



Finanzkrise und Internationaler Handel – Folgen für Entwicklungsländer

Zusammenfassung

Da infolge der globalen Finanzkrise eine Reihe protektionistischer Maßnahmen ergriffen wurde, bleibt es weiterhin wichtig, mit erhöhter Wachsamkeit die Entwicklung des Protektionismus zu beobachten und Maßnahmen dagegen umzusetzen.

Trotz der Einführung vielfältiger protektionistischer Maßnahmen während und infolge der globalen Finanzkrise hat sich der Welthandel nach der Krise schneller erholt, als zunächst erwartet. Die gestiegene Importnachfrage aus Entwicklungsländern hat maßgeblich zur raschen Erholung des Handels beigetragen.

Auch wenn im Vergleich zur Großen Depression der 1930er Jahre erheblich weniger protektionistische Maßnahmen ergriffen wurden, so ist im Zuge der globalen Finanzkrise ein Anstieg weltweiter Handelsbarrieren zu verzeichnen. Dies wird insbesondere deutlich, wenn nicht nur konventionelle tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse berücksichtigt werden, sondern auch subtilere versteckte protektionistische Maßnahmen (*"murky protectionism"*) wie etwa Firmen-Rettungen aus nationalem Interesse oder Währungsmanipulationen.

Die G20-Länder sind die größten Protektionismus-Sünder – trotz aller öffentlichen Bekenntnisse zu offenen Märkten. Deutschland und andere EU-Mitgliedstaaten sowie Russland, Argentinien, Indien und Brasilien haben die meisten protektionistischen Maßnahmen eingeführt.

Es ist zwar nur weniger als 1 % des internationalen Warenverkehrs von Krisenprotektionismus betroffen, aber dieser niedrige Prozentsatz darf nicht über die Folgen dieser Handelshemmnisse für einzelne Güter hinwegtäuschen, die für einige Länder gravierend sind.

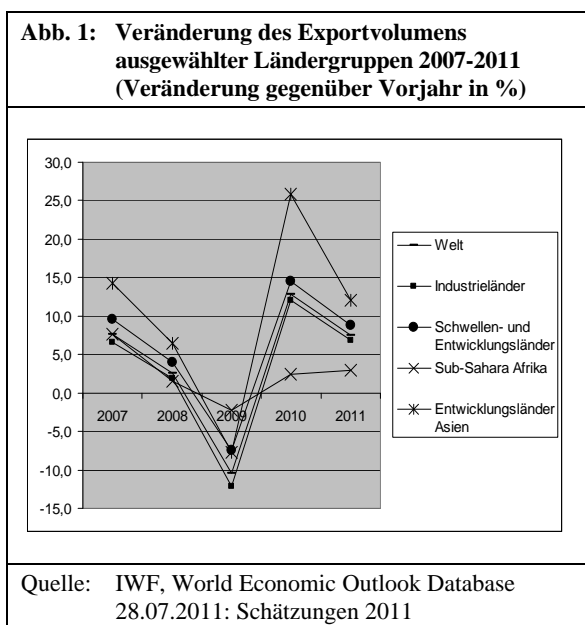
China, die EU und die USA sind als größte Exporteure von den meisten neuen Handelsbarrieren betroffen. Entwicklungs- und Schwellenländer sind insgesamt von rund zwei Fünfteln der durch Protektionismus verursachten Exportrückgänge beeinträchtigt. Obwohl die *Least Developed Countries (LDCs)* nicht zu den am häufigsten belasteten Ländern gehören, sind infolge der Krise insgesamt 141 protektionistische Maßnahmen eingeführt worden, die diesen Ländern schaden.

Angesichts des Risikos einer erneuten Verschlechterung der weltwirtschaftlichen Lage und der Gefahr eines Währungskrieges sollte in der Zukunft erst recht ein besonderes Augenmerk auf protektionistische Maßnahmen und deren Vermeidung gelegt werden – insbesondere auch, weil Handel von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer ist.

- Der Krisenprotektionismus unterstreicht die Bedeutung der Welthandelsorganisation (WTO). Er betont insbesondere, wie problematisch das absehbare Scheitern der Doha-Runde ist, die den Spielraum für WTO-konforme Handelsverzerrungen und Rücknahmen von Marktöffnungen infolge dieser oder zukünftiger Krisen beträchtlich reduzieren würde.
- Insgesamt sollten die multilateralen Handelsregeln der WTO so gestärkt werden, dass sie *"murky protectionism"* effektiver verhindern. Beispielsweise sollte das WTO-Prinzip der Inländerbehandlung verstärkt und das WTO-Subventionsabkommen neu überdacht werden.
- Die Beobachtung und Überwachung protektionistischer Maßnahmen durch unabhängige Aufsichtsinstitutionen wie der WTO sollte weiter verbessert werden.

Rasche Erholung des Welthandels

Der Welthandel hat sich nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise schneller erholt, als zunächst erwartet (Abb. 1). Nachdem das Welthandelsvolumen im Jahr 2009 um 10,9 % gefallen ist, wurde im Oktober 2010 das Niveau vor der Finanzkrise (August 2008) wieder um 0,8 % übertroffen. Auch wenn dies eine positive Entwicklung darstellt, so hat die Finanzkrise den Aufwärtstrend des Welthandels doch erheblich verzögert. Laut Schätzungen der Weltbank wäre das Niveau im Oktober 2010 ohne die Finanzkrise um 13,6 % höher gewesen. Zudem liegt das Niveau im Oktober 2010 unter den Höhepunkten vor der Krise im April 2008 (Weltbank 2011, 50).



Während es insgesamt zu einer schnellen Belebung der Exporte kam, gibt es bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Länderkategorien: Die Exporte der Entwicklungsländer haben sich schneller erholt als die der Industrieländer. Das Exportvolumen der Länder mit hohem Einkommen hat im Oktober 2010 etwa 98 % des Volumens vor der Krise im August 2008 erreicht. Im Gegensatz dazu sind die Exporte der Entwicklungsländer im November 2010 rund 16 % höher gewesen als im August 2008 (Weltbank 2011, 5).

Entwicklungsländer als Motor des Welthandels

Die gestiegene Importnachfrage nach Gütern der Entwicklungsländer – insbesondere Rohstoffe – stellte die Hauptursache für die Erhöhung des Welthandelsvolumens dar. Rund 50 % der gestiegenen globalen Importnachfrage kommt von den schnell wachsenden Entwicklungs- und Schwellenländern. Der Süd-Süd-Handel hat sich also durch den Wachstumseinbruch in den Industrieländern deutlich verstärkt. Die Importe von Ländern mit hohem Einkommen liegen derzeit rund 14 % unter und die der Entwicklungs- und Schwellenländer 7 % über ihrem langfristigen Wachstumstrend (Weltbank 2011, 5, 54).

Im Vergleich zu anderen Regionen fielen die Exporte in Sub-Sahara-Afrika (SSA) als Konsequenz der Krise weniger stark als

in anderen Regionen. Zum einen ist SSA in relativ geringem Maß in den Welthandel integriert. Zum anderen hat die Umorientierung des Handels hin zu China und anderen Schwellenländern in Asien und Lateinamerika zur relativ schnellen Erholung des Handels in SSA beigetragen. Denn diese Schwellenländer weisen im Vergleich zu vielen westlichen Industrieländern wieder hohe Wachstumsraten auf und fragen daher auch die Exporte aus den Entwicklungsländern nach, insbesondere Rohstoffe.

Handelspolitische Maßnahmen nach der Krise

Infolge der globalen Finanzkrise sind zwar eine Reihe von handelspolitischen Maßnahmen eingeführt worden, es sind aber erheblich weniger als während der Großen Depression. In den 1930er Jahren schotteten die Länder ihre Märkte durch Handelsbarrieren so stark ab, dass der Welthandel innerhalb weniger Jahre um zwei Drittel zurückging. Eine der wichtigsten Einsichten aus dieser Zeit war, wie verheerend Protektionismus für die Erholung der Weltwirtschaft war. Die Vermeidung von Handelskriegen wurde deshalb einer der Hauptbeweggründe für die Verhandlung multilateraler Handelsabkommen und für die Einigung auf das *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), den Vorläufer der WTO. Die Existenz der WTO, wie auch die Vereinbarungen im Rahmen der G20, haben einen protektionistischen Wettlauf verhindert. Die WTO war allerdings nicht imstande, den neuen, subtilen Protektionismus ("murky protectionism") abzuwenden.

Der Umfang der neuen Handelsbarrieren im Zuge der Krise wird von Experten unterschiedlich bewertet: Besonders detailliert sind die Analysen von *Global Trade Alert* (GTA), einem unabhängigen Beobachtungsdienst für Handelspolitik, der entsprechend wesentlich mehr protektionistische Maßnahmen feststellt als andere Analysen. Beispielsweise kommen Berichte der WTO, der OECD und der UNCTAD zum Ergebnis, dass zwar einige protektionistische Maßnahmen eingeführt wurden, aber insgesamt der Protektionismus im Zuge der Krise begrenzt gewesen sei (OECD / WTO / UNCTAD 2010). Im Gegensatz dazu ist laut Experten der GTA infolge der globalen Krise ein Anstieg von protektionistischen Maßnahmen festzustellen. (CEPR 2010). So sind von November 2008 bis November 2010 weltweit insgesamt 692 Handelshemmnisse eingeführt worden. Seit 2009 sind pro Quartal zwischen 100 und 134 Handelsbarrieren weltweit errichtet worden. Im Vergleich dazu war die Zahl der protektionistischen Maßnahmen weltweit im vierten Quartal 2008 mit 50 deutlich geringer. Selbst die Erholung des Welthandels seit Mitte 2009 hat die Anzahl der neu eingeführten Handelsbarrieren nicht verringert. Am häufigsten betroffen sind Chemieprodukte, Stahl- und Eisenimporte und Produkte der Textil- und Bekleidungsindustrie.

Die meisten Handelsbarrieren haben – entgegen öffentlicher Bekenntnisse zu offenen Märkten – die G20-Länder eingeführt. Die EU und Deutschland sowie einige Entwicklungs- und Schwellenländer wie Russland, Argentinien, Indien und Brasilien zählen zu den größten Sündern. Das zeigt, dass die "beggar-thy-neighbour"-Maßnahmen im Zuge der Krise kein Nord-Süd-Phänomen darstellen (CEPR 2010, 37–38).

Schleichender Protektionismus

Eine Erklärung für die unterschiedlichen Schlussfolgerungen über den Umfang der weltweiten Handelsbarrieren ist, dass im Zuge der Krise insbesondere ein Anstieg unkonventioneller und subtiler protektionistischer Maßnahmen zu verzeichnen war, die schwieriger zu messen sind. Zu protektionistischen Maßnahmen zählt die GTA-Studie beispielsweise nicht nur tarifäre oder nichttarifäre Handelshemmnisse, sondern auch andere Instrumente, die den kommerziellen Interessen ausländischer Anbieter schaden, darunter selektive Firmen-Rettungen aus nationalem Interesse, Währungsmanipulationen Subventionen und Regeln bezüglich des inländischen Wertschöpfungsanteils (z. B. die Idee einer "Buy-American"-Klausel für Eisen und Stahl bei Infrastrukturmaßnahmen, die mit dem US-Konjunkturpaket gefördert werden). Im Fachjargon wird diese Art der Diskriminierung "murky protectionism" genannt. Die Industrieländer verteilen beispielsweise zahlreiche Staatshilfen für heimische Industrien, die fairen Wettbewerb unterwandern.

Auch wenn im Zuge der Krise von 2008 nur ein relativ geringer Anteil des gesamten Welthandels von Handelsbarrieren beeinträchtigt ist, können die Auswirkungen protektionistischer Maßnahmen gravierende Folgen haben, insbesondere für einzelne Sektoren. Auf der einen Seite sind laut WTO bis jetzt weniger als 1 % des internationalen Warenverkehrs von zusätzlichen Handelsbarrieren betroffen. Darüber hinaus hatten protektionistische Maßnahmen nur einen relativ geringen Einfluss auf den beträchtlichen Handelskollaps Ende 2008, da diese laut einer Analyse von Henn / McDonald (2010) das Welthandelsvolumen nur um 0,25 % (35 Mrd. USD) senkten. Auch haben neue Handelshemmnisse die Erholung des Welthandels kaum beeinträchtigt. Aber auf der anderen Seite täuschen diese niedrigen Gesamtprozentsätze über die Folgen von durch die Krise ausgelösten Handelshemmnissen für einzelne Güter hinweg. Neueste Analysen zeigen, dass der Handel mit einigen Gütern um mindestens 5–9 % eingebrochen ist (Henn / McDonald 2010). Zudem ziehen protektionistische Maßnahmen negative dynamische Effekte nach sich und entwickeln, sofern sie nicht bald wieder abgeschafft werden, auch in den Folgejahren eine handelsverzerrende Wirkung. Weiterhin sollten nicht nur die handelsverzerrenden Wirkungen dieser protektionistischen Maßnahmen gemessen werden, sondern sie sollten auch mit der gegenteiligen Alternative – nämlich Handelsliberalisierung – verglichen werden: Die Umsetzung von handelspolitischen Maßnahmen (Industriezölle und Maßnahmen im Agrarbereich) nach Abschluss der Doha-Runde könnte nach Schätzungen von Henn / McDonald (2010) eine handelserschaffende Wirkung in Höhe von 1 % des globalen Handels für Güter haben.

Auswirkungen für Entwicklungsländer

Die Handelsbarrieren richten sich am stärksten gegen China, gefolgt von der EU und den USA. Güter aus China sind besonders oft von Zollerhöhungen und Antidumping-Maßnahmen belastet (CEPR 2010). Abgesehen von China ist kein anderes Entwicklungs- oder Schwellenland unter den zehn am häufigsten betroffenen Staaten. Aber laut Schätzungen von Henn /

McDonald (2010) sind Entwicklungs- und Schwellenländer insgesamt von rund zwei Fünfteln der durch Krisenprotektionismus ausgelösten Exportrückgänge belastet.

Obwohl die LDCs nicht zu den am meisten betroffenen Ländern zählen, sind von November 2008 bis November 2010 insgesamt 141 staatliche Maßnahmen eingeführt worden, die den kommerziellen Interessen der ärmsten Länder geschadet haben. Abgesehen von Tuvalu haben sich die Handelsbarrieren gegen alle LDCs gerichtet. Am meisten betroffen waren Bangladesh, Tansania, Jemen, Senegal und Sudan.

Während keine Gruppe allein verantwortlich für Protektionismus gegenüber LDCs gemacht werden kann, geht der Großteil der Maßnahmen auf das Konto der G20-Mitglieder auf der einen Seite und der Entwicklungsländer auf der anderen (Tabelle 1). Beide Ergebnisse sind ernüchternd: Das erstere unterstreicht das Scheitern der G20, sich an ihr Protektionismusmoratorium zu halten, das letztere lässt sich schwierig in Einklang mit Solidaritätsbekundungen zwischen ärmeren Nationen bringen (CEPR 2010, 33–36).

Tabelle 1: Protektionistische Maßnahmen gegenüber LDCs

	Anzahl der Maßnahmen gegen LDC
Weltweit (einschl. LDCs)	141
G20 Mitglieder	101
Nicht-OECD Mitglieder	108
G20 Nicht-OECD Mitglieder	70
LDCs	4
Quelle: CEPR (2010, 34)	

Die WTO nach der Krise

Die globale Finanzkrise hat deutlich gemacht, dass die WTO-Regeln hinsichtlich "murky protectionism" schwächer sind, als sie es sein sollten. Dies gilt insbesondere für diejenigen WTO-Prinzipien, wie beispielsweise Gleichbehandlung von ausländischen und inländischen Unternehmen (Inländerbehandlung), die darauf abzielen, diese Art von Protektionismus abzuwenden. Die Einführung von protektionistischen Maßnahmen im Zuge der Krise wirft deshalb die Frage auf, ob das WTO-Prinzip der Inländerbehandlung verstärkt oder ob das WTO-Subventionsabkommen neu überdacht werden muss (Evenett 2009). Diese Art von Handelshemmnissen führt auch zu einer stärkeren Asymmetrie zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, weil sich die meisten Entwicklungsländer keine umfangreichen Subventionen leisten können. Da die ärmeren Länder im Subventionswettbewerb chancenlos sind, können sie nur auf tarifäre Instrumente zurückgreifen, die allerdings wiederum strengeren WTO-Regeln unterliegen. Neue WTO-Regeln bezüglich "murky protectionism" würden diese Asymmetrie verringern.

Selbst wenn wir von "murky protectionism" absehen, verstößen zahlreiche der neuen Handelshemmnisse nicht gegen die bestehenden WTO-Regeln, weil diese immer noch viel Spielraum für „rechtmäßige Beeinträchtigungen“ des Handels lassen. Viele Länder haben die Obergrenzen für die angewandten Zölle (applied rate) noch nicht erreicht und dürf-

ten daher ihre Zölle noch beträchtlich erhöhen, ohne die durch WTO-Regeln festgesetzten gebundenen Zollgrenzen (*bound rates*) zu überschreiten. Die Wirtschaftskrise zwingt deshalb dazu, den Wert der Doha-Runde neu zu überdenken: Durch die Reduktion von bindenden Zollraten, die Abschaffung von Exportsubventionen und die Spezifizierung anderer Handelsregeln würde der Spielraum für WTO-konforme Handelsverzerrungen erheblich verringert. Außerdem könnte die Doha-Runde im Rahmen dieser oder zukünftiger Krisen verhindern, dass Marktöffnungen rückgängig gemacht werden. Dieses Argument ist umso wichtiger für die Entwicklungs- und Schwellenländer, deren Wirtschaft stark von Exporten abhängt.

Ausblick: Risiken in der Zukunft

Auch wenn sich die Exporte von Entwicklungsländern wieder erholt haben und das Ausmaß der protektionistischen Maßnahmen bis jetzt nicht aus dem Ruder gelaufen ist, besteht Anlass, die Entwicklung der internationalen Handelspolitiken in der Zukunft weiterhin sorgfältig zu beobachten. Auf der einen Seite existieren nach wie vor Risiken, die die Nachfrage von Industrieländern nach Exporten aus den Entwicklungsländern zukünftig wieder senken könnten. Sollte sich beispielsweise die weltwirtschaftliche Lage erneut verschlechtern, würde die Nachfrage nach den Exporten aus den Entwicklungsländern wieder zurückgehen. Diese Gefahr besteht angesichts der aktuellen Schuldenkrisen und, da in einigen Industrieländern die Finanzmärkte immer noch fragil und die Wachstumsraten nach wie vor niedrig sind. Aus diesen Gründen sollten die Entwicklungsländer den regionalen Handel verstärken und die Exportpartner diversifizieren

Zum anderen gibt es eine Reihe von Faktoren, die weitere protektionistische Maßnahmen begünstigen könnten. So warnt etwa der Internationale Währungsfonds (IWF) vor einem Abwertungswettlauf, durch den sich einzelne Länder Handelsvorteile verschaffen wollen. Weitere Risikofaktoren sind beispielsweise die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in vielen Industrieländern, die großen Unterschiede im Wirtschaftswachstum sowie wachsende Zahlungsbilanzungleichgewichte in verschiedenen Regionen und Ländern.

Die Gefahr des Protektionismus erfordert eine weitere Stärkung der multilateralen Handelsregeln. Doch ein erfolgreicher Abschluss der Doha-Runde wird kaum mehr für möglich gehalten, da die Positionsdifferenzen zwischen einigen großen Ländern zu weitreichend sind. Aus diesem Grund haben die WTO-Mitglieder für das Jahr 2011 nicht mehr die Einigung auf ein umfassendes Doha-Abkommen angestrebt, sondern hofften, auf der WTO-Ministerkonferenz im Dezember als Plan B zumindest ein kleineres Verhandlungspaket abschließen zu können. Allerdings ist mittlerweile die Einigung auf dieses kleinere Paket ebenfalls gescheitert. Die für eine umfassende Protektionismusprävention notwendige Stärkung der multilateralen Handelsregeln bleibt also in jedem Fall auf absehbare Zeit aus.

Mit Blick auf die Zukunft besteht also Anlass für erhöhte Wachsamkeit gegenüber protektionistischen Maßnahmen. Das erfordert die Verbesserung der Beobachtung und Überwachung protektionistischer Maßnahmen: Wie in anderen Bereichen der *Global Economic Governance* sind hier verstärkt Aufsichtsorganisationen wie die WTO gefordert, um weiter protektionistische Tendenzen zu überwachen.

Literatur

- Berensmann, K. / C. Brandi (2011): Handelspolitik – Folgen der Finanzkrise, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 52 (4), 166–167
- CEPR (Centre for Economic Policy Research) (2010): *Tensions contained ... for now: the 8th GTA report*, London
- Evenett, S. (2009): *The global economic crisis, murky protectionism, and developing countries*, Global Economic Governance Blog, 20. März; online: <http://www.globaleconomicgovernance.org/blog/2009/03/the-global-economic-crisis-murky-protectionism-and-developing-countries>
- Henn, C. / B. McDonald (2010): *Crisis protectionism: the observed trade impact*, VoxEU, 22. Dezember; online: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5960>
- OECD / WTO / UNCTAD (2010): *Report on G20 trade and investment measures*, Genf, Paris
- Weltbank (2011): *Global economic prospects, navigating strong currents*, Vol. 2, Januar 2011, Washington, DC



Dr. Kathrin Berensmann
Senior Researcher
Abteilung V
Weltwirtschaft und Entwicklungs-
finanzierung



Dr. Clara Brandi
Researcher
Abteilung V
Weltwirtschaft und Entwicklungs-
finanzierung