

Meinungsforum Entwicklungspolitik

April 2010

Entwicklungsländer können nicht mehr auf die globale Handelsordnung setzen

von Rolf J. Langhammer

(Prof. Dr. Langhammer ist Vizepräsident des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) an der Universität Kiel.)



In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Reihenfolge persönliche Stellungnahmen von renommierten Entwicklungsforschern zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Autor. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

Die Industrieländer werden noch lange mit der Krisenbewältigung beschäftigt sein

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise ist bestenfalls in einer von mindestens vier Komponenten überwunden, in der zyklischen. Was tief fällt, muss wieder steigen, insbesondere dann, wenn Zentralbanken und Regierungen in ihrer monetären und fiskalischen Expansion an einem Strang ziehen. Es bleiben drei andere Krisenkomponenten, und die sind nicht überwunden. Erstens besteht realwirtschaftlicher Anpassungsbedarf. Branchenspezifische Überkapazitäten müssen abgebaut werden, vom Finanzsektor bis hin zum Automobilsektor. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Krise das Potentialwachstum beschädigt hat, so dass mittelfristig niedrigere Wachstumsraten zu erwarten sind als zwischen 2002 bis 2007. Zweitens bleiben die Finanzmärkte labil und einige Finanzinstitutionen stressgefährdet. Der ersten Stresswelle (Abschreibungsbedarf auf toxische Papiere) kann noch eine zweite folgen (realwirtschaftlich begründeter Abschreibungsbedarf auf Kredite an Unternehmen). Drittens schließlich stehen Geldpolitik und Fiskalpolitik vor der Herausforderung, den richtigen Zeitpunkt für den Beginn von Liquiditätsverknappung und Haushaltskonsolidierung („Exit“ Strategien) zu finden. „Nach der Krise“ damit zu beginnen, erinnert an Schweißjks Aussage beim Ausbruch des Krieges, sich nach dem Krieg um sechs wieder mit seinem Freund in der Kneipe zu treffen. Wann die Krise überwunden ist,

weiss man ex post, nicht in der Krise. Ein zu früher Beginn weckt Sorgen um den Fortbestand der Erholung, ein zu später die Gefahr einer übermäßig harten Landung.

Die Handelspolitik steht derzeit auf der weltpolitischen Agenda weit unten

Dies ist der Hintergrund, vor dem die internationale Handelspolitik steht, die für die Sicherung und den Ausbau des Zugangs der Entwicklungsländer zu den Märkten aller Handelspartner so wichtig ist. In ihrem Zentrum steht die Doha-Runde. Vergewährtigen wir uns den Stand der 2001 begonnenen Doha-Runde zu Beginn der Krise. Im Juni 2007 scheiterte das Potsdam-Treffen der vier Wortführer USA, EU, Indien und Brasilien am bilateralen Konflikt zwischen den USA und Indien um die Öffnung des indischen Agrarmarktes. Da das so genannte „single undertaking“ Prinzip galt (nichts ist entschieden, bevor nicht alles entschieden ist), waren die außerhalb des Agrarbereichs erzielten Vereinbarungen wertlos. Bis zum Ausbruch der Krise im Herbst 2008 trugen sich die Verhandlungspartner noch mit der Hoffnung, ein Rumpfprogramm der so ambitioniert begonnenen „Entwicklungsrunde“ erfolgreich abschließen zu können. Der Ausbruch der Krise setzte andere Prioritäten. Seitdem wird die Handelspolitik auf den Treffen der G-20 Staaten als „ceterum censeo“ behandelt: man strebe an, den Handel vor protektionistischen Tendenzen zu bewahren und die Doha-Runde abzuschließen.

Kein Stillstand im Protektionismus: Bruch der Zusagen der G-20

Ob ersteres gelungen ist, ist strittig. Es wird einerseits in Untersuchungen betont, dass in den ersten 300 Tagen seit dem ersten G-20 Gipfeltreffen in Washington jeden dritten Tag eines dieser Länder eine protektionistische Maßnahme ergriffen hat (siehe die sogenannten Global Trade Alert Untersuchungen von Simon Evenett im Rahmen des Centre for Economic Policy Research London vom September 2009). Aber es wird auch zugestanden, dass es noch keinen Flächenbrand protektionistischer Maßnahmen wie in den dreißiger Jahren gegeben habe, im Gegensatz zur bestehenden Drohung einer „fateful allure of protectionism“. Dies mag semantisch klingen, hat aber einen realen Hintergrund: Industrieländer verteilten Industriesubventionen, deren Handelswirkungen ungewiss, versteckt bzw. indirekt sind, während viele Entwicklungsländer WTO-konforme Einzelmaßnahmen ergriffen, indem sie zwar Einzelzölle anhoben, aber damit unterhalb des in der letzten Zollsenkungsrunde, der Uruguay-Runde, vereinbarten Niveaus blieben. Legal ist beides, aber dem Welthandel förderlich ist keines.

Die Chancen für einen schnellen Abschluss der Doha-Runde sind deutlich gesunken

Unstrittig ist aber, dass letzteres, der Abschluss der Doha-Runde, noch aussteht und die Chancen für einen Abschluss auf dem Niveau, wie noch vor der Krise vorstellbar, deutlich gesunken sind. Diese Skepsis stützt sich auf fünf Faktoren.

Erstens hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Sollbruchstelle aller Verhandlungen immer der Agrarbereich war. Angesichts krisenbedingt gesunkener Agrarpreise auf den Weltmärkten ist der Widerstand in wichtigen Industriestaaten gegen eine Erleichterung des Marktzugangs bei Agrarprodukten größer geworden. Symptomatisch ist, dass die EU im Januar 2009 die Aussetzung der Exportsubventionen bei Milchprodukten zurückgenommen hat; ein klares Signal für mehr Konfliktstoff in den Agrarverhandlungen als vor der

Krise.

Zweitens muss angesichts erwarteter niedrigerer Nachfrage in den USA und Europa (als Folge unbedingt notwendiger Konsolidierung privater und vor allem öffentlicher Haushalte) auch die Importnachfrage zukünftig verhalten sein. Das trifft vor allem Schwellen- aber auch Entwicklungsländer, die auf die Exportkarte setzen. Den Handel zwischen den Entwicklungs- und Schwellenländern auszuweiten, ist in kurzer Sicht kein Substitut für den Nachfrageausfall der Industriestaaten, weil dieser Handel, vor allem zwischen asiatischen Ländern, zur Zeit in erster Linie ein intermediärer Handel ist, der dem Export des Endprodukts in die Industriestaaten vorgelagert ist. Der Wunsch nach „decoupling“ stößt hier an seine Grenzen.

Drittens wollen die USA bis 2015 ihre Exporte verdoppeln. Präsident Obama kündigte dieses Ziel Anfang Februar an. Daraus kann man zweierlei lesen. Die USA werden nicht zu denjenigen gehören, die in der Doha-Runde weitere einseitige Zugeständnisse bei der eigenen Marktöffnung machen werden. Und: sie werden Druck auf die Handelspartner ausüben, auch und gerade auf die weiterhin rascher als sie wachsenden Schwellen- und Entwicklungsländer, ihre Märkte zu öffnen. Der Hebel dafür sind bilaterale Freihandelsabkommen oder einfach bilateraler Druck. Bilateral lässt sich dieser Druck leichter ausüben als multilateral. Daher wird die Doha-Runde für die USA von untergeordneter Bedeutung im Vergleich zu bilateralen Abkommen sein.

Viertens nehmen die Handelskonflikte zwischen China und den USA zu. Sie erstrecken sich auf Streitfälle wie Verletzung geistigen Eigentums, Zugang zu Mediendienstleistungen, Antidumping, Industriegüter wie Reifen und Papier und beziehen letztlich auch die Weigerung Chinas mit ein, eine Aufwertung seiner Währung zuzulassen. Wenn zwei Elefanten streiten, leidet das Gras, heißt es. Der Streit zwischen den beiden Handelsgiganten belastet die gesamte Handelsgemeinschaft.

Fünftens wird die EU gerade in der Krise wichtiger Industriebranchen wie der Automobilindustrie nicht von ihrer bereits vor 2008 vorgetragenen Forderung abrücken, Schwellenländer wie Indien sollten im Gegenzug zu Zugeständnissen der EU im politisch sensiblen Agrarbereich vor allem ihre Märkte für diese Branchen öffnen.

Fünf zentrale Konsequenzen und Handlungsoptionen für Entwicklungsländer

Alle diese Faktoren deuten nicht darauf hin, dass die Pattsituation in der internationalen Handelspolitik einerseits und die Tendenz zu einseitigem Handeln andererseits in naher Zukunft aufgehoben werden kann. Zudem bleibt der Trend zu sporadischen protektionistischen Schritte ungebrochen. Was bedeutet dies für Entwicklungsländer, insbesondere die armen Länder? Fünf Punkte lassen sich aufführen:

Entwicklungsländer leiden unter dem Bruch im Globalisierungsprozess am meisten

Erstens sind sie in allererster Linie die Leidtragenden, weil sie krisenbedingt von höheren Finanzierungskosten im Handel (beispielsweise Akkreditivverteuerungen und höhere Bonitätsanforderungen an Handelskredite) und der Verkürzung von globalen Wertschöpfungsketten betroffen sind. Was letzteres anlangt, so gibt es erste Evidenz dafür, dass Exportnetzwerke als Folge der Krise beschädigt worden sind und die Subventionen vieler Länder direkt oder indirekt immer die heimische Wertschöpfung stützen, nicht aber die Wertschöpfungsstufen jenseits der Grenzen in Entwicklungsländern. Man kann dies als Bruttoinlandsprodukt-Sicht bezeichnen, die die Sicherung von Arbeitsplätzen auf dem heimischen Territorium anstrebt, im Gegensatz zur Bruttoinländerprodukt-Sicht, die die Sicherung von Einkommen Einheimischer im Auge hätte, egal, wo dieses Einkommen erzielt wird. Dieser krisenbedingte Bruch im Globalisierungsprozess könnte durch multilateral vereinbarte Liberalisierungsschritte zumindest teilweise kompensiert werden. Dies wird aber nicht der Fall sein.

Blockbildung und Regionalhandel werden zunehmen

Zweitens wird die Blockbildung in der Handelspolitik zunehmen, getragen unter anderem auch von Blockbildungen in der Umweltpolitik, wie sie sich in Kopenhagen zwischen China und Indien (trotz sehr unterschiedlicher Interessen) gezeigt haben. Entwicklungsländer werden sich daher auch handelspolitisch eher wichtigen Ankerländern in ihren Regionen wie China oder Brasilien anschließen als den USA oder der EU. Dafür spricht auch, dass diese Ankerländer zunehmend finanzielle, personelle und technische Unterstützung leisten (nicht uneigennützig), während sich die DAC-Länder den Vorwurf gefallen lassen müssen, immer noch weit hinter den Gle-

neagles-Zusagen von 2005 hinsichtlich der Aufstockung der ODA-Zahlungen gemessen am Bruttonationaleinkommen hinterher zu hinken. Mehr Regionalisierung bleibt, ungeachtet der Tatsache, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise die Weltwirtschaft wahrscheinlich erst in wenigen Jahren wieder auf das Niveau der Produktion heben wird wie vor der Krise, eine gangbare Option für die Entwicklungsländer, da sich nach dem Einbruch des Welthandels nachbarschaftlicher Handel wegen der niedrigeren Distanzkosten wohl schneller erholen wird als der Fernhandel. Hier sollten die Staaten ihren Unternehmen mit dem Abbau von Bürokratiebarrieren im Handel mit Nachbarstaaten zur Seite stehen, ohne sich gleich mit dem politisch sensiblen Thema der regionalen Freihandelszonen, Zollunionen und Gemeinsamen Märkten zu belasten. Das hieße marktbestimmte Regionalisierung zuzulassen ohne im staatlicherseits betriebenen Regionalismus, der häufig nur ein Lippenbekenntnis darstellt, stecken zu bleiben.

Die Entwicklungsländer werden die Süd-Süd Kooperationen bezüglich Direktinvestitionen...

Drittens sollten sich die Entwicklungsländer um ein Problem kümmern, das in der internationalen Handelsordnung im allgemeinen und auch in der Doha-Runde im besonderen randständig blieb, handelsrelevante Investitionsmaßnahmen. Ein Charakteristikum der kommenden Zeit werden verstärkt Direktinvestitionen zwischen Entwicklungsländern und zwischen Schwellen- und Entwicklungsländern sein. Dabei werden auch Auflagen verhandelt werden, die handelsrelevant sein könnten, beispielsweise Mindestwertschöpfungsanteile aus heimischer Produktion oder Mindestexportauflagen. Hier wäre es vorteilhaft, wenn die Entwicklungsländer das Prinzip der Nichtdiskriminierung beachten würden, um sich nicht mit Streitfällen untereinander den Weg zu gemeinsamen Positionen in den Verhandlungen mit den Industriestaaten zu verbauen.

... und bezüglich Marktöffnungen stärker ausbauen

Viertens werden die Entwicklungsländer zukünftig verstärkt einen Angebotsdruck bei Industriegütern aus den Schwellenländern, insbesondere Asien erleben, wenn wie erwartet, die amerikanischen und europäischen Märkte schwächer wachsen und weniger absorbieren. Gleichzeitig bleibt die Nachfrage rohstoffarmer Schwellenländer gegenüber rohstoffreichen Entwicklungsländern beste-

hen. Hier könnten die Entwicklungsländer auf die Schwellenländer dahingehend einwirken, dass ihre Marktöffnung mit der Auflage verbunden wird, Technologietransfer über horizontale (Markterschließung) und vertikale (Exportplattform) Direktinvestitionen zu leisten. In Ermangelung globaler Regeln müssen hier bilaterale Vereinbarungen getroffen werden.

Schwellenländerwährungen werden an Bedeutung gewinnen

Fünftens müssen sich Entwicklungsländer um das Problem verschärfter Konditionen in der Handelsfinanzierung kümmern. Hier wäre es vorteilhaft, wenn sie untereinander Abkommen schließen würden, die eine Fakturierung in ihren Währungen erlauben, damit zumindest das Wechselkursrisiko von ihnen genommen wird. China geht langsam diesen Weg, in dem es beginnt, Handelspartnern die Fakturierung in Yuan erlaubt. Andere Länder sollten folgen.

Fazit: Entwicklungsländer müssen Alternativen zu Doha suchen

Die Welthandelsordnung befindet sich zurzeit in einer Phase der Stagnation wenn nicht Schockstarre. Die WTO verliert im jahrelangen Gezerre um die Doha-Runde an Statur. Dies kann den Schwächsten in der Handelsdiplomatie, den Entwicklungsländern, nur schaden. Ändern können sie es nicht. Sollte „jobless growth“ in den USA und Europa nach der Krise um sich greifen, müssten sie sich vor „fair labour conditions“ als protektionistische Gefahr Sorgen machen. Das G-20 Kommuniqué von Pittsburgh enthält derartige Passagen. Deshalb müssen sie bilaterale, regionale, vielleicht globale Süd-Süd-Vereinbarungen treffen, um auf gleicher Augenhöhe mit den Industrieländern zu verhandeln, auch wenn Blockbildung erwiesenermaßen gerade nicht der Königsweg für globale Regeln ist.