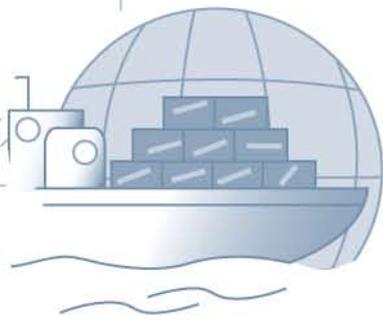




Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren

Deutschlands Rolle

Michael Dauderstädt & Christian Kellermann



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber
Katrien Klüver

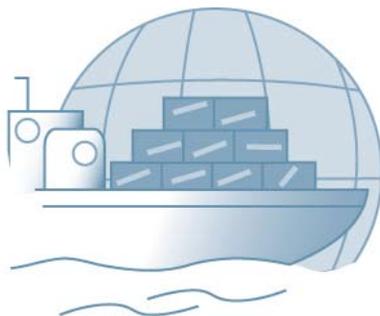
Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Entwicklungspolitik
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972
Fax +49-30-26935-959
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren

Deutschlands Rolle

Michael Dauderstädt & Christian Kellermann



Abstract	2
I. Die Globalisierung Deutschlands	3
I.1 Mehrebenenpolitik globaler Regulierung	3
I.2 Weltwirtschaftliche Integration.....	6
I.3 Hausgemachte Politikfehler beim Umgang mit der Globalisierung	8
II. Bisherige Strategien deutscher Außenwirtschaftspolitik	9
III. Zwei Szenarien bis 2020: Auslöser, Kosten und Risiken	10
III.1 Basisszenario: Kontinuität ungleichen Wachstums	10
III.2 Krisenszenario: Dollarabsturz und globale Nachfrageschwäche	11
IV. Handlungsoptionen für die deutsche Außenwirtschaftspolitik	12
IV.1 Europäisierung und multilaterale Regelwerke	13
IV.2 Politische Gestaltung der globalen Finanzmärkte	14
IV.3 Nachhaltige Welthandelsordnung	15

Abstract

Die enge Verflechtung der deutschen mit der Weltwirtschaft ist ein wichtiger Motor für die ökonomische Dynamik und den Wohlstand in Deutschland. Als Exportweltmeister profitiert Deutschland von offenen globalen Märkten für Güter, Dienstleistungen, Kapital, Unternehmen und Arbeit. Gleichzeitig schwächte die Liberalisierung viele nationale staatliche Kontrollmöglichkeiten; soweit sie nicht im Zuge des europäischen Integrationsprozesses auf die Ebene der Europäischen Union übertragen wurden. Die einseitige Exportorientierung Deutschlands sowie der zunehmende Einfluss der internationalen Finanzmärkte auf den Unternehmens- und Bankensektor bergen eine Reihe von Risiken für die eigene Volkswirtschaft und im Extremfall auch für die Stabilität der Weltwirtschaft. Unterm Strich hat Deutschland aber von der Globalisierung profitiert. Soweit Deutschlands Wirtschaft heute Probleme aufweist (Wachstumsschwäche, Arbeitslosigkeit, zunehmende Ungleichheit) sind sie einer komplexen Interaktion von außenwirtschaftlichen Entwicklungen und nationaler Wirtschaftspolitik zuzuschreiben, die nicht durch einen Rückbau der außenwirtschaftlichen Verflechtung zu lösen sind.

Die zentralen Risiken der Weltwirtschaft bestehen im kommenden Jahrzehnt zuvorderst in einem ungeordneten Wertverlust des US-Dollar und einer globalen Nachfrageschwäche. In Europa und weltweit fehlt es durch das Hinterherhinken der Löhne und die von den Risiken unterregulierter Märkte getriebene Sparneigung an Massenkaufkraft, und es droht eine Entkoppelung von Produktivität und Output. Ansatzpunkte deutscher Außenwirtschaftspolitik zur Kontrolle dieser Risiken sind eine Stärkung der Europäischen Union als Regulierungsinstanz des für Deutschland wichtigsten regionalen Marktes und die Bündelung europäischer Einzelstimmen für die Schaffung einer regelbasierten ordnungspolitischen *Global Governance*. Deutschland könnte als gewichtige Stimme in der EU und der Weltwirtschaft die bessere Regulierung der globalen Märkte – insbesondere der Finanzmärkte und ihrer Akteure – vorantreiben und dadurch zu einer Entschärfung des Wirkungsverlustes nationaler Wirtschaftspolitik beitragen. In der längerfristigen Perspektive ist ein weiterer Eckpfeiler deutscher Außenwirtschaftspolitik der Einsatz für eine nachhaltige Welthandelsordnung und die Verankerung globaler sozialer Mindestschutzrechte.

I. Die Globalisierung Deutschlands

Die außenwirtschaftlichen Beziehungen haben einen wachsenden Einfluss darauf, ob und wie Deutschland seine Ziele erreichen kann, insbesondere einen Wohlstand, der den gegenwärtigen Ansprüchen entspricht. Durch seine aktive Teilnahme an der globalen Politik der Liberalisierung und Integration hat Deutschland seine Märkte für Güter, Dienstleistungen, Kapital, Unternehmen und Arbeit geöffnet und auf viele nationale staatliche Kontrollmöglichkeiten verzichtet. Umgekehrt haben viele Partnerländer ähnliche Schritte vollzogen, die Deutschlands Wirtschaft Marktchancen eröffnen. Am weitesten ist dieser Prozess in der Europäischen Union, insbesondere der Eurozone, fortgeschritten. Damit hängt die Rolle Deutschlands in der Weltwirtschaft maßgeblich von Entwicklungen in anderen Ländern bzw. Regionen ab und ist insofern einer Reihe von Risiken ausgesetzt. Unterm Strich hat Deutschland aber von dieser Entwicklung profitiert. Soweit Deutschlands Wirtschaft heute Probleme aufweist (Wachstumsschwäche, Arbeitslosigkeit, zunehmende Ungleichheit), sind sie einer komplexen Interaktion von außenwirtschaftlichen Entwicklungen und nationaler Wirtschaftspolitik zuzuschreiben, die nicht durch einen Rückbau der außenwirtschaftlichen Verflechtung zu lösen sind, auch wenn eine bessere Regulierung der globalen Märkte durchaus zu einer Entschärfung des Wirkungsverlustes nationaler Wirtschaftspolitik beitragen könnte.

I.1 Mehrebenenpolitik globaler Regulierung

Deutschland hat wirtschaftspolitische Kompetenzen an supranationale Institutionen und zugunsten internationaler Regelwerke aufgegeben. In der Folge hat auch seine reale wirtschaftliche Integration massiv zugenommen, woraus in Verbindung mit unangemessenen nationalen Antworten einige problematische Integrationseffekte resultierten.

Deutschlands Fähigkeit, die seine Grenzen überschreitenden Ströme von Waren und Produktionsfaktoren zu steuern oder gar die sich entfaltenden globalen Märkte zu regulieren, ist eher gesunken. Mit der weitgehenden Globalisierung der deutschen Wirtschaft haben sich die Ebenen für Politik im Allgemeinen und für die deutsche Außenwirtschaftspolitik im Besonderen verschoben und größtenteils internationalisiert. Zum einen wurden eine Reihe von ehemals nationalstaatlichen Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen. Zum anderen gibt es internationale Akteure, wie z.B. internationale Organisationen und *Global Player*, die im Spannungsfeld der Globalisierung agieren. Innerhalb dieser Akteurskonstellation kommt es regelmäßig zu Spannungen und Konflikten um den Grad wirtschaftlicher Freiheiten im Verhältnis zu Marktregulierungen. Im Folgenden soll kurz auf die verschiedenen Ebenen und Akteure der Weltwirtschaft eingegangen werden.

Die Regelung der wirtschaftlichen Außenbeziehungen Deutschlands obliegt inzwischen weitgehend der *Europäischen Union* (EU), in der Deutschland zwar eine gewichtige Rolle spielt, aber letztlich gerade in der „ersten Säule“ des Binnenmarktes keine Vetoposition hat. Die wirtschaftspolitischen Primärkompetenzen der Europäischen Union liegen in der Zoll- und Handelspolitik, Binnenmarktpolitik und Geld- und Währungspolitik.

Noch weiter fortgeschritten ist der Kompetenztransfer innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion (nach dem Maastricht-Vertrag von 1992). Die Europäische Zentralbank (EZB) übernahm 1999 die gemeinsame Währungspolitik der Eurozone als neuer supranationaler Akteur und legt den Geldmarktzinssatz für den gesamten Währungsraum fest. Die EZB überwacht auch den Außenwert des Euro und ist insofern ein wichtiger Akteur im internationalen Finanzgeschehen. Auf der fiskalischen Seite legt der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) als Bindeglied zwischen EU- und nationalstaatlicher Ebene das Verschuldungsniveau und die Neuverschuldung fest.

Multinationale Konzerne (MNKe) sind die treibenden Kräfte der Liberalisierung des Welthandels in Gütern und Dienstleistungen. Die meisten MNKe haben ihren Sitz in den USA, Japan oder Europa. Sie sind zunehmend Akteure der internationalen Politik geworden, da sie Standorte (Nationalstaaten) durch die Androhung einer Produktionsverlagerung gegeneinander ausspielen können. „Wettbewerbsstaaten“ locken Investoren mit kompetitiven Steuersystemen, Rechtsnormen oder direkten Subventionen. Durch die Tätigkeit von MNKe in mehreren Rechtssystemen ist es nur bedingt möglich, einzelstaatlich regulierend einzugreifen. Vielmehr erfordert die Regulierung, Überwachung sowie die Besteuerung von MNKe internationale Kooperation und globale Regelsetzung, beispielsweise zur Durchsetzung bestimmter umwelttechnischer und sozialer Normen. Die meisten Regelungen für MNKe bestehen heute aus Verhaltenskodizes und besitzen Freiwilligkeitscharakter, weshalb sie auch nicht einklagbar sind.

Der Einfluss großer privater Marktakteure ist gerade im Finanzbereich aufgrund der spezifischen Gläubiger-Schuldner-Verhältnisse (über den Kredit- und/oder Finanzmarkt) struktureller Natur und steht ordnungspolitischen Vorstellungen von Staaten entgegen. Mächtige lobbyistische Zusammenschlüsse üben einen disziplinierenden Sog auf die Agenda der Bretton-Woods-Institutionen, aber vor allem auch auf Schwellenländer aus, für welche der Zugang zum internationalen Kapitalmarkt eine zentrale Voraussetzung für Entwicklung und Industrialisierung ist. Auch als Einzelakteure können große institutionelle Investoren (Investmentbanken, Versicherungen, Fondsverwalter, Hedge-Fonds) über die schiere Größe ihres Fondsvermögens oder über Kredithebel sowohl Entwicklungs- und Schwellenländer als auch Industrieländer (z.B. Großbritannien 1992 oder USA 1999) in eine Finanzkrise stürzen und konzertiertes multilaterales Handeln notwendig machen.

Die zentralen politischen Akteure der globalen Wirtschaftspolitik sind die *Regierungen der großen Industrieländer* (G7). Wichtigster Einzelakteur in der Weltwirtschaft ist die US-Regierung, deren herausragender Status auch institutionell festgeschrieben ist, wie beispielsweise im Quotensystem der Bretton-Woods-Organisationen, in dem alleine die USA über ein Vetorecht in zentralen Entscheidungen der Organisationen verfügen. Die Weltgeldfunktion des US-Dollar ist ein zentrales Instrument des US-Status, indem er der US-Regierung einen *Seignorage-Vorteil*¹ verschafft, die eigenen makroökonomischen Präferenzen zu internationalisieren vermag und die internationale Finanz- und Handelsstruktur als Kernwährung dominiert. Der Einfluss der USA, die Spielregeln auf den Weltmärkten zu bestimmen, ist entgegen vieler anders lautender Stimmen nach wie vor existent, was eine vom liberalen Credo abweichende multilaterale Regulierung der globalen Finanzmärkte wenig aussichtsreich erscheinen lässt.

Dem Beispiel der G7 folgend, wurden noch weitere G-Foren gegründet: Ein Zusammenschluss „systemisch signifikanter“ Entwicklungs- und Schwellenländer mit den Industrieländern bildete 1999 die G20. Zu den G20 gehören u.a. China und Indien. Das Forum repräsentiert zwei Drittel der Weltbevölkerung, 80 Prozent des Welthandels sowie 90 Prozent des weltweiten Bruttosozialprodukts. Im Finanzbereich gibt es die *Intergovernmental Group of 24 for International Monetary Affairs and Development*, kurz G-24: Sie ist die Gruppe wichtiger Entwicklungs- und Schwellenländer im IMF, die die gemeinsamen Interessen bei monetären, finanziellen und Entwicklungsfragen in den Bretton-Woods-Institutionen und anderen Foren vertritt. Beide Foren sind relevante Akteure in der Weltwirtschaft, wenngleich weder G20 noch G24 ein signifikantes Gegengewicht zur G7-Dominanz darstellen. Noch dienen sie primär der Vermittlung und Legitimation der in den G7 verabredeten wirtschaftspolitischen Ziele, allerdings werden Emanzipationstendenzen deutlich erkennbar.

¹ Der *Seignorage-Vorteil* umschreibt die spezifische Funktion einer Leitwährung: So kann der Emittent der Weltreservewährung seine Passiva im Ausland in eigener Währung bezahlen. Der Emittent des Weltgeldes genießt damit den einzigartigen *Seignorage-Vorteil*, der zum Missbrauch reizt, ausländische Besitzer der Schlüsselwährung dazu zu zwingen, in überzogenem Maße die einheimischen Haushaltsdefizite zu finanzieren.

Es gibt eine Reihe von *internationalen Organisationen* in der Weltwirtschaft, die ebenfalls als Akteure auftreten. Zu nennen sind vor allem die Welthandelsorganisation (WTO), der Internationale Währungsfonds (IMF), die Weltbankgruppe (IBRD/Worldbank), die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und viele mehr.² Mit dem (vorläufigen) Scheitern der Doha-Runde der WTO steht der Multilateralismus auch in Handelsfragen verstärkt unter Druck.

Im Finanzbereich kämpft besonders der Internationale Währungsfonds um den Erhalt seiner Funktion als Kreditgeber letzter Instanz (*Lender of Last Resort*) für Entwicklungs- und Schwellenländer, allerdings verlor er durch seine weitgehende Unreformierbarkeit Anfang dieses Jahrzehnts an Glaubwürdigkeit und wurde verstärkt als einseitig operierendes Instrument der US-Regierung bzw. mächtiger Marktakteure wahrgenommen. Das führte vor allem im asiatischen Raum, aber auch in Lateinamerika zu Skepsis und Gegenreaktionen und letztlich zu einer Krise des Multilateralismus in der internationalen Finanzdiplomatie. Mit der Chiang-Mai-Initiative (der Bündelung von Währungsreserven) bzw. einer vorzeitigen Rückzahlung ausstehender Kredite machten sich Schwellenländer zunehmend unabhängig vom Währungsfonds und forcieren die Tendenz zur Regionalisierung. Mit China und Indien, aber auch anderen großen Schwellenländern (wie z.B. Brasilien) entwickeln sich zudem neue Akteure, die auch in den internationalen Organisationen ein entsprechendes Gewicht einfordern. Die bisherigen Zugeständnisse der Industrieländer waren jedoch marginal – auf dem Singapur-Treffen der Bretton-Woods-Institutionen im September 2006 wurde lediglich China, Südkorea, Mexiko und der Türkei eine geringe Aufstockung der Quoten gewährt. Von deutscher Seite wurde diese Aufstockung und eine weitere Reform (Vereinfachung und Justierung) der Quotenberechnung in den Bretton-Woods-Institutionen begrüßt.

Zivilgesellschaftliche Akteure (globalisierungskritische NGOs wie z.B. Attac) kritisieren zum einen die Politik der internationalen Organisationen (Stichwort *Washington Consensus*), vor allem aber die geringen Fortschritte bei der Aufwertung von Stimmrechten der Entwicklungs- und Schwellenländer in den Organisationen. Sie treten grundsätzlich für eine stärkere Verrechtlichung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ein, wofür universell (demokratisch) legitimierte multilaterale Foren benötigt werden, zu denen auch die Zivilgesellschaft zugelassen wird. NGOs sind nicht zuletzt dank moderner kommunikationstechnischer Möglichkeiten zu einem wichtigen Impulsgeber in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen geworden. Allerdings ist ihr Einfluss aus Gründen mangelnder Ressourcen und Zugänge zu staatlichen Foren und Organisationen limitiert. Ihre strategischen Schwächen liegen zum Teil auch in der bewegungsinternen Rivalität zwischen reformorientierten Globalisierungskritikern und fundamentalen Globalisierungsgegnern begründet. Die Stärke der Gesamtbewegung liegt in ihrer Mobilisierungsfähigkeit großer Proteste, wie im Vorfeld der letzten WTO-, G7- und IMF/Weltbank-Tagungen sichtbar wurde.

Die Kräfteverhältnisse zwischen den Akteuren haben sich seit der Herausbildung eines globalisierten Finanzmarktes und dessen wachsenden Stellenwerts bei der Finanzierung von Staaten und Unternehmen hin zu den großen institutionellen Investoren und MNKe – die selbst oftmals als bankenähnliche Institute tätig sind – verschoben. Einzelne Regierungen laufen Gefahr, zunehmend als Wettbewerbsstaaten zu fungieren, die sich einem angebotslastigen Anforderungskatalog großer Investoren unterwerfen. Regionalisierungstendenzen zeigen sich immer deutlicher, einerseits um den globalen Wettbewerbsdruck abzufedern (Beispiel EU), andererseits um sich von den delegitimierten internationalen Organisationen unabhängig zu machen (z.B. Chiang-Mai-Initiative). Nicht unproblematisch ist ferner die zu beobachtende Informalisierung („G-isierung“) der internationalen Wirtschaftsdiplomatie

2] International Organization of Securities Commissions (IOSCO), International Association of Insurance Supervisors (IAIS), Bank for International Settlements (BIS), Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), Committee on the Global Financial System (CGFS), Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS), Financial Stability Forum (FSF) etc.

und Marginalisierung internationaler Wirtschafts- und Finanzorganisationen. Damit setzt sich auch die Tendenz zur Nichtkooperation durch, die gerade für das weltwirtschaftlich stark integrierte Deutschland negative Folgen haben kann. Der deutsche (ordnungspolitische) Ansatz bestand insofern auch stets in der Stärkung des Multilateralismus und internationaler Organisationen mit dem Ziel der Erhebung, Aufbereitung und Verbreitung relevanter Informationen, einer stabilen Erwartungsbildung der Einzelakteure sowie einer regelkonformen Konfliktaustragung. Weder in der WTO, wo es einen formalisierten Streitschlichtungsmechanismus gibt, noch in den internationalen Finanzinstitutionen kommt es zu grundlegenden Fortschritten bei Interessensausgleichen oder der globalen Regelsetzung. Institutionelle Ausweichbewegungen und Parallelforen, wie das Forum für Finanzmarktstabilität, können zwar Standards, Kodizes und andere Verhaltensregeln formulieren, sie können aber nicht die völkerrechtlich-universelle Dimension eines IMF-Artikels oder WTO-Vertrages ersetzen, die für Länder und Unternehmen verbindlich sind. Beim Welthandel macht sich dies bereits in einer schleichenden Aushöhlung der Prinzipien offener Märkte und der Nichtdiskriminierung deutlich.

Deutschlands direkte Einflussmöglichkeiten darauf sind beschränkt auf die Arbeit in den G-Foren und internationalen Organisationen, in denen die Regierung (in der Regel der Finanzminister und/oder Bundesbankpräsident) vertreten ist – das sind in erster Linie die Bretton-Woods-Institutionen. Ansonsten wird der Einfluss Deutschlands durch die Arbeit in der EU kanalisiert.

Vor dem Hintergrund der Gewichtverschiebungen in der internationalen Wirtschaftsdiplomatie wird im folgenden Abschnitt der bisherige Integrationsprozess der deutschen Wirtschaft in den Weltmarkt und dessen Rückwirkungen auf die deutsche Wirtschaftspolitik skizziert. Dabei geht es den Verfassern primär um die Qualifizierung des deutschen Globalisierungsprozesses, was für die spätere Szenarienanalyse von grundlegender Bedeutung ist, sprich: Welchen Stärken stehen welche Verwundbarkeiten gegenüber? Die These ist, dass viele Schwachstellen der deutschen Wirtschaft hausgemacht sind und nur mittelbar mit der Globalisierung in Verbindung stehen.

I.2 Weltwirtschaftliche Integration

Deutschland hat seit 1952 einen *Außenhandelsüberschuss*, mit dem es regelmäßige Defizite bei den Dienstleistungen (vor allem Tourismus) und Überschüsse bei den Zahlungen an das Ausland (u.a. Entwicklungshilfe, Beiträge zur EU und anderen internationalen Organisationen) finanziert. Der verbleibende – oft immer noch positive – Saldo führt dann zu einem Aufbau (oder im Fall eines negativen Saldos zu einem Abbau) deutscher Forderungen an das Ausland. Deutschland hat die weltweit höchsten Güterexporte und einen der weltweit größten Außenhandelsüberschüsse.

Der größte Teil des deutschen Außenhandels besteht aus Fertigwaren (ca. 60 Prozent der Einfuhren und ca. 75 Prozent der Ausfuhren). Die in den letzten Jahren so viel diskutierten Energieimporte (Erdöl und Erdgas) machten 2004 nur 6,8 Prozent der gesamten Einfuhren aus, Rohstoffe insgesamt etwas über 8 Prozent. Aber der Anteil der Rohstoffe hat seit 1999, als er noch ca. 5 Prozent betrug, deutlich zugenommen. Langfristig könnte der Anteil der Fertigwaren sinken, wenn Dienstleistungen im internationalen Handel weiter an Bedeutung gewinnen, wie sie es im nationalen Rahmen schon haben: Weiter steigende Rohstoffpreise erhöhen kurzfristig wertmäßig deren Anteil, senken aber tendenziell das Importvolumen und darüber langfristig auch deren wertmäßigen Anteil.

Die Haupthandelspartner Deutschlands sind daher auch die anderen reichen Industrieländer. Noch 2004 lagen die deutschen Importe aus China unter denen aus Großbritannien, aber China hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Seit 1998 hat es seine Exporte nach Deutschland fast verdreifacht, während die gesamten deutschen Importe nur um ca. 36 Prozent stiegen. Allerdings nehmen die deutschen Exporte nach China noch rascher zu. Große Steigerungen erfuhr auch im Zuge der Transformation der postkommunistischen Wirtschaften und der EU-Osterweiterung der Handel mit Mittel- und Osteuropa, dessen Anteil am deutschen Import von unter 3 Prozent 1990 auf fast 10 Prozent 2003 anwuchs, womit allerdings die dramatischen Zuwächse auch ausgeschöpft sein dürften. Deutschland war hier Nutznießer einer tendenziellen Regionalisierung des Welthandels, deren weitere Fortschritte aber eher in für Deutschland schwerer zugänglichen Märkten stattfinden dürften.

Die Kapitalverflechtung Deutschlands mit dem Ausland hat ebenfalls zugenommen. Deutsche Finanzinstitutionen, Unternehmen und Haushalte haben im Ausland investiert wie umgekehrt ausländische Investoren Vermögenswerte in Deutschland erworben haben. Deutschland ist dabei ein Gläubigerland, dessen Aktiva im Ausland seine Passiva übersteigen, allerdings nur um etwa 6 Prozent des BIP, wobei privaten deutschen Aktiva Schulden der öffentlichen Hand gegenüber ausländischen Gläubigern gegenüberstehen. Bei Anlagen von Ausländern in Deutschland handelt es sich zum großen Teil um Finanzinvestitionen, die als solche keinen direkten Einfluss auf Wachstum und Beschäftigung haben, sondern zunächst nur die Unternehmenskontrolle ändern. Indirekt mag eine veränderte Unternehmenskontrolle vor allem bei einer – eher seltenen – Mehrheitsbeteiligung jedoch zu einer neuen Unternehmensstrategie führen, die Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung haben kann.³

Auch die deutschen Anlagen im Ausland sind nur zum geringen Teil echte *Greenfield*-Investitionen, die neue Produktion und Beschäftigung im Ausland schafft. Noch schwerer und seltener sind eindeutige Produktionsverlagerungen festzustellen, bei denen Produktionsschritte und dazugehörige Arbeitsplätze in Deutschland ab- und im Ausland aufgebaut werden. Das schließt ein Wachstum der Auslandsbeschäftigung deutscher Unternehmen aber keineswegs aus. Kapitalverflechtungen sind oft Teil des Aufbaus transnationaler Produktionsnetzwerke und Wertschöpfungsketten, die ihrerseits für einen wachsenden Teil des internationalen Handels verantwortlich sind.

Neben den Märkten für Güter, Dienstleistungen und Kapital ist Deutschland auch in den – allerdings deutlich weniger integrierten und liberalisierten – internationalen *Arbeitsmarkt* eingebunden. In der Vergangenheit (1955–1975) hat Deutschland Arbeitskräfte im Ausland in größerem Umfang angeworben. Später ergab sich die Zuwanderung überwiegend aus anderen Gründen (Aussiedlung, Flucht, Familienzusammenführung etc.), auch wenn gelegentlich noch hoch qualifizierte Zuwanderer gesucht wurden. Innerhalb der EU herrscht Arbeitnehmerfreizügigkeit, die spätestens ab 2011 auch für die neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten zur Geltung kommt. Darüber hinaus erhoffen sich manche Beobachter von einer verstärkten Zuwanderung eine Linderung der aus ihrer Sicht demografisch bedingten Probleme der deutschen Wirtschaft.

3] Dieser Trend ist durchaus kritisch zu bewerten: Mit der Entflechtung der sog. „Deutschland AG“ (also von Finanz- und Industriekapital) geht über die zunehmende Bedeutung des *Shareholder Value* eines Unternehmens auch eine strategische Neuausrichtung der *Corporate Governance* bei Konzernen und Banken einher. Eine entsprechend einseitige Konzentration auf überdurchschnittlich profitable Unternehmensbereiche hat zumindest kurz- und mittelfristig negative Beschäftigungseffekte und unterwandert die korporatistische Tradition. Um in diesem Kontext von einem langfristigen Trend sprechen zu können, müsste dauerhaft der Kapitalmarkt eine zentrale Finanzierungsrolle von Unternehmen einnehmen und Unternehmensanteile von strategischen, institutionellen Investoren gehalten werden, was zu beobachten ist. Insofern wird der Fokus zunehmend auf den Finanzplatz Deutschland gerichtet.

I.3 Hausgemachte Politikfehler beim Umgang mit der Globalisierung

Deutschland hat unter einer tendenziellen Wachstumsschwäche verbunden mit hartnäckiger Massenarbeitslosigkeit und zunehmender Ungleichheit zu leiden. Angesichts starker Exporterfolge und gleichzeitig besserer arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Leistungen anderer reicher Wohlfahrtsstaaten liegt es nahe, die deutschen Probleme weniger als direkten Effekt der globalisierungstypischen Dynamik im (finanz)wirtschaftlichen Bereich zu bewerten, sondern eher als Folge hausgemachter Politikfehler. Insbesondere war Deutschland nicht in der Lage, die Spezialisierungsgewinne aus der veränderten internationalen Arbeitsteilung in Wachstum und Beschäftigung umzusetzen.

Dazu wäre es vor allem notwendig gewesen, die in den Niedergangssektoren (in der Regel die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Wirtschaftszweige bzw. Teilproduktionsprozesse, die viel gering qualifizierte Arbeit einsetzen, wie z.B. im Textilbereich) freigesetzten Arbeitskräfte in neue Beschäftigungsverhältnisse zu bringen. Dadurch wären *Output* und Einkommen gestiegen. Stattdessen wurden die freigesetzten Arbeitskräfte oft in die Langzeitarbeitslosigkeit oder Verrentung entlassen. Dort müssen sie letztlich durch Umverteilung aus dem stabilen bzw. expandierenden Bereich finanziert werden. Die eigentlich notwendige Ausdehnung der Binnennachfrage scheiterte auch an den für Deutschland ungünstigen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene. Sowohl die Maastricht-Kriterien als auch die Geldpolitik der EZB bremsten das deutsche Wachstum durch hohe Realzinsen und restriktive Fiskalpolitik. Dadurch verstärkte sich der Druck auf der Unternehmensseite, den Export zu forcieren und Lohnkostensenkungen zu erzwingen.

Wie wirken sich der Energie- bzw. Öl-Schock, der Aufstieg Chinas und Indiens, das Überangebot an Fertigwaren vor allem aus Billiglohnländern und die Übernachfrage nach Rohstoffen aus? Offensichtlich haben sie nicht zu einem Leistungsbilanzdefizit geführt, aber sie haben doch die *Terms of Trade* verschlechtert. Der steigende Import arbeitsintensiver Fertig- und Halbprodukte wird weiter den Arbeitsmarkt belasten, bietet aber letztlich Chancen zur Wohlfahrtssteigerung. Die Sinn'sche These von der „Basarökonomie“ ist nicht nur empirisch zweifelhaft, sondern auch theoretisch und politisch problematisch, da ihre konsequente Anwendung eine radikale Importsubstitutionsstrategie erfordern würde.

Welche außenwirtschaftlichen Implikationen hat die andere große sozialpolitische Herausforderung Deutschlands, die demografische Entwicklung? Grundsätzlich liegt die Vermutung nahe, dass in der Zukunft die dann ältere deutsche Bevölkerung mehr konsumieren will als sie produziert. Trifft dies nicht zu, da eine sozial gesinnte, hoch produktive aktive Bevölkerung bereit ist, den Konsum der älteren Mitbürger zu alimentieren, so ergeben sich keine neuen außenwirtschaftlichen Anforderungen. Trifft es jedoch zu, so würden die Importe zunehmen und es wäre mit einem Leistungsbilanzdefizit zu rechnen, das besser zu finanzieren wäre, wenn Deutschland vorher eine starke aktive Vermögensposition gegenüber dem Ausland aufgebaut hätte. Allerdings sind solche langfristigen Investitionen mit erheblichen Risiken behaftet, zumal die, demografisch betrachtet, idealtypischen Zielländer mit hohem Bevölkerungswachstum meist instabil sind.

Ob eine Zuwanderung die Probleme lösen kann, ist ebenfalls fraglich. Sie müsste aus gut qualifizierten Personen bestehen, von denen es weltweit eher ein Unterangebot gibt, da die Länder mit vergleichbarem Bildungsniveau ähnliche demografische Profile aufweisen und Deutschland mit vielen ähnlich strukturierten Ländern um dieses knappe Angebot an potenziellen Zuwanderern mit geeignetem Qualifikationsprofil konkurriert. Solange gleichzeitig weniger qualifizierte deutsche Arbeitskräfte unbeschäftigt bleiben, drohen innenpolitische Spannungen.

II. Bisherige Strategien deutscher Außenwirtschaftspolitik

Wie im Eingangsabschnitt ausgeführt liegen viele Kompetenzen zur Durchsetzung deutscher außenwirtschaftspolitischer Präferenzen liegen mittlerweile in Brüssel und Frankfurt. Die Entwicklung, Kommunikation und Durchsetzung deutscher Positionen wird jedoch primär vom Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, der Bundesbank, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Auswärtigen Amt wahrgenommen. Dabei sind einzelne Politikvorschläge zwischen den Ressorts durchaus umkämpft. Die deutsche Außenwirtschaftspolitik ist ferner geprägt durch eine enge Kooperation mit ähnlich ordnungspolitisch ausgerichteten Partnerstaaten sowie durch die Integration global vernetzter gemäßigter NGOs im eigenen Land und auf internationaler Ebene.

Die deutsche Außenwirtschaftspolitik bestand bislang in einem liberal ausgerichteten multilateralen Ansatz, durch den Kernpräferenzen, wie z.B. die Unabhängigkeit und monetaristische Ausrichtung der Europäischen Zentralbank, internationalisiert wurden. Die dabei zugrunde liegende Langfriststrategie Deutschlands ist eine merkantilistisch inspirierte Förderung der Exportwirtschaft. So dient die Strategie der starken Währung dazu, die Exporteure zu Preisdisziplin und Qualitätsverbesserungen zu zwingen. Es besteht in dieser Lesart also kein Widerspruch zwischen Export- und Hartwährungsorientierung. Die Kehrseite dieser Strategie ist eine binnenwirtschaftliche Selbstdisziplinierung. Bei einem Kurswechsel hin zu einem schwächeren Außenwert der Währung und der Ankurbelung der Binnennachfrage bestünde die Gefahr einer zusätzlichen Inflationstendenz.

Der multilaterale Ansatz zur Durchsetzung ordnungspolitischer Ansätze zeigte sich vor allem in der Handelspolitik (Aufgabe der EU) und in der deutschen Finanzdiplomatie der letzten Jahre (relativ unabhängig von der jeweiligen Regierungskonstellation). Basierend auf einem institutionalistischen Ökonomieverständnis wurde im Finanzbereich der Versuch unternommen, Marktverzerrungen und Informationsasymmetrien durch verbindliche Regulierung zu korrigieren. Die deutsche Position wich dabei stets von der Position der US-Regierung ab. Das faktische Übergewicht der USA in den internationalen Finanzinstitutionen und ihr auf die Interessen der heimischen Finanzindustrie ausgerichteter Einfluss verfestigen nicht nur systemische Dysfunktionalitäten auf den internationalen Finanzmärkten, sondern stellen auch die Bretton-Woods-Organisationen sowie den Multilateralismus als globales Leitmotiv infrage. Die deutsche Forderung der letzten zehn Jahre nach einer stärkeren Unabhängigkeit der internationalen Finanzinstitutionen durch die Erhöhung völkerrechtlicher Regelungen und der Begrenzung des diskretionären Einflusses mächtiger Regierungen (v.a. der USA) ist durchaus der richtige Weg. Als Einzelnation ist Deutschland jedoch relativ machtlos bei grundlegenden Veränderungen der internationalen Finanzarchitektur. Wie bei der Währungspolitik geht der Weg über die EU, in dem Fall über Brüssel. Eine gemeinsame Außenwirtschaftspolitik mit der EU als Einzelakteur würde ein ernstzunehmendes institutionelles Gegengewicht zu den USA darstellen, wenngleich gegen die Sperrminorität der USA keine wesentliche Änderung des Finanzsystems durchgesetzt werden könnte (Stichwort Quotensystem der Bretton-Woods-Institutionen).

Deutsche Initiativen, wie die Gründung des Forums für Finanzmarktstabilität (FSF), sind eine Folge des institutionellen Übergewichts der USA in den etablierten Organisationen, ihr Einfluss ist letztendlich aber relativ marginal, da solche Foren keinen verbindlichen Charakter für die Akteure (weder die Markt-, noch die Staatsakteure) besitzen und die ausgearbeiteten Standards und Kodizes in Fragen der Transparenz durchaus den kontraproduktiven Effekt haben können, weitreichenderen und verbindlichen Forderungen den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Der deutsche Ansatz bestand ferner in Unterstützung der Entschuldungsinitiative der ärmsten Länder (HIPC-Initiative) und der *Millennium Development Goals* der Vereinten Nationen. Zudem zeigte sich Deutschland bzw. die EU kompromissbereit bezüglich der Kürzung der Agrarzölle bei der Doha-Runde. Sie ging damit einen wichtigen Schritt auf die Entwicklungs- und Schwellenländer zu. Die Runde scheiterte vorerst an der Weigerung der USA, größere Subventionskürzungen anzubieten. Mit Blick auf neue mächtige Akteure in der Weltwirtschaft ist die Strategie der stärkeren Einbindung großer Schwellenländer in die „Clubs der Industrieländer“ ein zentraler Handlungsstrang der Bundesregierung.

Aufbauend auf den oben skizzierten Entwicklungstrends der Rolle Deutschlands in der Weltwirtschaft (sowohl was die Akteurskonstellationen als auch das industrielle Profil angeht), werden im Folgenden die beiden eingangs angesprochenen Szenarien entwickelt. In beiden Szenarien wird die Perspektive auf das Jahr 2020 ausgerichtet mit dem Ziel, die beiden wahrscheinlichsten Wege der Weltwirtschaft in den nächsten gut 15 Jahren kurz darzulegen. Anschließend werden entsprechende Handlungsoptionen für die deutsche Außenwirtschaftspolitik entworfen.

III. Zwei Szenarien bis 2020: Auslöser, Kosten und Risiken

Die künftige Entwicklung der Weltwirtschaft hängt von einer Fülle von Faktoren ab, die nur schwer einzuschätzen sind. Bei den folgenden Szenarien werden daher große Umbrüche ausgeblendet. Dazu zählen u.a. Naturkatastrophen, den lokalen Rahmen sprengende Kriege, politische Systemkrisen in wichtigen Staaten wie z.B. China, technologische Revolutionen wie etwa eine hocheffiziente Solarstromtechnik oder andere massive Schocks wie beispielsweise Terrorakte. Auf einige Unwägbarkeiten wird unten noch eingegangen. Die beiden hier vorgelegten Szenarien betrachten nur zwei grobe Entwicklungsstränge, zwischen denen nicht zuletzt das Eintreten (oder Nichteintreten) eines Dollarkollapses die Weichen stellt:

- Die Fortschreibung bisheriger Trends, soweit ihr Ende nicht schon absehbar ist, dient als Basisszenario.
- Das zweite Szenario unterstellt eine weltwirtschaftliche Krise, die die Nullsummenaspekte der globalen Ökonomie hervortreibt und so alle Länder zu einer egoistischeren Politik drängt, die wenig zur Überwindung der Krise beiträgt.

Wir verzichten auf ein drittes Szenario, das aus deutscher Sicht optimal wäre (Verwirklichung der Lissabon-Ziele der EU mit einem stark wachsenden, tendenziell voll beschäftigten Deutschland und Europa bei gleichzeitig „normaler“ Weiterentwicklung der übrigen Regionen), da dafür derzeit wenig Anzeichen sprechen.

III.1 Basisszenario: Kontinuität ungleichen Wachstums

Dieses Szenario geht davon aus, dass sich die groben Wachstumstrends der wichtigsten Weltregionen bzw. Länder nicht dramatisch (also abgesehen von kleineren konjunkturellen Schwankungen) ändern. Das bedeutet:

- China und Indien wachsen weiter mit 7 bis 10 Prozent jährlich, da sie noch weit von der Produktivitätsgrenze entfernt sind. Die Binnenorientierung des Wachstums nimmt – auch wegen realer Aufwertungstendenzen – zu, womit sich der Handelsbilanzüberschuss trotz weiter steigender Exporte abschwächt.

- Die USA wachsen langsamer als bisher, um die Defizite zu reduzieren, ohne dass der Dollarkurs einbricht, auch wenn er etwas nachgibt. Höhere Inflation entlastet real die verschuldeten Segmente der US-Wirtschaft (Staat, Haushalte), das Wachstum geht aber auch wegen der höheren Zinsen (Antiinflationpolitik der US-Notenbank) zurück.
- Lateinamerika, das übrige Asien und Afrika wachsen unverändert, d.h. mit Raten um 2 bis 7 Prozent, da sie die sozialen und politischen Bedingungen für rascheres Wachstum nicht herstellen können.
- Die EU erfährt nur marginale Anpassungen, aber keine massiven Krisen (kein Austritt aus Euroland), und mit einem Wachstum von 2 bis 3 Prozent. Der Euro wertet sich etwas auf, was die Inflation niedrig hält, wodurch die EZB die Zinsen nicht stark anheben muss. Das erleichtert den schuldengetriebenen Boomländern (Spanien, UK) den Anpassungsprozess und erlaubt ein stärkeres Wachstum in den Kernländern.

Die Rohstoffmärkte sind weiter durch eine starke Nachfrage gekennzeichnet, die einen langsamen realen Preisanstieg bewirkt. Allerdings führt das sowohl zu Umschichtungen beim Konsum als auch zur Erschließung neuer Angebotsquellen. Die Nachfrage seitens der rohstoffexportierenden Länder nimmt zu. Der Energiepreis bleibt hoch, aber steigt nicht mehr dramatisch, da die Raffineriekapazitäten und Grenzanbieter (z.B. Ölschiefer, Biokraftstoffe) zunehmen.

Die Fertigwarenmärkte bleiben weiter unter dem Druck der Exporte aus China, auch wenn der Preisdruck etwas nachlässt. Aber gleichzeitig steigt die Kaufkraft und der Bedarf Chinas, anderer Schwellenländer und der Rohstoffexporteure an Investitionsgütern und Konsumgütern hoher Qualität. Damit bieten sich auch weitere Marktchancen für Deutschland. Wegen der fortlaufend globalen Arbeitsteilung und der weiteren Verlagerung arbeitsintensiver Produktionsbereiche in den asiatischen Raum ist damit zu rechnen, dass sich der Prozess der Deindustrialisierung Deutschlands fortsetzen wird. Der Druck in Richtung Modernisierung der Produktionsstruktur (Bildungssystem, Forschung und Innovation) und Dienstleistungssektor bleibt erhalten. In der Industrie freigesetzte Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation benötigen Arbeitsangebote vor allem im binnenmarktorientierten Dienstleistungsbereich, die ihren Fähigkeiten entsprechen. Dieser Anpassungsprozess ist nicht schmerzfrei. Trotzdem steigert der Aufstieg Chinas, Indiens und anderer armer Länder potenziell auch die Wohlfahrt Deutschlands – wenn der Anpassungsprozess klug gesteuert wird und gelingt.

III.2 Krisenszenario: Dollarabsturz und globale Nachfrageschwäche

Dieses Szenario unterstellt, dass die Anpassungsprozesse zur Entschärfung bestehender Ungleichgewichte nicht in Form eines soft landing ablaufen, sondern als Schocks, die weitere Ungleichgewichte hervorrufen, die sich zumindest über eine gewisse Periode gegenseitig krisenhaft verstärken. Ausgangspunkt könnte – müsste aber nicht – ein Kollaps des US-Dollar sein, wenn sich internationale Investoren nicht mehr im bisherigen Umfang an der Finanzierung des amerikanischen Doppeldefizits beteiligen wollen. Eine solche Wende des Anlageverhaltens könnte auch die Folge teils politisch, teils wirtschaftlich motivierter Entscheidungen der bisherigen Dollarhorte China und OPEC sein, aus dem Dollar auszusteigen. Ein starker Dollareinbruch würde die Kaufkraft der amerikanischen Importeure (Konsumenten wie Unternehmen) erheblich dämpfen und könnte zu Wachstumseinbrüchen in China und Indien sowie in der übrigen Welt (auch in der EU und insbesondere in Deutschland) führen. Kurseinbrüche und Abwertungen verschrecken die internationalen Finanzinvestoren, die in den letzten Jahren ohnehin unrealistisch hohe Renditeerwartungen hatten, zusätzlich, wodurch es zu Schuldenkrisen kommen kann.

Global schwächeres Wachstum sollte die Lage auf den Rohstoffmärkten entspannen. Aber sinkende Mengen und Preise führen zu geringerer Nachfragekapazität seitens der Rohstoffexporteure. In der sich verschärfenden Konkurrenz um schrumpfende Märkte kann es trotzdem zu einem Konflikt um Rohstoffe kommen, da der Zugang zu den günstigsten Quellen noch wichtiger wird. Gleichzeitig verschärfen sich die Exportoffensiven (angesichts geringerer Binnennachfrage), die mit den Mitteln des Merkantilismus und Protektionismus ausgetragen werden (kompetitive Abwertungen bzw. Desinflation). Handelspolitische Konflikte stärken die Tendenzen zur Regionalisierung, da man in den Regionen dank starker Hegemonialmächte noch hoffen kann, allzu schädliche *Beggar-my-neighbour*-Politiken zu kontrollieren.

Die Kosten und Risiken vor allem des Krisenszenarios, aber auch partiell des Basisszenarios bestehen darin, dass die Arbeitslosigkeit hoch bleibt, Wohlstandseinbußen eintreten, die als Opfer auf dem Altar der Wettbewerbsfähigkeit gefordert werden, so dass Deutschland sich zur Beteiligung an militärischen Aktionen zur Sicherung von Rohstoffen gezwungen sehen könnte oder zumindest außenpolitische Konzessionen an Rohstoffanbieter wie Russland machen zu müssen glaubt. Die Regionalisierung des Welthandels könnte sich intensivieren, wenngleich eine Aufwertung des Euro zu einem Importsog im Euroland führen könnte, der allerdings nicht den abwertungsbedingten Konsumverlust der USA aufwiegen und somit den globalen Wachstumseinbruch abfangen könnte.

In Deutschland und Europa würden eventuell starke Dollarzuflüsse zunächst zur Aufwertung des Euro und zu starken Kursgewinnen europäischer/deutscher Vermögenswerte (Aktien, Immobilien etc.) führen. Diese *asset price inflation* muss nicht mit einer Inflation der Gütermarktpreise einhergehen, da die Verbilligung der Importe hier bremsend wirkt. Der starke Zustrom ausländischen Kapitals könnte einerseits zu einer Neuauflage der „Heuschrecken“-Debatte, andererseits zu einer neuen Welle des ökonomischen Nationalismus (Angst vor ausländischer Übernahme) führen. Steigende Vermögenswerte würden aber über eine Reichtumsillusion auch die Konsumneigung stärken. Die EZB stünde vor der Entscheidung, ob sie diese Vermögensinflation bremsen oder angesichts geringer sonstiger Preissteigerungen tolerieren soll. Ein Bremsversuch mittels Zinserhöhung hätte ohnehin die fatale Nebenwirkung, zusätzliches Kapital anzuziehen.

Sowohl beim Krisen- als auch beim Basisszenario bestehen Einflussmöglichkeiten, die Kosten und Risiken zu minimieren und die Chancen zu nutzen. In der Krise dürften sich eher protektionistische Politiken nach dem Muster „Jeder ist sich selbst der Nächste“ durchsetzen, die tendenziell zur Krisenverschärfung beitragen. Insofern wäre es notwendig, im Basisszenario der Entstehung des Krisenszenarios entgegenzuwirken, was allerdings aufgrund der gegebenen hegemonialen Kräfteverhältnisse zugunsten liberal ausgerichteter Akteure schwierig ist.

IV. Handlungsoptionen für die deutsche Außenwirtschaftspolitik

Deutschlands künftiger Wohlstand hängt davon ab, dass bestimmte Ordnungsstrukturen der internationalen Wirtschaft erhalten bleiben bzw. sich in einer Weise weiterentwickeln, die aktuell existierenden Ungleichgewichten ausgleichend entgegenwirken und dabei primär den deutschen Interessen entsprechen. Diese Interessen sind allerdings nicht ohne Widersprüche – zwischen Konsumenten und Produzenten, Kapital und Arbeit etc. Die relevanten Ordnungselemente reichen vom unmittelbaren Umfeld des Euroraumes und der EU über deren Nachbargaumsraum und die OECD-Welt bis zur globalen Ökonomie.

Der deutschen Außenwirtschaftspolitik stehen mehrere Einflusskanäle zur Verfügung, ihre Interessen in Handels- und Finanzfragen zu artikulieren (EU, G-Foren, internationale Organisationen). Gerade im Basisszenario bieten sich eine Reihe von Handlungsoptionen an, auf eine Fortsetzung der aktuellen Entwicklungstrends mit einem graduellen Ausgleich der großen Ungleichgewichte hinzuwirken. Dafür wäre es notwendig, einen neuen globalen wirtschaftspolitischen Konsens zu etablieren, der von der Grundausrichtung der neoliberalen Globalisierung abweicht und wirtschaftliche Aktivität wieder enger in ein politisches Regelwerk einbettet. Die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten der Bundesrepublik als Einzelakteur darauf hinzuwirken, sind jedoch begrenzt. Die Chancen erhöhen sich durch eine Verlagerung von Kompetenzen auf die EU-Ebene. Dem entgegen stehen aber die Vetorechte der USA in den Bretton-Woods-Institutionen, wodurch im letzten Jahrzehnt viele Reformen verhindert wurden und der Multilateralismus in eine Legitimitätskrise geriet. Eine neue Regimebildung zur politischen Gestaltung der Globalisierung und einer nachhaltigen Welthandelsordnung ist deshalb nur als Folge von Machtverschiebungen im Zuge des Krisenszenarios denkbar.

IV.1 Europäisierung und multilaterale Regelwerke

Die Institution Europa spielt bei den Handlungsoptionen eine doppelte Rolle: a) Zum einen bietet Europa die Möglichkeit, durch weitergehende Koordination der Einzelwirtschaften einen *stabilen regionalen Wirtschaftsblock* zu schaffen, der relativ abgeschirmt von weltwirtschaftlichen Schocks ist. b) Zum anderen kann die *Bündelung europäischer Einzelstimmen* in den existierenden multilateralen Foren europäische Regulierungsansprüche stärken.

a) Die europainterne Handlungsoption als regionaler Wirtschaftsraum

Primärer Ansatzpunkt ist der Euroraum, in dem es darum gehen muss, durch eine koordinierte Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik die stetige Expansion von Angebot und Nachfrage bei langfristig ausgeglichener Außenbilanz abzusichern. Das gegenwärtige System weist einen einseitigen Stabilitätsbias auf, der in den letzten Jahren Deutschlands Wachstum gebremst hat. Umgekehrt droht ein Einbruch der Nachfrage anderer Euroländer wie Italien oder Spanien, wenn deren Wirtschaft als Reaktion auf im Vergleich zu Deutschland hohe Lohnstückkostenzuwächse in die Rezession gerät. Darüber hinaus braucht die EU eine Wettbewerbspolitik, die den Wettlauf der realen Subventionierung der Unternehmen durch immer niedrigere Besteuerung und subventionierte Löhne kontrolliert. Deutschland sollte darauf drängen, den Makroökonomischen Dialog wiederzubeleben und zu forcieren. Mit Blick auf das Basisszenario würde ein stärkerer Wachstumstrend in Europa die Problematik der Rolle der USA als „globaler Konsument letzter Instanz“ entschärfen.

Ferner muss Deutschland (wie die Kern-EU insgesamt) an einem raschen Wachstums- und Modernisierungsprozess in der Nachbarschaft interessiert sein, der zwar auch in Deutschland partiell schmerzhaft Anpassungen erfordert, aber gleichzeitig die besten Voraussetzungen für politische und soziale Stabilität und wachsende Absatzchancen für die deutschen Exporte bietet. Der Aufholprozess der Nachbarländer bedarf einmal eines realen Entwicklungsprozesses, der dort die notwendigen Investitionen mit sich bringt und so die Produktivität steigert. Um ihn zu fördern, sollte Deutschland bzw. die EU nicht auf traditionellen liberalen wirtschaftspolitischen Konzepten bestehen, sondern auch erfolgversprechende heterodoxe Politiken tolerieren, wie sie etwa die asiatischen Tigerökonomien oder China gewählt haben. Zum anderen geht es um einen nominalen Aufholprozess bei Preisen und Einkommen, der sich teils über eine Aufwertung der Währung, teils durch eine etwas höhere Inflation vollzieht. Zwischen beiden Prozessen bedarf es einer sorgfältigen Balance, da zu rasche nominale Aufholprozesse die Wettbewerbsfähigkeit schädigen, während zu langsame Aufholprozesse mögliche Wohlstandsgewinne verschenken und die Kaufkraft der Nachbarländer zulasten auch Deutschlands beschränken. Die Wirtschaftspolitik der EU kann zu dieser Balance beitragen, indem sie reale Aufwertungen nicht durch Ausschluss aus dem Euroraum bestraft

und währungspolitische Garantien gibt, die den Aufbau großer, die Nachfrage mindernder Währungsreserven zum Schutz gegen Finanzkrisen unnötig machen.

b) Bündelung europäischer Einzelstimmen und Stärkung des europäischen Gewichts in der *Global Economic Governance*

Die Entwicklung einer gemeinsamen Position der EU und eines geschlossenen Auftretens der EU mit einer Stimme in den multilateralen Foren stellt den Grundpfeiler der künftigen deutschen Außenwirtschaftspolitik dar – sowohl im Falle des Basis- als auch des Krisenszenarios. Dabei ist nicht von homogenen – ordnungspolitischen – Interessen der EU-Länder auszugehen, sondern vielmehr von widerstreitenden Partikularinteressen innerhalb und zwischen den Ländern. Die Aufgabe einer (deutschen) Regulierungspolitik muss insofern auf eine Stärkung der heterodoxen gesellschaftlichen Kräfte in den Partnerländern ausgerichtet sein. Letztlich sind Deutschlands unilaterale Einflussmöglichkeiten auf die Struktur der Weltwirtschaft im Allgemeinen bzw. auf die Finanzmärkte im Besonderen überwiegend indirekt. Direkte Einflussmöglichkeiten sind die unmittelbare Gestaltung der eigenen Wirtschaftsentwicklung und das geldpolitische Handeln; gerade beim Eintreten des Krisenszenarios wäre es notwendig, dass die Europäische Zentralbank (zusammen mit den anderen großen Zentralbanken einschl. Chinas) massiv interveniert.

Was in Handelsfragen bereits auf die europäische Ebene an Kompetenzen übertragen wurde, sollte auch für den Finanzbereich umgesetzt werden. Die deutsche Außenwirtschaftspolitik sollte vollständig europäisiert werden, da der einzelstaatliche Einfluss in den internationalen Organisationen und Foren der internationalen Wirtschafts- und Finanzbeziehungen – nicht zuletzt wegen der Legitimationskrise der Organisationen selbst – zusehends marginalisiert wird. Der handlungstheoretische Ansatz für die Rolle Deutschlands in der Weltwirtschaft besteht folglich in der kooperativen Mitarbeit in multilateralen Foren mit besonderem Augenmerk auf die Einbindung systemisch relevanter Schwellenländer sowie der Abstimmung der Positionen der EU-Mitgliedsstaaten bzw. der Euroländer. Denn nur über die Wiederherstellung der Legitimität eines verbindlichen Multilateralismus mit festen Institutionen und Organisationen kann es politisch gelingen, die systemischen Ungleichgewichte geregelt abzubauen bzw. ihrer Entstehung präventiv entgegenzuwirken. Die „Demokratisierung“ von *Global Governance* im Sinne einer gleichgewichtigeren Beteiligung aller Länder in den internationalen Organisationen (z.B. entsprechend ihrem BIP in Kaufkraftparitäten), einer Erhöhung der Transparenz und Rechenschaftspflicht der Organisationen sowie der stärkeren Beteiligung der Zivilgesellschaft ist die Voraussetzung für einen solchen Ansatz.

Das größte Hindernis bei der Konstruktion einer nachhaltigen Weltwirtschaftsarchitektur besteht im institutionell abgesicherten Vetostatus der US-Regierung. Ein erfolgreicher deutscher bzw. europäischer globaler Regulierungsvorstoß ist deshalb vorwiegend im Falle unseres Krisenszenarios denkbar (der *US-Default* als *Window of Opportunity* mit der Folge einer grundlegenden Verschiebung der außen- und innenpolitischen Kräfteverhältnisse). Breite politische und zivilgesellschaftliche Koalitionen, die ein Reformmodell gegen das Interesse der USA voranzutreiben versuchen, waren und dürften auch künftig von wenig Erfolg gekrönt sein. Im Basisszenario sind lediglich kleinere „Lernschritte“ realistisch, die über relativ interessensneutrale Themen (wie z.B. Erhöhung der Transparenz) nicht hinausgehen dürften.

IV.2 Politische Gestaltung der globalen Finanzmärkte

Programmatisches Ziel des deutschen und europäischen Multilateralismus muss die Artikulation und Verankerung eines Konsenses zur politischen Gestaltung der globalen Finanzmärkte sein. Ein solcher Konsens würde wirtschaftspolitischer Intervention generell mehr Raum geben und versuchen, dem Aufbau systemischer Risiken, wie großer Wechselkursschwankungen und Leistungsbilanzungleichgewichte (Defizite *und* Überschüsse), institutionell entgegenzuwirken. Für einen solchen globalen Koordinationsansatz bedürfte es starker, demokratisch

legitimierter internationaler Organisationen und Regelwerke. Zentraler (wirtschafts-)diplomatischer Ansatzpunkt zur Koalitionsbildung muss dabei insbesondere die Überzeugung der großen aufstrebenden Schwellenländer in Foren wie der G20 sein. Diese eigentlichen Zielländer und Profiteure einer *Global Governance* schrecken bislang vor einer Einbettung und Koordination von Wirtschaftsbeziehungen zurück, da ihre Hauptsorge eine Erschwerung oder Verteuerung des Zugangs zu (Kapital)Märkten ist. In den letzten zehn Jahren konnten aufgrund dieses Widerstandes wertvolle Reformansätze, die von deutscher Seite unterstützt wurden, nicht realisiert werden.

Eine Politik aktiver Gestaltung müsste vor allem auch die Finanzmarktakteure so einbinden, dass ihrem (systemisch bedingten) prozyklischen und damit in der Summe tendenziell krisenhaften Verhalten ein überzeugender, ausbalancierter Regulierungsansatz entgegengesetzt würde. Sonst wäre man gezwungen, im Nachhinein Marktversagen öffentlich aufzufangen und einen Großteil der Kosten zu tragen, wodurch die Neigung der transnationalen Investoren, gefährliche Risiken einzugehen, noch beschleunigt werden würde. Die Erhöhung der Transparenz ist bereits ein wichtiger Schritt. Zusätzlich wäre allerdings auch die Einbindung des Privatsektors in Krisenlösungsansätze und eine gerechte Lastenteilung zwischen Gläubigern und Schuldnerländern vonnöten – vergleichbar mit dem nationalen Ansatz eines Insolvenzrechts. Die Etablierung eines internationalen Insolvenzmechanismus für Staaten wäre ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung der globalen Finanzarchitektur. Die bessere Kontrolle der bislang unregulierten *Hedge Fonds* sowie die nachhaltige Sensibilisierung für den Nutzen von Kapitalverkehrskontrollen (in Entwicklungs- und Schwellenländern) wären nützliche Schritte in die gleiche Richtung. Im Falle einer Flucht aus dem Dollar, wie sie im Krisenszenario skizziert wurde, wären alle drei Maßnahmen – eine geregelte Schuldenumstrukturierung, die Kontrolle von Marktakteuren und der Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen – elementare Steuerungsinstrumente zur Krisenentschärfung und -überwindung. Im Falle einer konsequenten, zeitnahen Umsetzung der Maßnahmen hätten sie zudem präventiven Charakter. Derartige Maßnahmen der globalen Währungspolitik würden die Anreize für Devisenhortung, wie im Falle Chinas und Japans, nachhaltig reduzieren und einen produktiveren Umgang mit den Reserven (z.B. Importe von Investitionsgütern aus Industrieländern) fördern.

IV.3 Nachhaltige Welthandelsordnung

Eng an das Basisszenario gebunden ist die Frage einer gerechten Welthandelsordnung mit Sozialstandards und Kernarbeitsnormen. Offensive *Beggar-my-neighbor*-Politiken induzieren letztendlich globale Ungleichgewichte, die in dem oben genannten Krisenszenario münden können. Dem entgegenzuwirken bedürfte es geregelter Liberalisierungsschritte, die symmetrisch verlaufen und mit sozialen Auflagen verknüpft sind. In der kurzfristigen Perspektive ist es dabei durchaus sinnvoll, die Doha-Runde wiederzubeleben, wenngleich der Druck auf die Entwicklungsländer für eine weitere Marktöffnung (vor allem bei Investitionen) nicht zu groß sein sollte. So ist die Welthandelspolitik seit Jahren auf den Abbau der Handelsbarrieren (Zölle, Quoten etc.) fixiert. Dieser Abbau liegt aber vor allem im kurzfristigen Interesse der Exporteure und der Konsumenten in den Importländern. Durchgängig hohe Zölle werden bei flexiblen Wechselkursen ohnehin durch Aufwertung kompensiert, wodurch der Preisvorteil der geschützten einheimischen Produktion verloren geht.

Wie auch in der europäischen Nachbarschaft so gilt auch im Weltmaßstab, dass die reichen Kernländer an der langfristigen Entwicklung der Kaufkraft in den Importländern interessiert sein müssen, die letztlich auch von deren Exportmöglichkeiten abhängt. Wenn sich arme Länder mit protektionistischen Mitteln schneller entwickeln als unter Bedingungen weitgehender Liberalisierung, so sollte man diese nicht ohne Not forcieren. Für diese Vermutung sprechen sowohl die asiatischen Erfolge als auch die positive Wachstumsbilanz der

Vorglobalisierungsperiode (1945–1975). Die Marktöffnung reicher und flexibler Ökonomien trägt mehr zum globalen Wachstum bei als die armer verkrusteter, die dadurch in die Nischen einiger weniger schon bestehender komparativer Vorteile (oft Rohstoffe) eingemauert werden. In diesem Sinne sollte auf weiteren Welthandelsrunden eine langfristige Perspektive vorrangig sein. Gleichzeitig müsste in diesem Kontext der Druck innerhalb der EU erhöht werden, die eigene Agrarpolitik zu reformieren.

Die Liberalisierung von Handel und Investitionen sollte weiter unter dem Dach der WTO stattfinden und in ein festes multilaterales Regelwerk der Nichtdiskriminierung eingebunden werden. Dies gilt insbesondere für die Rohstoffmärkte, vor allem Erdöl und Erdgas. Deutschland sollte daher einer zunehmend einseitigen Vermachtung dieser Märkte entgegenwirken und gleichzeitig alternative Energieformen vorantreiben. So lange der Markt/Preis-Mechanismus (statt politisch-militärischer Macht) bei der Weltenergieversorgung funktioniert, sollte die Versorgung für das reiche und exportstarke Deutschland und Europa kein großes Problem sein.

Das Forum sollte zudem weiter für zivilgesellschaftliche Akteure geöffnet werden. Die verbindliche Etablierung globaler sozialer Mindestschutzrechte muss ein zentraler rechtlicher Bestandteil des Welthandels sein. Denn neben dem Schutz der Arbeiter tragen Sozialstandards auch zur wirtschaftlichen Entwicklung (Investitionsanreize) und somit zum Abbau des globalen Entwicklungsgefälles und zu einer Vermeidung großer entwicklungsstrategisch bedingter Ungleichgewichte bei, wie in unseren Szenarien geschildert.

Die kapitalistische Weltmarktwirtschaft ist eine gewaltige Kraft zur Schaffung von Wohlstand, hat aber inhärente Schwächen und gefährliche Neigungen, die ohne politische und gesellschaftliche Kontrolle und Einbettung zu ihrer Selbstzerstörung führen können (siehe oben: Krisenszenario). Die drei großen blinden Flecken sind der Schutz der Arbeitskräfte, der Umwelt und des Verbrauchers. Durch Vernachlässigung oder Ausbeutung dieser drei Bereiche lassen sich kurzfristige Vorteile in Form höherer Produktivität, höheren Wachstums und höherer Gewinne, also der heute so hoch geschätzten „Wettbewerbsfähigkeit“ erzielen. Dagegen wirkende Maßnahmen zum Umwelt- und Arbeitsschutz belasten vor allem Unternehmen, indem sie die Möglichkeiten beschränken, Kosten auf die Gesellschaft abzuwälzen (Externalisierung). Um die Vernachlässigung langfristiger Wachstumschancen und die Interessen von Arbeitnehmern, Verbrauchern und aller auf eine saubere und risikoarme Umwelt angewiesenen Menschen zu schützen, sollten globale Unterbietungswettläufe gebremst werden. Deutschlands Rolle in der Weltwirtschaft im Jahr 2020 sollte eine impulsgebende europäische sein, die sich für die Wiedereinbettung von Marktprozessen engagiert und Standards beim Sozial- und Umweltschutz setzt. Derartige Standards wären im Falle des Basisszenarios, wenn die Nachfrage allgemein zunimmt, leichter durchzusetzen, als im Krisenszenario, wenn Nullsummendenden alle Ziele dem Diktat einer falsch verstandenen Wettbewerbsfähigkeit unterordnet. Insofern gibt es eine asymmetrische Chance für Reformen der Weltwirtschaftspolitik: Während eine Reregulierung der Finanzmärkte eher in der Krise zu erwarten ist, sind die Chancen für die Standards bei der Güterproduktion im Basisszenario höher.

Über die Autoren: Michael Dauderstädt ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Christian Kellermann ist Referent im Referat Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen

Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
- Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
- Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
- Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
- Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
- Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen - neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007
- Michael Dauderstädt & Christian Kellermann, „Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle“, März 2007
- Matthes Buhbe, „Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie“, März 2007

- Auslandseinsätze
- China
- Demografie und Migration
- Demokratieförderung
- Energiesicherheit
- Europäische Integration
- Indien
- Friedensförderung
- Gestaltung der Globalisierung
- Lateinamerika
- Menschenrechte und soziale Frage
- Organisierte Kriminalität
- Postkommunistischer Raum
- Religion und Politik
- Sub-Sahara-Afrika
- Südostasien
- Terrorismus
- Transatlantisches Verhältnis
- Umwelt

