung in fremder Währung, weil bei Verschuldung in eigener Währung ja die nationale Notenbank Liquidität bereitstellen kann. Allerdings ist die Unterscheidung zwischen (zeitweiliger) Mittelknappheit und (permanenter) Überschuldung bei Ländern sehr viel schwerer zu treffen als bei Unternehmen oder Banken. Aber auch hier hat es Fälle gegeben, in denen der IWF zusammen mit anderen Kreditgebern kurzfristig Kredite bereitgestellt hat und dafür Sicherheiten bekam.

Ein Beispiel dafür bietet die mexikanische Krise der Jahre 1994/95. Der mexikanische Staat benötigte Kredite, und die

Regierung der USA unter Präsident Bill Clinton wollte dem Nachbarland zusammen mit dem IWF Hilfe leisten. Die USA und der IWF hatten in diesem Fall kein Interesse, Mexiko detaillierte Auflagen zu machen. Die USA agierten aus Eigeninteresse (amerikanische Banken waren involviert) und agierten als „großer Bruder“. Dadurch blieb der IWF im Hintergrund. Für die Gewährung eines Kredites im Volumen von 50 Milliarden US-Dollar wurde als Gegenleistung die Verpfändung der künftigen Erdölexporte der staatlichen Gesellschaft Pemex erwartet. Die Kredite halfen Mexiko, die Krise zu überwinden, wurden nach wenigen Jahren fristgerecht zurückgezahlt und vertieften die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den USA und Mexiko – im Kontrast zu den Ergebnissen der detaillierten Auflagenpolitik gegenüber Argentinien oder in der Asienkrise.

Leitbild im Wandel?

In seinen Statuten hat der IWF seinen Mitgliedsländern bis heute freigestellt, Kapitalverkehrskontrollen einzurichten. Doch in den vergangenen vier Jahrzehnten hat der IWF stets das Leitbild einer möglichst offenen Weltwirtschaft propagiert, wozu aus seiner Sicht auch unbeschränkter Kapitalver-

Vom Musterschüler zum Sorgenkind: der tiefe Fall Argentiniens

Für Argentinien waren schon die 1980er-Jahre ein verlorenes Jahrzehnt. Die damalige Schuldenkrise führte zu sehr starken wirtschaftlichen Belastungen. Das Bruttoinlandsprodukt, das von 1965 bis 1980 noch um durchschnittlich 3,4 Prozent pro Jahr gewachsen war, schrumpfte zwischen 1980 und 1990 um 0,4 Prozent pro Jahr. Die Inflation wurde immer weniger beherrschbar und steigerte sich schließlich zu einer Hyperinflation. Eingedämmt wurde sie durch ein sehr rigides Wechselkursregime, das der damalige Finanzminister Domingo Cavallo im März 1991 einführte. Der „Konvertibilitätsplan“ reduzierte die Inflation von 3100 Prozent im Jahr 1989 auf 4 Prozent im Jahr 1994.

Begleitet wurden die Reformen vom IWF, der Argentinien während der 1990er-Jahre als Musterschüler pries. Noch im Oktober 1999 sprach er den Reformen in Argentinien ein großes Lob aus. Argentinien gehöre, so der Fonds, zu denjenigen Ländern, in denen Strukturreformen am weitesten fortgeschritten seien. Sämtliche Staatsunternehmen seien privatisiert und das Sozialsystem reformiert worden. Durch weitgehende Deregulierung sowie durch Vereinfachung des Steuersystems seien richtige Anreize gesetzt worden. Die Abschaffung von noch bestehenden Kapitalverkehrskontrollen und die Senkung der Zölle auf durchschnittlich weniger als 10 Prozent habe zur Integration Argentiniens in die Weltwirtschaft beigetragen. Im Finanzsektor seien erfolgreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Regulierung ergriffen worden (International Monetary Fund, World Economic Outlook, vom Oktober 1999, S. 52).

Kurz nach dieser positiven Bewertung verschlechterte sich die Lage Argentiniens erneut erheblich. Der IWF verlangte von der argentinischen Regierung die Senkung der Staatsausgaben zu einem Zeitpunkt, als diese auf den internationalen Märkten schon keine neuen Kredite mehr bekam. Die vom IWF geforderte pro-zyklische Finanzpolitik führte in Argentinien, ebenso wie einige Jahre zuvor in Asien, zu einer unnötigen Krisenverschärfung. Allerdings hatte die argentinische Politik durch eine widersprüchliche Fiskalpolitik selbst zur Verschlechterung der Lage beigetragen.

Im Jahr 2002 befand sich Argentinien wiederum in einer sehr schweren Wirtschaftskrise. Der IWF verließ sang- und klanglos das Land, das er jahrelang beraten und mit Krediten gestützt hatte. Argentinien musste den Staatsbankrott erklären, führte einen Schnitt der Schulden gegenüber ausländischen Gläubigern ein und bekam anschließend keine neuen Kredite mehr. Bis heute schaut die argentinische Bevölkerung voll Verbitterung auf das Wirken des IWF. Zur Überraschung vieler folgte auf das schlimme Jahr 2002 ein langer wirtschaftlicher Aufschwung. Finanziert wurde dieser mit Kapital, das von vermögenden Argentinierinnen und Argentinern im Ausland geparkt worden war und nach der Abwertung des Peso zurück nach Argentinien strömte. Zusätzlich stärkte der Boom von Rohstoffpreisen, etwa von Sojabohnen, die wirtschaftliche Entwicklung. Mit dem Ende des Rohstoffbooms fiel aber auch die wirtschaftliche Entwicklung in Argentinien wieder schwächer aus.



2002 muss Argentinien den Staatsbankrott erklären, nachdem der IWF neue Kredite verweigert hat. Viele Geschäftsleute müssen daraufhin ihre Läden schließen.

SIGNING CEREMONY OF MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON ESTABLISHING THE ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK

筹建亚洲基础设施投资银行备忘录签字仪式

October 24, 2014, Beijing
二〇一四年十月二十四日，北京



Da die Schwellenländer sich in den etablierten Institutionen wie IWF und WTO nur unzureichend repräsentiert fühlen, gründen sie eigene Institutionen. Im Oktober 2014 bekundeten 21 asiatische Staaten in Peking ihren Willen zur Gründung der Asiatischen Infrastrukturinvestitionsbank AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank).

kehr gehörte. Auf dem Höhepunkt der Asienkrise 1997 erhob der IWF sogar zeitweilig die Forderung, den unbeschränkten Kapitalverkehr in die Vertragsbestimmungen des Fonds aufzunehmen.

Nach den zahlreichen Finanzkrisen seit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs erkennt der IWF inzwischen jedoch an, dass Beschränkungen des Kapitalverkehrs nützlich sein können, um Finanzmärkte zu stabilisieren. Selbst das langfristige Ziel unbeschränkten Kapitalverkehrs müsse nicht in jedem Fall angestrebt werden. Davon profitieren vor allem Entwicklungs- und Schwellenländer. Denn je weniger entwickelt eine Volkswirtschaft ist, desto größer sind die Risiken bei der Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Aber auch im Falle Islands, das kein Entwicklungsland ist, hat der IWF 2008 Kapitalverkehrsbeschränkungen als Teil des Krisenmanagements sogar unterstützt.

Bemerkenswert ist auch, dass der IWF seit einiger Zeit über generelle Aussagen zu den Finanzmärkten hinaus auf einen besonderen Effekt hinweist, den die Liberalisierung des Kapitalverkehrs zur Folge haben kann: die Verteilungswirkungen, d. h. die unter Umständen wachsende Ungleichheit in den betroffenen Gesellschaften. Ebenso wie die Liberalisierung des Handels führt auch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu Begünstigten und Benachteiligten sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern. Als besonders benachteiligt wird die Arbeiterschaft angesehen, weil der Anteil der Löhne am Nationaleinkommen deutlich sinkt, während der Anteil der Gewinne steigt und damit Kapitalbesitzer begünstigt. Entsprechend werten Betrachter Beschränkungen des Kapitalverkehrs als sinnvolle ergänzende Maßnahme, wenn die Reduzierung der Ungleichheit von Einkommen angestrebt wird.

Politische Initiativen in den Schwellenländern

Weder der IWF noch die WTO werden heute von den Industrieländern entschlossen weiterentwickelt. Die Schwellenländer, allen voran China, sehen dies als Problem. Deshalb haben

sie eigene Initiativen gestartet und insbesondere im Bereich der internationalen Finanzpolitik, aber auch im Waren- und Dienstleistungshandel in den vergangenen zehn Jahren neue, mit den etablierten Institutionen konkurrierende Institutionen geschaffen.

Anstoß dazu gab fraglos die Asienkrise in den Jahren 1997/98, in der das Krisenmanagement des IWF durch teilweise prozyklisch wirkende Auflagen die wirtschaftliche Situation in den betroffenen Volkswirtschaften verschlimmerte. So wurden Ländern, die bis zum Ausbruch der Krise Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet hatten, drastische Budgetkürzungen verordnet. Zugleich wurden die Notenbanken gezwungen, zur Verteidigung der Wechselkurse die Zinssätze drastisch anzuheben. Und letztendlich kamen die Hilfen häufig wegen des Bestehens auf Erfüllung von Auflagen zu spät. Die Schlussfolgerung der betroffenen Staaten war, sich in Zukunft vom IWF zu lösen und einen eigenen regionalen Liquiditätsfonds zu schaffen.

Dieser asiatische Währungsfonds existiert seit dem Jahr 2000 und trägt seit einer strukturellen Veränderung im Jahr 2012 den Namen *Chiang Mai Initiative Multilateralization* (CMIM). Dem Fonds stehen seitdem 240 Milliarden US-Dollar an Mitteln zu Verfügung, eine beachtliche, aber keineswegs beeindruckend hohe Summe. Getragen wird der CMIM von den zehn ASEAN-Staaten sowie von China, Japan und Südkorea. Mit der Reform des Jahres 2012 ersetzte ein multilateraler Liquiditätspool die vorherigen bilateralen Kreditlinien.

Als weiteres Projekt supranationaler Zusammenarbeit in Südost- und Ostasien wurde im Juni 2015 von 50 Staaten in Peking die Asiatische Infrastrukturinvestitionsbank (AIIB) ins Leben gerufen. Die AIIB ist eine von China geführte regionale Entwicklungsbank und konkurriert zum einen mit der von Japan geführten Asiatischen Entwicklungsbank (ADB), zum anderen mit der Weltbank. Aufgabe der AIIB ist vor allem die Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen im asiatischen Raum. Zu den Unterzeichnern des Gründungsdokuments in der Großen Halle des Volkes in Peking gehören unter anderem 13 NATO-Staaten sowie Iran, Israel und Saudi-Arabien. Das Beispiel der AIIB zeigt, dass zumindest China bereit ist, den etablierten Institutionen und den sie tragenden Ländern die Stirn zu bieten.

Im Jahr 2014 begannen zudem die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika), ihre eigenen Finanzinstitutionen zu schaffen. Die Gruppe kündigte die Einrichtung der „New Development Bank“ (NDB) sowie eines „Contingent Reserve Arrangement“ (CRA) an. Die NDB steht im Wettbewerb mit der Weltbank und finanziert seit Ende 2016 Entwicklungsprojekte, während das CRA in finanziellen Krisenzeiten Liquidität zur Verfügung stellt und damit dem IWF Konkurrenz macht.

In den kommenden Jahren wird sich erweisen, wie sich die Initiativen der Entwicklungs- und Schwellenländer auswirken. Auch die Ausrichtung der USA unter der Präsidentschaft Donald Trumps seit 2017 wird in diesem Zusammenhang von Belang sein. Schon zuvor hatten namhafte Vertreter Asiens und Afrikas eine neue Weltordnung gefordert. So regte der indonesische Präsident Joko Widodo im April 2015 bei der Konferenz afrikanischer und asiatischer Staaten in Jakarta die Schaffung einer neuen wirtschaftlichen Weltordnung an, die für „heranwachsende Wirtschaftsnationen offen sei“. Bei der gleichen Konferenz forderte der chinesische Präsident Xi Jinping eine „neue Art internationaler Beziehungen“, wie die Frankfurter Allgemeine Zeitung, am 23. April 2015 schrieb. Zu diesen Forderungen nach einer Neuordnung der Weltwirtschaft hat auch das unzureichende Maßnahmenpaket der Industrieländer nach den Finanzkrisen beigetragen.

Globale Standards oder renationalisierte Finanzmärkte?

Zu Beginn der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, im Herbst 2008, war die Debatte geprägt von einer Kombination aus ernster Sorge und gedämpfter Hoffnung. Die rasche Reaktion der großen Volkswirtschaften und die Einberufung des ersten G20-Gipfels im November 2008 in Washington, D.C., nährte die Hoffnung, dass nach der Krise eine neue, globale Finanzarchitektur entwickelt werden könnte.

Doch diese Erwartung hat sich bisher nicht erfüllt. Bei den G20-Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs ist das Thema seit einigen Jahren nicht mehr diskutiert worden. Zwar wurde das gemeinsame Regelwerk der im Baseler Ausschuss kooperierenden Bankenaufseher geschärft, doch einige Staaten – allen voran die USA – haben sich inzwischen vom G20-Konsens distanziert.



Im November 2008 treffen sich u. a. die Staats- und Regierungschefs der 19 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer sowie IWF und Weltbank in Washington D. C. zu einem Weltfinanzgipfel. Angestrebt ist eine Regulierung der Finanzmärkte.

Gegenwärtig verfolgen die USA eigene, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Reformabsichten, ohne sich mit den anderen G20-Staaten abzustimmen. So wenden sie seit 2014 eine Regelung an, die den bisherigen Konsens in der Bankenaufsicht aufkündigt: Die USA vertreten seither das sogenannte Gastlandprinzip und haben sich vom Heimatlandprinzip verabschiedet.

Was heißt dies? Bisher genügte es der US-Bankenaufsicht, wenn eine Bank, etwa die Deutsche Bank, im Heimatland beaufsichtigt wurde und dort Kapital für den Krisenfall vorhielt. Seit 2014 wird das US-Geschäft ausländischer (Groß-)Banken in den USA beaufsichtigt, und diese Banken müssen auch dort die vorgeschriebenen Eigenkapitalquoten erfüllen.

Die Reaktion der Europäischen Union ließ nicht lange auf sich warten. Im November 2016 stellte die EU-Kommission neue Regeln für ausländische Banken vor, die den Kapitalbedarf von amerikanischen und mittelfristig auch britischen Banken erhöhen werden. Das Handelsblatt sprach von einer „Kampfansage an die Wall Street“ und von einem zunehmenden Konfrontationskurs zwischen den USA und der EU.

Künftig werden ausländische Banken, die mindestens 30 Milliarden Euro in der EU verwalten, ihre Tochtergesellschaften mit eigenem Kapital ausstatten müssen. Die Einwände der USA wurden mit dem Hinweis beantwortet, auch die US-Finanzaufsicht habe bei der Verschärfung der eigenen Politik wenig Erbarmen mit europäischen Banken gehabt. Die sich aufschaukelnde Konfrontation könnte tendenziell dazu führen, dass sich wieder verstärkt nationale Finanzmärkte mit jeweils eigenen Regeln herausbilden. Doch wie wäre dies zu bewerten?

Die meisten Volkswirte sehen diese Entwicklung kritisch. Aus ihrer Sicht ermöglichen nur einheitliche, globale Standards die Vertiefung der internationalen Kapitalmärkte. Eine Minderheit wertet indessen die Renationalisierung als eine Chance zur Stabilisierung der Finanzmärkte. Zu dieser Gruppe zählen nicht nur Wissenschaftler, sondern auch renommierte Finanzmarktaufseher, etwa Andrew Haldane, heute Chefökonom der englischen Notenbank und zuvor dort verantwortlich für Finanzmarktstabilität.

Im Rückblick lässt sich belegen, dass globale Standards den Finanzmärkten nicht unbedingt zu mehr Stabilität verholfen haben. So konnte zum Beispiel einer der wichtigsten Regulierungsansätze, Basel II, die beiden jüngsten Krisen – die Subprime-Krise in den USA und die Schuldenkrise in Europa – nicht verhindern.

Beide Krisen wurden vielmehr durch falsch konzipierte globale Regeln befeuert. Basel II verpflichtete die Banken zwar, Eigenkapital in einer vom Risiko des Portfolios abhängigen Höhe zu halten. Übersehen wurde jedoch, dass auch solide Banken in eine Liquiditätskrise geraten können, wenn die Finanzmärkte von Panik geprägt sind. So standen zahlreiche solvente Banken nach dem Zusammenbruch von *Lehman Brothers* im September 2008 vor der Illiquidität, weil sie ihre Wertpapiere auf den in Schockstarre gefallen Finanzmärkten nicht mehr verkaufen konnten.

Die Abkehr vom Ziel eines globalen, einheitlichen Finanzmarktes bietet der Politik eventuell die Chance, passgenauere Regulierungen zu entwickeln und dadurch Finanzkrisen frühzeitig zu bekämpfen. Allerdings könnte die Zusammenarbeit der Notenbanken leiden, die unter anderem Perspektivwechsel ermöglicht. Denn sie mindert das Risiko, dass die Finanzpolitik lediglich den Nutzen einzelner Maßnahmen für die eigene Gesellschaft betrachtet und die Folgen für andere Länder ausblendet.

Wechselkurse und Zinspolitik – die Schwierigkeit, es allen recht zu machen

Im Jahr 2016 hat die amerikanische Notenbank ihre Ankündigung umgesetzt und das Zinsniveau leicht angehoben. Dies führte, wie zu erwarten, zunächst zu einer Schwächung des Euro gegenüber dem Dollar.

Aus früheren Phasen starker Zinsunterschiede zwischen den USA und Europa ist bekannt, dass der Dollar zeitweilig sehr stark aufwerten kann. Anfang der 1980er-Jahre setzte der damalige US-Notenbankchef Paul Volcker auf eine restriktive Geldpolitik zur Bekämpfung der damals hohen Inflation. Die Bundesbank und andere Notenbanken folgten der amerikanischen Hochzinspolitik nicht, mit der Folge, dass der Dollar seinen Wert gegenüber der Deutschen Mark zwischen 1980 und 1985 verdoppelte. In der Spitze mussten für einen Dollar 3,47 DM bezahlt werden.

Für die europäischen Unternehmen war dies eine willkommene Unterstützung, ihre Waren wurden für amerikanische Käufer preiswerter und damit interessanter. Für die amerikanische Konkurrenz und ihre Exportchancen war der hohe Wert des Dollars hingegen fatal, denn er beschleunigte die De-Industrialisierung der USA, die sich in jener Phase vollzog. Die Verlagerung von Fabriken nach China wurde nicht zuletzt wegen des teuren Dollars ausgesprochen lukrativ.

Wird die neue US-Regierung unter Donald Trump eine erneute Phase der Stärkung des Dollars zulassen? Die in den letzten Jahren zu beobachtende Re-Industrialisierung der USA würde durch einen stark ansteigenden Wechselkurs gefährdet. Der Mechanismus ist einfach: Steigt der Wechselkurs des Dollars gegenüber anderen Währungen, sind zwei Effekte zu beobachten: Einerseits sinkt der Preis für Importe in die USA. Für amerikanische Konsumenten ist das nützlich, denn sie können mit der gleichen Summe amerikanischer Dollar mehr einkaufen. Andererseits sinkt bei steigendem Wechselkurs des Dollars die Wettbewerbsfähigkeit amerikanischer Produkte auf den Weltmärkten, was wiederum den Unternehmen

schadet und ihre Beschäftigten, die im Preiswettbewerb mit dem Ausland stehen, gefährdet. Der Zusammenhang gilt natürlich auch für alle anderen Volkswirtschaften.

Währungsvergleich mit dem Big Mac Index

Weitaus komplizierter ist es dagegen, den gleichgewichtigen Wert einer Währung im Verhältnis zu anderen Währungen zu berechnen. Wann ist eine Währung über-, wann ist sie unterbewertet? Dies kann man anhand der sogenannten Kaufkraftparität feststellen. Sie geht davon aus, dass man für einen festgelegten Warenkorb von Gütern in jeder Währung gleich viel bezahlen müsste. Muss für diesen Warenkorb etwa in US-Dollar weniger gezahlt werden als in Euro, ist der US-Dollar gegenüber dem Euro überbewertet, der Euro unterbewertet.

Die britische Zeitschrift „The Economist“ untersucht diese Über- und Unterbewertung von Währungen seit 1986 mit dem „Big Mac Index“. Zu diesem Zweck werden die Preise eines einzigen, dafür weltweit einheitlichen Produktes, eines „Big Mac“, in 59 Ländern miteinander verglichen. Theoretisch müsste der „Burger“, dem volkswirtschaftlichen „Gesetz des einheitlichen Preises“ folgend, überall gleich teuer sein.

Kritische Stimmen halten den „Big Mac Index“ zwar für kein wissenschaftlich präzises Instrument. Er geht davon aus, dass alle Güter handelbar sind, was so nicht zutrifft: Der Preis des Big Mac wird durch Löhne und Mieten bestimmt, und diese Güter entziehen sich dem internationalen Preiszusammenhang. Dennoch lassen sich mit ihm leicht nachvollziehbare Anhaltspunkte für die Entwicklungen auf den Devisenmärkten gewinnen.

Die Daten des Big Mac Index zeigen, dass nur wenige Währungen gegenüber dem Dollar überbewertet sind, aber sehr viele Währungen eine Unterbewertung aufweisen. Eine Überbewertung zeigt sich beim Schweizer Franken und der Norwegischen Krone. Kauft ein Amerikaner in Zürich einen Big Mac, muss er dafür 30,8 Prozent mehr in Dollar zahlen als in Chicago. Isst ein Amerikaner dagegen einen Big Mac in der McDonalds Filiale am Roten Platz in Moskau, zahlt er dafür nur 40 Prozent des Preises in den USA. Der Rubel ist demnach sehr stark unterbewertet. Auch der Euro wies im Juli 2016 eine deutliche Unterbewertung gegenüber dem Dollar auf.

Die Europäischen Währungshüter



© picture alliance / dpa-infografik, Globus 11 737; Quelle: EZB, Stand 2017

Der Big Mac Index

Juli 2016

Land	Preis in Landeswährung	Preis in Dollar	Über- (+) oder Unterbewertung (-) in Prozent
USA	5	5	0
Schweiz	7	6,59	+30,8
Norwegen	47	5,51	+9,3
Deutschland	4	4,17	-17,2
Großbritannien	3	3,94	-21,8
Japan	370	3,47	-31,2
Argentinien	50	3,35	-33,6
China	19	2,79	-44,7
Indien	162	2,41	-52,2
Russland	130	2,05	-59,3

The Economist, Ppity-purchasing parity, 23. Juli 2016, im Internet unter <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21702482-size-world-economy-measured-burgers-patty-purchasing-parity>

Die Zinspolitik der EZB im Dilemma

Diese Entwicklung verursacht Schwierigkeiten. Für in der Eurozone produzierende Unternehmen ist die niedrige Bewertung des Euro nützlich, weil sie Waren im Dollarraum günstig verkaufen können. Für die USA hingegen ist die Unterbewertung fast aller Währungen ein Problem. In Washington wurden die Versuche anderer Länder, ihre Währungen auf einem niedrigen Niveau zu halten, schon vielfach kritisiert. Bei einer anhaltenden Überbewertung des Dollar erscheint eine handelspolitische Reaktion, etwa das Erheben von Strafzöllen auf Importe aus Ländern mit unterbewerteter Währung, keineswegs ausgeschlossen.

In der Geschichte ist dies schon mehrfach passiert. So ließ Präsident Richard Nixon nach der Aufhebung der Goldbindung des Dollar von August 1971 an einen zehnpromzentigen Strafzoll auf Importe erheben, um die amerikanische Wirtschaft zu schützen. Die Europäische Zentralbank muss diesen Aspekt bei ihrer Zinspolitik berücksichtigen. Eine Möglichkeit wäre, gemeinsam mit der Fed das Zinsniveau im Laufe der kommenden Jahre anzuheben, um Auswirkungen auf den Wechselkurs des Dollars zum Euro zu verhindern.

Allerdings würde dies wiederum in Südeuropa vermutlich als verfehlte EZB-Politik wahrgenommen. Die Europäische Zentralbank stünde damit vor dem Dilemma, entweder wirtschaftspolitische Ziele im Euroraum zu fördern oder die langfristige Zusammenarbeit mit den USA.

Auch über eine Abwertung der Währung die Inflation im Euroraum zu steigern, ist mit Wagnissen verbunden. Wenn der Euro lange niedrig bewertet bliebe, würden Importe, etwa Öl und Smartphones, in der Eurozone teurer werden. Der Rest der Welt, also nicht nur die USA, muss zudem bereit sein, die Unterbewertung des Euro zu tolerieren. Wenn China und andere Schwellenländer dies nicht tun sollten, besteht, ähnlich wie in den 1930er-Jahren, das Risiko eines Abwertungswettlaufs, der allen Schaden würde.

Der Blick auf die Regulierung der Finanzmärkte bestätigt den Trend, der sich schon bei der Betrachtung der Regulierung der Handelspolitik gezeigt hatte: Die Phase verstärkter Bestrebungen um weltweit einheitliche Regeln für den Warenhandel und die Tätigkeit von Banken und anderen

Finanzdienstleistern weicht einem Trend zu regulatorischer Auseinanderentwicklung. Dies spiegelt auch die wachsende Skepsis gegenüber der internationalen Arbeitsteilung wider. Doch gibt es nur die Alternative zwischen einem großen Weltmarkt oder dem Rückfall in Protektionismus und Abschottung?

Was tun mit den Anleihen?

[...] Im Zuge der großen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 griffen die Staaten zu außerordentlichen Maßnahmen. Sie warfen Anleihen auf den Markt, nahmen darüber hunderte von Milliarden neuer Schulden auf und pumpten sie in die Wirtschaft, retteten Banken und stützten Unternehmen. Parallel dazu [...] drückten [die Zentralbanken] die Zinsen, um Kredite zu verbilligen. Das sollte die Konjunktur anfeuern und ermöglichte hoch verschuldeten Staaten, Unternehmen und Haushalten, ihre Kredite zu bedienen.

Um das Zinsniveau zu senken, kauften die Zentralbanken auch Staatsanleihen und andere Wertpapiere [...]. Gemeinsam gaben die US-Notenbank (Fed), die Europäische Zentralbank und die *Bank of Japan* rund neun Billionen Dollar aus – ein gigantischer politischer Kredit, [...] der Aktien und Anleihekurse in die Höhe trieb und die Zinsen drückte.

[...] Die bange Frage lautet nun: Wie wollen die Notenbanker die erworbenen Wertpapiere wieder loswerden? Was geschieht, wenn sie Massen an Anleihen auf den Markt werfen? Kommt es dann zu einem drastischen Zinsanstieg, zu Kursverfall an den Märkten?

Die Sorge ist begründet. Die Börsenrekorde verdanken sich zum Großteil den niedrigen Zinsen, die Aktien als Geldanlage attraktiv machen. [...] Und ob die Wirtschaft steigende Zinsen verkraftet, ist nicht ausgemacht.

Stephan Kaufmann, „Die Billionenbombe“, in: Frankfurter Rundschau vom 29./30. April / 1. Mai 2017. Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Rundschau GmbH, Frankfurt



Kai Feilmy

HERIBERT DIETER

Zukunftsperspektiven für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen

Die Globalisierung und ihre Folgen stoßen in den Gesellschaften zunehmend auf Kritik und befördern in einigen Staaten populistische Bewegungen. Wie der Prozess der Globalisierung und eine vernetzte Weltwirtschaft in Zukunft gestaltet werden sollen, ist eine Herausforderung für Politik und Öffentlichkeit.

Verschiedene Folgen der Globalisierung stehen in der Kritik, und eine Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung ist bei breiten Bevölkerungsteilen zumindest in den OECD-Ländern nicht mehr uneingeschränkt populär. Viele Bürgerinnen und Bürger nehmen die Globalisierung als ein Projekt der politischen Eliten und der Reichen wahr. Das Gleiche gilt spiegelbildlich für die Europäische Union, die ebenfalls von vielen Menschen als Elitenprojekt angesehen wird, das in ihren Augen abgehoben wirkt und vor allem den Interessen der Wohlhabenden dient.

Als besonderes Problem gelten die Finanzmärkte, die von vielen Beobachtern, etwa Martin Wolf von der *Financial Times*, als übermäßig einflussreich bezeichnet werden. Zur Entstehung dieses Problembewusstseins hat gewiss auch die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 mit ihren Folgen und der Art ihrer Bewältigung beigetragen. Der Politik wird zum Vorwurf gemacht, bislang weder auf nationaler noch auf supranationaler Ebene auf diese Problematik entschlossen reagiert zu haben.

Die Untersuchung der internationalen Finanz- und Wirtschaftspolitik führt damit zur Frage nach der Zukunft der Globalisierung und den Optionen für einzelne Gesellschaften. Wie viel Raum bleibt für spezifische Präferenzen einzelner Gesellschaften in einer globalisierten Weltwirtschaft erhalten? Gibt es Alternativen zu einer „marktkonformen Demokratie“, in der, wie der Soziologe Wolfgang Streeck bemerkte, dem Nationalstaat nur noch die Pflege des kulturellen Erbes obliegt? Das liberale Modell der Nachkriegszeit ist zumindest gefähr-

det, und die Entscheidungen der britischen und amerikanischen Wählerinnen und Wähler im Jahr 2016 haben deutlich gemacht, dass ökonomische Argumente allein nicht mehr genügen, um die gegenwärtige Ordnung zu erhalten.

Die größte Herausforderung für die liberalen Demokratien kommt heute deshalb nicht nur von außen, von autoritären Regimen wie Russland oder China. In den USA, Großbritannien und Kontinentaleuropa zeichnet sich vielmehr eine neue Konfliktlinie ab: zwischen den Verfechtern einer wirtschaftlich und gesellschaftlich offenen Ordnung und denjenigen, die gegen diese Ordnung aufbegehren.

Diese Konfliktlinie wird in verschiedenen neueren Wissenschaftsanalysen diagnostiziert. So spricht Wolfgang Streeck von Gewinnern, die sich eine globalisierte Welt als erweitertes Spielfeld zu eigen machen, und Verlierern, die von ihren angestammten Bereichen (Arbeitsplätzen, Strukturen) vertrieben werden. David Goodhart unterscheidet kosmopolitisch agierende Eliten (*anywheres*) von lokal, regional und national verwurzelten, jedenfalls aber weniger mobilen Bevölkerungsgruppen (*somewheres*) – mit Konsequenzen für die Bewertung von supranationalen Organisationen und Prozessen.

Diese mit dem Begriff „populistisch“ nicht hinreichend beschriebenen Gruppen gehen auf Distanz zu grenzüberschreitenden Prozessen, sie halten wenig von internationaler Zusammenarbeit, supranationalen Organisationen und internationalen Regelwerken. Stattdessen setzen sie verstärkt auf den Nationalstaat, die eigenen Bedürfnisse und die eigene Identität, die sie von der Außenwelt abgrenzen und verteidigen wollen.

Die liberalen Eliten in den größtenteils demokratisch verfassten OECD-Ländern, die das bestehende System geschaffen haben, müssen seine Daseinsberechtigung rechtfertigen, um sich vor der Wählerschaft ihrer Länder zu legitimieren. Dabei sind sie gehalten, vor allem Fragen nach der sozialen Gerechtigkeit, der Teilhabe und der Identität von Gesellschaften beantworten.

Globalisierung bedeutet fortlaufenden Umbruch

der Freitag: Herr Menzel, was ist für Sie Globalisierung?

Ulrich Menzel: Globalisierung ist keine Epoche, sondern ein Prozess. Insofern sind Sätze wie: „Wir leben im Zeitalter der Globalisierung“ Unsinn. Die treibenden Kräfte der Globalisierung sind Innovationen – sowohl technischer wie institutioneller Art. Die Länder, die in diesen innovativen Prozessen besonders erfolgreich sind, sind diejenigen, die zu den führenden Mächten aufsteigen. Für eine Zeit stehen sie im Zenit ihrer Leistungsfähigkeit und können internationale Ordnungen begründen, die ihrerseits den Prozess der Globalisierung weiter vorantreiben.

der Freitag: Können Sie bitte ein paar Beispiele nennen ...

Ulrich Menzel: Die Durchsetzung des Prinzips „Freiheit der Meere“ durch die Niederländer im 17. Jahrhundert gegen den portugiesisch-spanischen Anspruch der exklusiven Nutzung der Meere. Ein zweites Beispiel ist die Durchsetzung des Freihandelsprinzips durch Großbritannien seit Mitte des 19. Jahrhunderts. Das führte bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs zu einem großen Globalisierungsschub. Und ein drittes Beispiel ist die durch die Vereinigten Staaten nach 1945 begründete Weltordnung, die auch eine liberale Wirtschaftsordnung war. Institutionen wie das GATT, der Dollar als Weltgeld und Kredite der USA waren die Schwungräder.

der Freitag: Wodurch wird der Prozess der Globalisierung unterbrochen?

Ulrich Menzel: Durch Phasen der Fragmentierung. Nämlich dann, wenn die führende Macht nicht mehr für die internationale Ordnung sorgen kann, weil sie sich in einem relativen Abstieg gegenüber neu aufsteigenden Mächten befindet, die in wichtigen Bereichen innovativer sind.

der Freitag: Gibt es immer einen Hegemon?

Ulrich Menzel: Das kommt auf die Phase an. Wenn wir in Phasen der Expansion sind, ist eine Führungsmacht nötig, die die internationalen öffentlichen Güter bereitstellt. Das macht derjenige, der es am ehesten leisten kann und das größte Interesse daran hat. Zuletzt waren das 50, 60 Jahre lang die USA. Jetzt sind sie an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen. Die Bereitschaft zur Bereitstellung internationaler öffentlicher Güter geht zurück. Deshalb wird die Welt nicht mehr so funktionieren, wie wir das gewohnt waren. [...]

der Freitag: Was meinen Sie denn mit internationalen öffentlichen Gütern?

Ulrich Menzel: Zum Beispiel GPS. Jeder deutsche Autofahrer ist Trittbrettfahrer eines Navigationssystems, das die USA mit milliardenschwerem Aufwand kostenlos für die ganze Welt zur Verfügung stellen. Auch das WWW ist von den USA aufgebaut worden. Die Rolle des Weltpolizisten in Form des Drohnenkriegs gegen Terrorismus spielen die USA praktisch allein. Das können andere Länder gar nicht oder nur mit viel schlechteren Ergebnissen. Insofern sind viele Länder Freerider der USA. Großbritannien hat diese Funktion im 19. Jahrhundert ähnlich wahrgenommen, bis es nicht mehr konnte.

der Freitag: Was passiert dann?

Ulrich Menzel: Dann gibt es eine Übergangsphase, bis eine neue Macht den Stab übernimmt. Meine Prognose ist, dass etwa um die Jahre 2030 bis 2035 China die Führung übernimmt. Eine andere Macht sehe ich nicht.

der Freitag: Welche Rolle spielt der ideelle Überbau bei der Globalisierung?

Ulrich Menzel: Es geht auch um die Ideen, die in der Welt hegemonial werden und irgendwann wieder in die Defensive geraten. Nachdem der Neoliberalismus lange Zeit das Denken bestimmt hat, erleben wir jetzt eine Rückkehr des Nationalismus. [...] Weltweit, nicht nur in Europa, gibt es ein Anwachsen populistischer Strömungen, denen gemeinsam ist, dass sie das nationale Interesse in den Vordergrund stellen. Die Idee, dass durch Kooperation eine Win-win-Situation entsteht, die für alle von Vorteil ist, wird abgelöst durch die Vorstellung von der Welt als Nullsummenspiel. Was der eine gewinnt, muss ein anderer verlieren. [...]

der Freitag: Stehen Werten wie Freiheit, Demokratie und Menschenrechten also schwere Zeiten bevor?

Ulrich Menzel: Globalisierung heißt nicht zwangsläufig die Ausbreitung von Demokratie und Menschenrechten. Das Beispiel China zeigt, dass Industrialisierung, wachsender Wohlstand und technische Hochleistungen bis in den militärischen Bereich sehr wohl mit einem autoritären System vereinbar sind. Deswegen ist China ja so attraktiv für Despoten weltweit, weil es für ein bürokratisches Modell steht, während die USA für das liberale gestanden haben. Die Frage ist nur, wie rasch sich eine neue Führungsmacht etabliert, die die ordnungstiftende Rolle einnimmt. [...]

der Freitag: Wie steht Europa momentan da?

Ulrich Menzel: Auch Europa steht zur Disposition. Die europäische Identität im Sinne einer Wertegemeinschaft bröckelt. Der Brexit ist nur der radikalste Ausdruck dessen. [...] Es ist dann das gemeinsame sicherheitspolitische Interesse, das übrig bleibt. Es wird ein „Europa à la carte“. Wenn es um Sicherheitspolitik geht, tun wir uns zusammen, wenn es um wirtschaftliche Fragen, um Flüchtlinge und Freizügigkeit geht, ist sich jeder selbst der Nächste.

der Freitag: Wenn die EU nicht auseinanderbricht, wird sie gezwungen sein, sich stärker eigenständig in der Welt zu positionieren.

Ulrich Menzel: Sollte man annehmen. Aber das setzt die Interessenidentität der Mitgliedsländer voraus, die nicht mehr erkennbar ist. Der Fragmentierungsprozess ist nicht nur auf Weltebene zu beobachten, sondern setzt sich nach unten, auch innerhalb von Europa, fort. Es könnte sein, dass Deutschland in die ungeliebte Rolle des Eurohegemons gerät. Denn wenn die europäische Kooperation, deren harter Kern es ist, dass Frankreich und Deutschland an einem Strang ziehen, nicht mehr funktioniert, dann fliegt entweder die EU auseinander oder Deutschland muss die Führungsrolle, ob es will oder nicht, übernehmen. Das heißt auch, die größten Lasten zu schultern.

Ulrich Menzel, geboren 1947, war bis 2015 Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der TU Braunschweig.

„Das Ende der Nachkriegsordnung“. Interview von Leander F. Badura mit Ulrich Menzel, in: der Freitag, Ausgabe 06/17 vom 9. Februar 2017, online 13. Februar 2017

Der amerikanische Journalist Thomas Friedman hat 2005 den Prozess der Globalisierung als unaufhaltsame Umsetzung einer feststehenden Wirtschaftspolitik bezeichnet. Die einzelnen Gesellschaften befinden sich nach dieser Lesart auf einem festgelegten Pfad und unterscheiden sich nur noch danach, wie weit sie die einzelnen Elemente dieses wirtschaftspolitischen Konzeptes umgesetzt haben. Diese Hyperglobalisierung, eine „goldene Zwangsjacke“, wird aber von immer mehr Bürgerinnen und Bürgern abgelehnt.

Der Ökonom Dani Rodrik hat schon vor einigen Jahren auf das Spannungsverhältnis zwischen Demokratie, Globalisierung und Nationalstaat hingewiesen. Es sei unmöglich, das heutige System der Nationalstaaten zu erhalten, diesen Staaten demokratische Entscheidungen zu ermöglichen und eine weit reichende, vollständige Globalisierung (Hyperglobalisierung) zu erreichen. Gleichzeitig seien maximal zwei der drei Ziele zu verwirklichen:

1. Ohne demokratische Ordnung können Hyperglobalisierung und der Nationalstaat erhalten werden, aber die an diesem Prozess teilnehmenden Staaten müssen sich und ihre Wirtschaft ohne Rücksicht auf die Präferenzen innerhalb ihrer Gesellschaft globalen Normen und Regeln unterwerfen, um die vollständige Globalisierung (Hyperglobalisierung) zu erreichen.
2. Das Streben nach Hyperglobalisierung wird verbunden mit demokratischer Partizipation, die auf supranationaler Ebene organisiert werden soll. Dabei gehen ökonomische und politische Integration miteinander einher. Der Nationalstaat verschwindet in diesem Modell, das Rodrik als *Global Governance* bezeichnet. Dieser Ansatz beschreibt Entwicklungen in Europa, aber auch supranationale Regulierung etwa in der Handelspolitik.
3. Die dritte Alternative verbindet den Nationalstaat mit einer demokratischen Ordnung, verzichtet dabei aber auf die Hyperglobalisierung. In dieser Alternative verzichten Gesellschaften auf maximalen wirtschaftlichen Nutzen zugunsten von Demokratie und Nationalstaat. Die Volks-

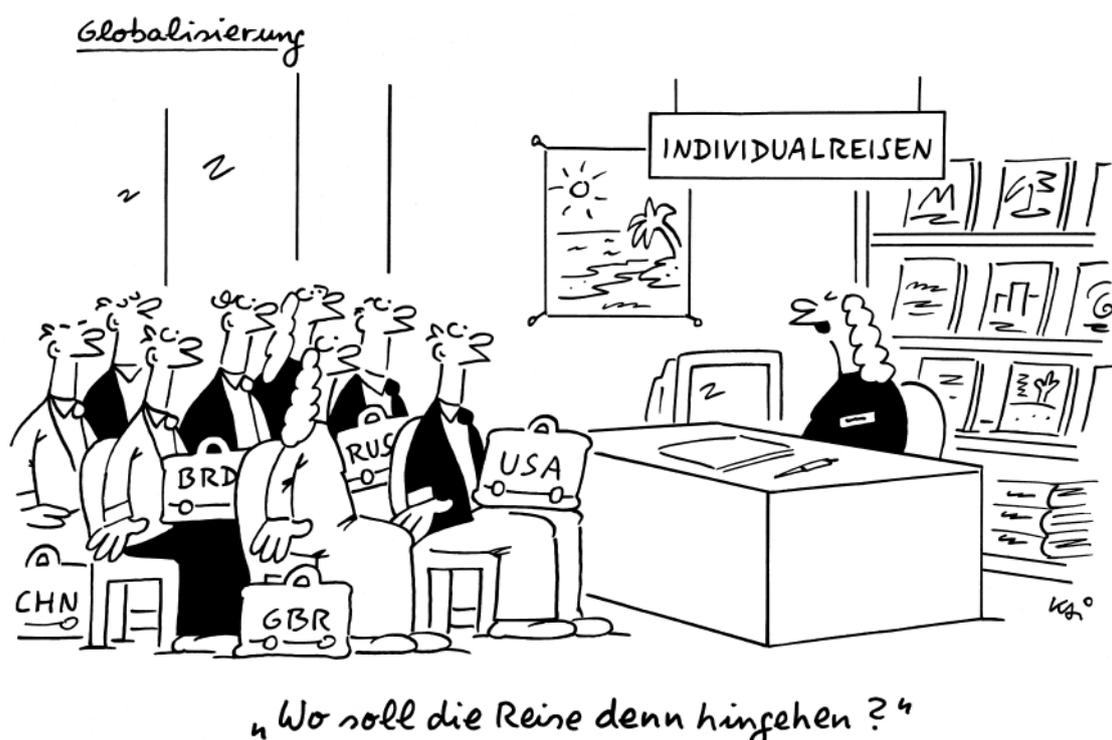
wirtschaften werden etwa durch Beschränkungen des Kapitalverkehrs voneinander getrennt. Auf den Nutzen durch internationale Arbeitsteilung wird nicht verzichtet, aber Gesellschaften erhalten sich in diesem Modell Spielräume für nationale Sonderwege.

Die Ereignisse des Jahres 2016, das Aufkommen populistischer Bewegungen, das Wiedererstarken autoritativer Herrschaftsformen, die Entscheidung zum Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union und die Infragestellung des bisherigen Systems selbst in den USA, prominent vertreten durch den siegreichen Präsidentschaftsbewerber Donald Trump, haben auch der Diskussion um die Weltwirtschaftsordnung neuen Zündstoff verliehen.

Insbesondere das Votum der britischen Wählerinnen und Wähler hat gezeigt, dass die Argumentation mit wirtschaftlichen Nachteilen zahlreiche Bürgerinnen und Bürger nicht von ihrer Entscheidung für den „Brexit“ abbrachte. In Großbritannien stimmte die Mehrheit, wenn auch knapp, für einen Pfad, der von nahezu allen Spitzenpolitikern und sämtlichen Wirtschaftsverbänden abgelehnt und als ökonomisches Risiko bezeichnet worden war.

Vielleicht sollten sich Gesellschaften für einen eigenen Pfad, eine Globalisierung *à la carte*, entscheiden können. Dies gilt auch in Europa, wo die alte Logik der „immer engeren Zusammenarbeit“ derzeit nicht an sachliche, sondern an politische Grenzen stößt. Die Forderung nach einer maßgeschneiderten Globalisierung heißt, dass Gesellschaften sich entscheiden können, welche Regeln sie sich geben – und dabei auch vermeintliche oder tatsächliche wirtschaftliche Nachteile in Kauf zu nehmen bereit sind. Zugleich könnten mit einem maßgeschneiderten Konzept die soziale Inklusion innerhalb von Gesellschaften und die liberale Demokratie gestärkt werden.

Diese Weichenstellungen werden in den kommenden Jahren in Europa, aber auch in anderen Regionen der Welt zu diskutieren sein.



Abkürzungen

ADB	Asian Development Bank
ADI	Ausländische Direktinvestitionen (auch FDI)
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
Brexit	EU-Austritt Großbritanniens
BRICS-Staaten	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
CMIM	Chiang Mai Initiative Multilateralization
CRA	Contingent Reserve Arrangement
DSB	Dispute Settlement Body
EEA	European Economic Area
EPA	Economic Partnership Agreement (in anderem Zusammenhang aber auch Environmental Protection Agency)
EU	Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
FDI	Foreign Direct Investment (auch ADI)
FED	Federal Reserve System, US-Notenbank
FTAAP	Free Trade Area of the Asia-Pacific
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
G20	Supranationale Vereinigung der 19 führenden Industrie- und Schwellenländer und der EU
IWF	Internationaler Währungsfonds
NDB	New Development Bank
NGO	Non Governmental Organization
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
TiSA	Trade in Services Agreement
TPP	Trans-Pacific Partnership
TRIPS	Trade-Related Intellectual Property Rights
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
WTO	World Trade Organization

Quellen

- ^{Q1} **S. 11: Bruttoinlandsprodukt 2016:**
<http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>
- ^{Q2} **S. 11: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf:**
www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html
- ^{Q3} **S. 15: Transportdauer:**
<https://data.worldbank.org/indicator/IC.EXP.DURS>
- ^{Q4} **S. 21: Wachsender Handel wird positiv gesehen:**
www.pewglobal.org/2014/09/16/faith-and-skepticism-about-trade-foreign-investment/trade-09/
- ^{Q5} **S. 42: Währungsreserven:**
www.imf.org/en/News/Articles/2017/03/31/pr17108-IMF-Releases-Data-on-the-Currency-Composition-of-Foreign-Exchange-Reserves
- ^{Q6} **S. 45: Kapitalströme und Heimatüberweisungen:**
www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaisues/brief/migration-remittances-data
- ^{Q7} **S. 46: Überweisungskosten:**
https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw_report_sept_2016.pdf
- ^{Q8} **S. 46: Fortschrittsbericht:**
www.gpfi.org/sites/default/files/documents/2016%20Update%20to%20Leaders%20on%20Progress%20Towards%20the%20G20%20Remittance%20Target.pdf
- ^{Q9} **S. 47: Kreditblasen und Wirtschaftskrisen:**
www.frbsf.org/economic-research/files/schularick_taylor.pdf
- ^{Q10} **S. 49: Langfristige Zinsen:**
www.oecd.org/eco/outlook/economic-outlook-annex-tables.htm
- ^{Q11} **S. 50: Staatsverschuldung, 2015:**
<https://data.oecd.org/hha/household-debt.htm>

📖 Glossar

Die **AKP-Staaten** bilden eine Internationale Organisation von derzeit 79 Ländern in Afrika, der Karibik und dem Pazifik – zumeist frühere Kolonien Frankreichs und Großbritanniens mit den Zielen Koordination der wirtschaftlichen Verbindungen zur EU, nachhaltiger Entwicklung der Mitgliedstaaten und deren weltwirtschaftlicher Integration.

Asienkrise Der Begriff beschreibt eine schwere finanzielle und ökonomische Krise in mehreren südostasiatischen Ländern, die am 2. Juli 1997 in Thailand begann und innerhalb weniger Monate nahezu die gesamte Region erfasste. Die Ursachen der Krise waren hohe Inlands- und Auslandsschulden, Zuflüsse großer Mengen an volatiltem ausländischem Kapital, überbewertete Landeswährungen, staatliche Steuerung der Industrieproduktion und eine ungenügende Regulierung des Finanzsektors. Über die enge Verknüpfung der Volkswirtschaften in Südostasien entwickelte sich ein Ansteckungsprozess, der die ganze Region erfasste. Indonesien, Südkorea und Malaysia mussten mit Finanzhilfen des Internationalen Währungsfonds gestützt werden. Die harten Auflagen des IWF sorgten in den betroffenen Ländern für erhebliche Kritik.

Als **Ausländische Direktinvestitionen** (*Foreign Direct Investment*, FDI, deutsch: ADI) bezeichnet man Vermögensanlagen im Ausland, die durch einen inländischen Investor getätigt werden. Die Investoren erwerben oder errichten im Zielland entweder Betriebsstätten, Immobilien oder Tochterunternehmen. Entscheidend für die Definition einer Direktinvestition ist, dass nicht nur Kapital als Geldanlage exportiert wird, sondern Einfluss auf die Geschäftstätigkeit im Ausland genommen wird. In Deutschland sind Direktinvestitionen meldepflichtig und werden in Statistiken der Deutschen Bundesbank erfasst.

Bankbilanz Eine Bilanz ist die systematische Gegenüberstellung von Aktiva und Passiva zu einem bestimmten Zeitpunkt. In einer Bankbilanz gibt die Aktivseite Auskunft über die Kapitalverwendung und die Passivseite über die Kapitalherkunft. Die Bankbilanz gibt Aufschluss über die Liquiditätslage und die Risikosituation eines Kreditinstituts.

Basel I-III sind drei nicht-bindende Regulierungsvorgaben für Banken, die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht 1988, 2004 und 2010 veröffentlicht wurden. Sie enthalten Vorschläge zu Eigenkapitalvorschriften für Banken, um Kreditausfälle und Zahlungsschwierigkeiten besser abfedern zu können. Das Ziel der Baseler Vereinbarungen ist die Erhöhung der Stabilität der internationalen Finanzmärkte und die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Banken. Der Basler Ausschuss setzt sich zusammen aus Vertretern der Zentralbanken und Bankaufsichten von 27 Industrie- und Schwellenländern.

Der Begriff **BRICS-Staaten** ist aus den Anfangsbuchstaben der fünf Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika zusammengesetzt. In den ersten zehn Jahren des 21. Jahrhunderts fielen diese Länder durch ein starkes Wirtschaftswachstum und ein zunehmendes Gewicht in der Weltwirtschaft auf. Die Wirtschaftsstrukturen der BRICS-Staaten sind sehr unterschiedlich, aber alle fünf Staaten beanspruchen zumindest eine regionale Führungsrolle.

Das **Bruttoinlandsprodukt (BIP)** gibt den Gesamtwert aller Waren und Dienstleistungen an, die innerhalb eines Jahres in einer Volkswirtschaft hergestellt werden. Es ist die gängigste Kennzahl für die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft innerhalb einer Periode.

Die **Doha-Runde** ist die aktuelle Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO). Ziel der Verhandlungen ist es, das Regelwerk der Welthandelsorganisation weiterzuentwickeln. Die Verhandlungen haben im November 2001 in Doha (Katar) begonnen. In WTO-Handelsrunden ist erst dann ein Abschluss möglich, wenn es unter den verhandelnden Staaten Konsens über alle zu verhandelnden Punkte gibt: Nichts ist vereinbart, bevor nicht alles vereinbart ist. Abschlüsse in Teilbereichen sind also nicht möglich.

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) Die 1957 in Rom gegründete EWG war die wichtigste der drei Europäischen Gemeinschaften (EWG, Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und Europäische Atomgemeinschaft) und legte den Grundstein für die heutige Europäische Union. Das Ziel der EWG war der Aufbau eines gemeinsamen Marktes, die Verbesserung der Lebensbedingungen in den sechs Gründerstaaten sowie die sukzessive Angleichung von deren Wirtschaftspolitiken. 1993 wurde die EWG angesichts ihres mittlerweile erweiterten Aufgabengebiets in Europäische Gemeinschaft (EG) umbenannt. Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon 2009 übernahm die Europäische Union (EU) die Rechtspersönlichkeit der EG, und letztere wurde aufgelöst.

Als **Eurozone** (auch Euro-Währungsgebiet oder Euroraum) wird die Gruppe der EU-Staaten bezeichnet, die den Euro als offizielle Währung eingeführt haben. Die Eurozone besteht derzeit aus 19 EU-Staaten. Für die Geldpolitik der Eurozone ist die Europäische Zentralbank verant-

wortlich. Zusammen mit den nationalen Zentralbanken der Staaten der Eurozone bildet sie das Eurosystem. Von den übrigen acht EU-Staaten (ohne Großbritannien) sind sieben verpflichtet, den Euro einzuführen, sobald sie die vereinbarten Konvergenzkriterien erfüllen. Dänemark hat eine Ausstiegsoption (*Opt-out*) und behält seine Landeswährung.

Der Begriff **Freihandel** bezeichnet internationalen Handel, der nicht durch Handelshemmnisse wie Zölle oder Importkontingente eingeschränkt ist. Die Außenwirtschaftstheorie sieht in einer durch Freihandel gekennzeichneten Weltwirtschaft Chancen zur Wohlfahrtsvermehrung für alle in den Weltmarkt integrierten Volkswirtschaften. Jede nationale Ökonomie spezialisiert sich auf jene Produkte, die sie am kostengünstigsten herstellen kann (Theorem der komparativen Kostenvorteile nach David Ricardo, 1772–1823). Durch internationale Arbeitsteilung und Tauschprozesse erreichen alle Länder einen höheren Wohlstand. Eine dem Freihandel entgegengesetzte Politik bezeichnet man als Protektionismus.

Das **General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)** (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) entstand als Ergebnis der Konferenz von Bretton Woods 1944 und bestimmt seitdem die Regeln für den internationalen Handel. Die in Bretton Woods vorgesehene Schaffung einer Internationalen Handelsorganisation scheiterte in den frühen 1950er-Jahren am Widerstand der USA. Zu unterscheiden ist das Abkommen, der GATT-Vertrag, und die Organisation, das GATT-Sekretariat. Ziel des multilateralen Abkommens war die Förderung der weltwirtschaftlichen Entwicklung und des Wohlstands durch den Abbau von Handelshemmnissen und die Schlichtung von Handelskonflikten. In insgesamt acht zum Teil mehrjährigen Verhandlungsrunden wurden schrittweise Zölle gesenkt und Importkontingente aufgehoben. 1995 wurde schließlich das GATT-Sekretariat durch die Welthandelsorganisation (WTO) abgelöst. Der GATT-Vertrag blieb jedoch als wichtiges Vertragswerk für den internationalen Handel innerhalb der WTO bestehen und wird seitdem weiterentwickelt.

Der **Gini-Koeffizient**, ein nach dem italienischen Statistiker Corrado Gini benannter Index, ermöglicht die Darstellung von Ungleichverteilungen. Häufig wird der Gini-Koeffizient zur Darstellung der Einkommensverteilung in einer Volkswirtschaft verwendet. Er kann aber auch für Vermögensverteilung und jede andere Art von Verteilungen eingesetzt werden. Vermögen etwa ist bei einem Gini-Koeffizienten von null vollständig gleich verteilt, während bei Wert eins eine Person alles Vermögen besitzt, die übrigen nichts.

Globalisierung bedeutet im Kern einen wachsenden grenzüberschreitenden Güter- und Kapitalverkehr und gilt als herrschender ökonomischer Trend der vergangenen Jahrzehnte. Befördert wurde sie durch das Ende des Ost-West-Konflikts, als sich Osteuropa und China (seit 1980) für die Weltwirtschaft öffneten und neue Investitionsmöglichkeiten entstanden. Viele Firmen aus den westlichen Industriestaaten verlagerten ihre Produktion in diese Weltregionen, um dort von preiswerteren Arbeitskräften und geringeren Steuern zu profitieren.

In der jüngsten Globalisierungsperiode wurden die Produktionsprozesse in Unternehmen zunehmend in immer kleinere Einheiten zerlegt und zum Teil weltweit auf verschiedene Standorte verlagert, es entstanden transnationale Wertschöpfungsketten. Im Ergebnis wuchs der Welthandel stärker als die Weltproduktion, und der Zusammenhang von industrieller Produktion, Standort und nationalstaatlich organisiertem Territorium lockerte sich.

Mit dem Begriff **Große Depression** wird die schwere ökonomische Krise bezeichnet, die am 24. Oktober 1929 mit dem „Schwarzen Donnerstag“ an der New Yorker Börse begann und sich rasch nach Europa und in die übrige Welt ausbreitete. Die Krise folgte auf die „Goldenen Zwanziger Jahre“ und dauerte fast zehn Jahre. Die Konsequenzen der

Großen Depression waren ein deutlicher Rückgang der Wirtschaftsleistung in zahlreichen Ländern, Einbruch des Welthandels, Arbeitslosigkeit, Deflation, Hunger und soziale Unruhen.

Handelskosten Dazu gehören sämtliche Kosten, die für den grenzüberschreitenden Warenhandel anfallen. Die OECD rechnet hierzu etwa Transportkosten, Beschränkungen des Marktzugangs, die Kosten und Verfügbarkeit von Handelskrediten, nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Zölle sowie die Anforderungen der Zollbehörden zur Dokumentation der Warenherkunft und Warenbeschaffenheit.

Die **Leistungsbilanz** umfasst Güterströme zwischen In- und Ausland im Rahmen der volkswirtschaftlichen Zahlungsbilanz. Sie setzt sich zusammen aus der Handelsbilanz (Ex- und Importe von Waren), der Dienstleistungsbilanz (Austausch von Dienstleistungen), der Bilanz der Erwerbs- und Vermögenseinkommen (zum Beispiel Arbeitserträge und Kapitalentgelte) sowie der Bilanz der laufenden Übertragungen (zum Beispiel Heimatüberweisungen ausländischer Arbeitnehmer und Entwicklungshilfeszahlungen). Die Leistungsbilanz wird auch als Bilanz der laufenden Posten bezeichnet.

Die **Lohnstückkosten** drücken aus, wie viel Lohn oder Gehalt einschließlich der Lohnnebenkosten für ein Produkt oder eine Dienstleistungseinheit bezahlt werden müssen. Die absolute Lohnhöhe ist für die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens oder einer Volkswirtschaft nicht relevant, sondern nur das Verhältnis von Lohnhöhe zur Produktivität. Bei hoher Produktivität können auch bei scharfem Wettbewerb hohe Löhne gezahlt werden; ist die Produktivität niedrig, ist dies nicht möglich.

Die **Meistbegünstigungsklausel** ist der 1. Artikel des GATT-Vertrages von 1947 und bildet zusammen mit der Inländerbehandlung das Fundament des Regelwerkes der WTO. Die Klausel besagt, dass ein Staat sämtliche Handelsvergünstigungen, die er einem Vertragsland gewährt, auch allen anderen Vertragspartnern gewähren muss. Diese vorgeschriebene Gleichbehandlung soll verhindern, dass einzelne Handelspartner bevorzugt und andere Mitgliedsländer von Handelsvergünstigungen ausgeschlossen werden. Ausnahmeregelungen gelten für Freihandelszonen und Zollunion nach Art. 24 des GATT-Vertrages.

Der **Merkantilismus** prägte die Außenwirtschaftspolitik wichtiger europäischer Staaten vom 16. bis zum 18. Jahrhundert. Im Mittelpunkt dieser Politik stand die staatliche Lenkung der Wirtschaft mit dem Ziel, die nationale Wirtschafts- und Handelskraft zu stärken. In Frankreich, Großbritannien und Deutschland wurden unterschiedliche Varianten des Merkantilismus angewendet. Gemeinsam war allen drei Formen, dass Exporte als nützlich und Importe als nachteilig gesehen wurden. Handelsbilanzüberschüsse wurden angestrebt. Der Merkantilismus ist geprägt von der Wahrnehmung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen als Nullsummenspiel: Was ein Land gewinnt, verliert ein anderes.

Die **OECD-Länder** sind eine Internationale Organisation mit Sitz in Paris. Ihre 35 Mitgliedstaaten bekennen sich zu Demokratie und Marktwirtschaft und weisen ein hohes Pro-Kopf-Einkommen auf.

Portfolio-Investitionen sind Auslandsinvestitionen, mit denen keine direkte Kontrolle verbunden ist. Anders als bei ausländischen Direktinvestitionen ist damit kein direkter Einfluss auf die Geschäftspolitik des Unternehmens angestrebt. Es handelt sich um den Kauf von Wertpapieren (Aktien, Anleihen) zur Erzielung eines Gewinnes. Ein Beispiel: Der Kauf von Aktien der Deutschen Telekom durch einen belgischen Bürger ist eine belgische Portfolio-Investition in Deutschland

Präferenzabkommen (Freihandelszone, Zollunion) regeln zwischenstaatliche Handelsbeziehungen durch die Gewährung von Vergünstigungen (zum Beispiel Zollbefreiung bei Importen). Es kann unterschieden werden zwischen einseitigen Präferenzen, bei denen ein Partner

dem anderen unter Verzicht auf Gegenseitigkeit Vergünstigungen gewährt, und zweiseitigen Abkommen, bei denen dies gegenseitig gilt. Beide Formen stellen Ausnahmeregelungen von dem WTO-Prinzip der Meistbegünstigung dar. Die Bedingungen für ein WTO-konformes Präferenzabkommen finden sich in Artikel 24 des GATT-Vertrages.

Unter **Protektionismus** (lat.: *protectio*, Schutz) werden im ökonomischen Zusammenhang Vorkehrungen verstanden, mit denen Staaten versuchen, ausländische Anbieter von ihren Inlandsmärkten fernzuhalten, um die heimischen Anbieter vor Konkurrenz zu schützen.

Subprime-Papiere sind zu komplexen Wertpapieren gebündelte und verbrieft Immobilienkredite, die in den USA an Schuldner (Hauskäufer) mit niedriger Bonität (Kreditwürdigkeit) vergeben werden. Der Name „*Subprime*“ grenzt das Kreditsegment vom *Prime*-Bereich der Kunden mit besserer Bonität ab. Da *Subprime*-Kredite schlechter gesichert sind, liegt ihre Verzinsung höher als bei normalen Immobilienkrediten. Entsprechend kann mit ihnen eine höhere Rendite erzielt werden, jedoch ist auch das Ausfallrisiko höher.

Die Idee einer **Tobin-Steuer** geht auf den amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler James Tobin (1918–2002) zurück. Dieser forderte in den 1970er-Jahren die Einführung einer weltweit geltenden einheitlichen Sondersteuer auf spekulative Devisentransaktionen. Ziel der Tobin-Steuer ist die Eindämmung der Spekulation mit Devisen und in Folge eine Stabilisierung der Wechselkurse.

Die **Weltbank** mit Sitz in Washington D.C. ist eine multinationale Entwicklungsbank. Sie finanziert langfristige Entwicklungs- und Aufbauprojekte im Bereich der Realwirtschaft und wurde zeitgleich mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) in Bretton Woods 1944 gegründet.

Die **Welthandelsorganisation WTO (World Trade Organization)** ist neben dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank eine der zentralen Organisationen, die Handels- und Wirtschaftspolitiken mit globaler Reichweite verhandeln. Sie ging 1994 aus dem GATT-Sekretariat hervor. Die Aufgabe der WTO ist, ihre Mitgliedstaaten bei deren Handelspolitik zu beraten und anschließend die Politik der einzelnen Länder zu koordinieren. Dies geschieht zumeist im Rahmen multilateraler Verhandlungen. Die Streitschlichtungsfunktion der WTO ist im *Dispute Settlement Body* (DSB) realisiert. Der DSB hat selbst keine Befugnis zur Durchsetzung der von ihm getroffenen Entscheidungen. Er kann allerdings Staaten, die sich durch einen Rechtsbruch eines Mitgliedstaates geschädigt sehen, dazu autorisieren, mit Handelssanktionen zu reagieren.

Die **Zahlungsbilanz** einer Volkswirtschaft erfasst alle ökonomischen Transaktionen zwischen Inländern und der übrigen Welt während eines bestimmten Zeitraums. Als Inländer gilt jede Person mit einem festen Wohnsitz im Land für das die Zahlungsbilanz erstellt wird und darüber hinaus auch jede Wirtschaftseinheit, die den Hauptteil ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten im Inland ausübt. Die Zahlungsbilanz enthält Leistungstransaktionen und Kapitaltransaktionen als Stromgrößen. Die Transaktionen werden in Einnahmen und Ausgaben dargestellt. Die deutsche Zahlungsbilanz wird monatlich von der Bundesbank veröffentlicht und gibt Auskunft über die wirtschaftliche Verflechtung Deutschlands mit dem Ausland.

Literaturhinweise

- Aichele, Rahel / Felbermayr, Gabriel: CETA: Welche Effekte hat das EU-Kanada-Freihandelsabkommen auf Deutschland? Ifo-Schnelldienst, 67. Jahrgang, 24/2014, S. 20–30
- Albertson, Kevin / Simister, John / Syme, Tony: Globalisation and sticky prices: „con“ or conundrum? *Real World Economics Review*, Nr. 73, im Internet unter www.paecon.net/PAERreview/issue73/Albertson73.pdf
- Atkinson, Anthony B.: Ungleichheit. Was wir dagegen tun können, (bpb-Schriftenreihe Bd. 10072) Stuttgart 2016, 474 S.
- Bundeszentrale für politische Bildung/bpb (Hg.): Reihe Aus Politik und Zeitgeschichte: Abelshauser, Werner: Die Erblast des Euro – eine kurze Geschichte der Europäischen Währungsunion, in: *APuZ* 43/2010, S. 39–45
- Neuhäuser, Christina: Freies Wachstum und die Rolle der Unternehmen, in: *APuZ* 27–28/2012, S. 57–62
- Paqué, K.-H. u.a.: Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität. Aktuelle Debatten, in: *APuZ* 27–28/2012, S. 15–19
- Pfeiffer, Sabine: Industrie 4.0 und die Digitalisierung der Produktion, in: *APuZ* 31–32/2015, S. 6–12
- Rippin, Nicole: Wachstum für alle?, in: *APuZ* 31–32/2015, S. 45–51
- Chin, Gregory T.: Asian Infrastructure Investment Bank: Governance Innovation and Prospects. *Global Governance*, Vol. 22, S. 11–25
- Davis, Christina L.: Do WTO Rules Create a Level Playing Field? Lessons from the Experience of Peru and Vietnam, in: Odell, John (Hg.): *Developing Countries and the Trade Negotiation Process*. Cambridge 2006, S. 219–256
- Dieter, Heribert: Die Asienkrise. Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds. Marburg, 2. Aufl. 1999, 195 S.
- Ders.: Die Zukunft der Globalisierung. Zwischen Krise und Neugestaltung, Baden-Baden 2005, 530 S.
- Ders.: Deutschland in der Weltwirtschaft. Ein Modell mit Zukunft? (bpb-Schriftenreihe Bd. 1742), 2. Auflage, Bonn 2016, 263 S.
- Ders.: Globalisierung à la carte. Demokratie, Nationalstaat und die Zukunft europäischer und globaler Zusammenhänge, (bpb-Schriftenreihe Bd. 10146), Bonn 2017, 263 S.
- Eichengreen, Barry: *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*. Princeton und Oxford 2008, 280 S.
- Fajgelbaum, Pablo D. / Khandelwal, Amit K.: Measuring the Unequal Gains from Trade, in: *The Quarterly Journal of Economics* 2016, S. 1113–1180
- Fukuyama, Francis: American Political Decay or Renewal? The Meaning of the 2016 Election, in: *Foreign Affairs*, 95. Jg., Nr. 4, Juli / August 2016, S. 58–68
- Ders.: US against the World? Trump’s America and the new global order, *Financial Times*, 11. November 2016, im Internet unter <https://www.ft.com/content/6a43cf54-a75d-11e6-8b69-02899e8bd9d1>
- Furceri, Davide / Loungani, Prakash: Opening up to Inequality. *Finance & Development*, März 2016, S. 43–46
- Harms, Philipp: *International Macroeconomics*. 2nd edition. Tübingen 2016, 545 S.
- Herrmann, Ulrike: Der Sieg des Kapitals. Wie der Reichtum in die Welt kam: Die Geschichte von Wachstum, Geld und Krisen, 4. Aufl., Frankfurt/Main 2014, 288 S.
- Dies.: Kein Kapitalismus ist auch keine Lösung, (bpb-Schriftenreihe Bd. 10015), Frankfurt/M. 2016, 287 S.
- Ikenson, Dan: Ending the „Chicken War“. The Case for Abolishing the 25 Percent Truck Tariff, Washington, D.C.: Cato Institute, Center for Trade Policy Studies, 18. Juni 2003 (Trade Briefing Paper, No. 17), im Internet unter http://www.food-mac.com/Doc/200311/Ending_chicken_war_EN.pdf
- Jackson, Tim: Wohlstand ohne Wachstum. Leben und Wirtschaften in einer endlichen Welt, 3. aktualisierte und überarbeitete Ausgabe, München 2013, 221 S.
- Ders.: Wohlstand ohne Wachstum – das Update. Grundlagen für eine zukunftsfähige Wirtschaft, München 2017, 367 S.
- Levinson, Marc: Faulty Basel. Why More Diplomacy won’t keep the Financial System Safe. *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 3, S. 76–88
- Kösters, Judith: Welt der Wirtschaft. Neue Fragen, einfach erklärt, (bpb-Schriftenreihe Bd. 1718) Frankfurt/M. 2016, 284 S.
- Mason, Paul: Postkapitalismus. Grundrisse einer kommenden Ökonomie, (bpb-Schriftenreihe Bd. 10047), Berlin 2016, 429 S.
- Mussler, Werner: Helmut Kohls Erbe. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. Dezember 2016, S. 21
- Piekenbrock, Dirk (Hg.): *Kompakt-Lexikon Wirtschaft*, (bpb-Schriftenreihe Bd. 1660) 12. akt. u. erw. Aufl., Wiesbaden 2014, 638 S.
- Piketty, Thomas: *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, (bpb-Schriftenreihe Bd. 1548), München 2016, 816 S.
- Pinzler, Petra: Der Unfreihandel. Die heimliche Herrschaft von Konzernen und Kanzleien, (bpb-Schriftenreihe Bd. 1771) Reinbek bei Hamburg 2015, 288 S.
- Pollert, Achim / Kirchner, Bernd / Bauer, Michael (Hg.): *Das Lexikon der Wirtschaft. Grundlegendes Wissen von A bis Z*, (bpb-Schriftenreihe Bd. 1778) Berlin 2016, 512 S.
- O’Rourke, Kevin H. / Williamson, Jeffrey G.: *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*. London und Cambridge (Mass.) 2016, 343 S.
- Ostry, Jonathan D. / Loungani, Prakash / Furceri, Davide: Neoliberalism: Over-sold? *Finance & Development*, Juni 2016, S. 38–41
- Rodrik, Dani: *Das Globalisierungsparadox*, München 2011, 416 S.
- Sauernheimer, Karlhans: Ist Deutschland der Eurogewinner? *Ifo Schnelldienst*, 68. Jg., 15. Mai 2015, S. 6–9
- Scheffer, Paul: *Immigrant Nations*. Cambridge 2011, 390 S.
- Schularick, Moritz, Taylor, Alan M.: Credit booms gone bust: Monetary policy, leverage cycles and financial crises, 1870–2008. *National Bureau of Economic Research, Working Paper 15512*, November 2009
- Sharma, Ruchir: *The Rise and Fall of Nations. Forces of Change in a Post-Crisis World*. New York und London 2016, 352 S.
- Shiller, Robert J.: *Märkte für Menschen. So schaffen wir ein besseres Finanzsystem*, (bpb-Schriftenreihe Bd. 1318), Frankfurt/M. 2013, 376 S.
- Sigurgeirsdóttir, Silla / Wade, Robert: From control by capital to control of capital: Iceland’s boom and bust, and the IMF’s unortho-

dox rescue package. Review of International Political Economy, 22. Jg., Nr. 1, 2015, S. 103–133

Streeck, Wolfgang: Ist der Brexit denn wirklich so schlimm? DIE ZEIT, 30. Juni 2016, S. 40

Tobin, James: A Proposal for International Monetary Reform, Eastern Economic Journal, Vol. 4, No. 3–4 (July/October 1978), S. 153–159

Yalcin, Erdal / Karl, Joachim / Teti, Feodora / Gerns, Alvaro: Der UNCTAD World Investment Report 2016: Die Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen. Ifo-Schnelldienst, 69. Jg., Nr. 22, 2016, S. 42–50

Winham, Gilbert R.: The Evolution of the Global Trade Regime, in: Ravenhill, John (Hg.): Global Political Economy. Fourth Edition. Oxford 2014, S. 109–138.

Wolf, Martin: Populist rage puts global elites on notice. Financial Times, 20. Juli 2016, S. 9

World Bank: Migration and Remittances Factbook 2016. Advance edition, im Internet unter <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/4549025-1450455807487/Factbookpart1.pdf>

Der Autor

Heribert Dieter

Professor Dr. Heribert Dieter studierte Politikwissenschaft und Ökonomie an der Freien Universität Berlin und wurde dort mit einer Arbeit zur australischen Außenwirtschaftspolitik promoviert. 2005 erschien seine Habilitationsschrift zum Thema „Die Zukunft der Globalisierung“.

Dieter arbeitet als Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin) und ist außerplanmäßiger Professor an der Universität Potsdam sowie Gastprofessor für internationale politische Ökonomie an der Zeppelin Universität Friedrichshafen.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

Impressum

Herausgeberin:

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb,
Adenauerallee 86, 53113 Bonn,
Fax-Nr.: 02 28/99 515-309,
Internetadresse: www.bpb.de/ / izpb, E-Mail: info@bpb.de

Redaktion:

Christine Hesse (verantwortlich / bpb), Jutta Klaeren, Peter Schuller

Redaktionelle Mitarbeit:

Jonas Geweke, Göttingen

Gutachten:

Prof. Dr. Andreas Freytag, Professor für Wirtschaftspolitik an der Friedrich-Schiller-Universität Jena; Prof. Dr. Rolf Langhammer, Professor am Institut für Weltwirtschaft, Kiel; Professor Dr. Jan Priewe, Professor an der Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin, und Senior Research Fellow am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Boeckler-Stiftung

Titelbild:

KonzeptQuartier® GmbH; unter Verwendung von Getty Images (xPACIFICA); Picture Alliance (epa Eugene A. Salazar, Thierry Roge, zerocreatives); Reuters Pictures (Jerry Lampen, Noor Khamis)

Gesamtgestaltung:

KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny, Schwabacher Straße 261, 90763 Fürth

Druck:

apm alpha print medien AG, 64295 Darmstadt

Vertrieb:

IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

Erscheinungsweise:

vierteljährlich

ISSN 0046-9408. Auflage dieser Ausgabe: 450 000

Redaktionsschluss dieser Ausgabe:

Oktober 2017

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

Der Umwelt zuliebe werden die Informationen zur politischen Bildung auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.



Anforderungen

bitte schriftlich an
Publikationsversand der Bundeszentrale für
politische Bildung/bpb, Postfach 501055, 18155 Rostock
Fax: 03 82 04/66-273 oder direkt bestellen unter www.bpb.de/informationen-zur-politischen-bildung



Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

Abonnement-Anmeldungen oder Änderungen der Abonnementmodalitäten bitte melden an informationen@abo.bpb.de

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb erhalten Sie unter der o.g. bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte (bitte keine Bestellungen) steht das Info-telefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-0 Montag bis Freitag zwischen 9.00 Uhr und 18.00 Uhr zur Verfügung.

Kompaktes Wissen. In Heftform.



Die Informationen zur politischen Bildung.
 Online lesen, recherchieren
 und bestellen: www.bpb.de/izpb

