

**Gudrun Kopp\***  
**Karl-Heinz Paqué\*\***

**September 2000**

**Liberale Positionen  
zur  
Globalisierung der Weltwirtschaft**

**Teil 1: Finanzmärkte, Handel und Wettbewerb**

**Inhalt:**

- 0 Globalisierung in der Informationsgesellschaft:  
Mehr Chancen als Risiken**  
[Ziffer 1-4]
  
- 1 Finanzmärkte:  
Für die Freiheit des Kapitalverkehrs unter stabilen Rahmenbedingungen**  
[Ziffer 5-21]
  
- 2 Waren- und Dienstleistungsmärkte:  
Für den globalen Wettbewerb und die Kontrolle privater Marktmacht**  
[Ziffer 22-37]

---

\* Mitglied des Bundestags, Verbraucherpolitische Sprecherin der F.D.P.-Bundestagsfraktion und Mitglied der Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestags. Adresse: Deutscher Bundestag, Platz der Republik 1, 11011 Berlin. Tel: (030) 227-73691; Fax: (030) 227-76691; Email: [gudrun.kopp@bundestag.de](mailto:gudrun.kopp@bundestag.de).

\*\* Professor für Volkswirtschaftslehre und Mitglied der Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestags. Adresse: Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Internationale Wirtschaft, Postfach 4120, 39016 Magdeburg. Tel: (0391) 67-18804; Fax: (0391) 67-11177; Email: [karl-heinz.paque@ww.uni-magdeburg.de](mailto:karl-heinz.paque@ww.uni-magdeburg.de).

## **0 Globalisierung in der Informationsgesellschaft:**

### **Mehr Chancen als Risiken**

**[1]** Die Weltwirtschaft befindet sich in einem grundlegenden Strukturwandel, genannt Globalisierung. Gemeint ist damit eine Zunahme der weltweiten Integration der Märkte und der sonstigen wirtschaftlichen Verflechtungen, die an Geschwindigkeit, Reichweite und Tiefe alles Bisherige weit in den Schatten stellt. Wichtigste Triebkraft für diese Entwicklung ist die **Revolution der Informationstechnologie**: Der erreichte Stand der modernen Mikroelektronik erlaubt es, über immer dichtere und zuverlässigere Netze die aktuellsten Informationen weltweit zu übertragen, und zwar in kürzester Zeit und zu sehr niedrigen Kosten. Symbole für diese Entwicklung sind Internet und Mobilphon.

**[2]** Die Informationstechnologie eröffnet ein großartiges Spektrum an wirtschaftlichen und sozialen **Chancen** für die Menschheit. Allein die Kostensenkung, die das Internet bringt, kann auf längere Sicht zu einem Produktivitätsschub führen, der allseitig für mehr Wohlstand und Wachstum sorgt. Darüber hinaus ergeben sich völlig neue Möglichkeiten der weltweiten Arbeitsteilung: durch intensiveren Handel mit Waren und Dienstleistungen sowie vor allem durch eine weltumspannende Integration der Finanzmärkte, die es erlaubt, Ersparnisse dorthin zu lenken, wo das Kapital am knappsten ist. Damit können endlich die Fähigkeiten, der Fleiß, das Wissen und die Originalität der Menschen auch über große Entfernungen hinweg wirtschaftlich sinnvoll genutzt werden. Dies gibt ärmeren Regionen auch dann noch die Möglichkeit, wirtschaftliche Rückstände aufzuholen, wenn ihre geographische Lage ungünstig ist.

**[3]** Den Chancen stehen **Risiken** gegenüber. Hochintegrierte internationale Finanzmärkte können die Gefahr in sich bergen, dass lokale Störfälle zu globalen Krisen ausufeln. Zusammenwachsende Weltmärkte für Waren und Dienste können sich zu Brutstätten privater Monopolmacht von Großkonzernen entwickeln. Die ärmsten Länder der Erde können Gefahr laufen, wegen mangelnder Attraktivität für Auslandskapital von der rasanten technologischen Entwicklung in den weltwirtschaftlichen Zentren abgekoppelt zu werden. Der Sozialstaat in Industrieländern kann in Gefahr geraten: durch Untergraben der Steuerbasis als Folge der weltweiten Mobilität des Ka-

pitals. Rasches weltweites Wachstum kann schließlich zu großen ökologischen Belastungen der Erde führen.

**[4]** Liberale sind überzeugt: Die Globalisierung schafft viel größere Chancen als Risiken. Sie kann zu einem weiteren mächtigen Schritt werden in Richtung einer Welt, in der möglichst viele Menschen eine faire Chance haben, ihre Persönlichkeit zu entfalten, und zwar in individueller Freiheit und sozialer Verantwortung. Dabei ist die Globalisierung selbst von Menschen geschaffen. Sie ist kein Phänomen, das über die Menschheit kommt, wie eine neue Wetterlage. Es geht deshalb für Politik und Gesellschaft nicht um ein passives Anpassen an die Globalisierung, sondern um deren **aktive Gestaltung**. Es bedarf zur rechten Zeit grundlegender politischer Weichenstellungen, die dafür sorgen, dass die Chancen der Globalisierung bestmöglich genutzt und die Risiken minimiert werden. Es bedarf daneben neuer politischer Strategien um sicherzustellen, dass die Globalisierung auch für die ärmsten Länder der Welt Möglichkeiten schafft, sich erfolgreich in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung einzugliedern. Kurzum: Es bedarf einer **liberalen Globalisierungspolitik**. Das vorliegende Positionspapier entwickelt die dafür nötigen Eckpunkte, und zwar für die Finanzmärkte sowie den Handel und den Wettbewerb in den Märkten für Güter und Dienstleistungen. Weitere Eckpunkte zu anderen Themen werden folgen.

## **1 Finanzmärkte:**

### **Für die Freiheit des Kapitalverkehrs unter stabilen Rahmenbedingungen**

#### **- Befunde -**

**[5]** Es hat in den beiden letzten Dekaden eine sehr starke Zunahme der internationalen Finanzbewegungen gegeben. Die Gründe dafür liegen vor allem im Abbau von Kapitalverkehrskontrollen seit den siebziger Jahren sowie in jüngerer Zeit in den neuen Möglichkeiten des Einsatzes modernster Informationstechniken. Die **Liberalisierung der Finanzmärkte** vollzog sich sowohl in den Industrieländern der OECD als auch in sog. EMEs („emerging market economies“, ein Sammelbegriff, der eine größere Zahl von Schwellen- und Entwicklungsländern sowie postsozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas zusammenfasst). Sie ging in beiden Ländergruppen

unterschiedlich weit und war unterschiedlich motiviert. In den meisten OECD-Ländern bildete sie nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems den natürlichen und vollständigen Abschluss einer Integration der Waren- und Kapitalmärkte – sei es im Rahmen der Europäischen Union und ihres neuen Systems fester Wechselkurse (und schließlich einer gemeinsamen Währung), sei es wie im Fall der USA als natürliche Ergänzung flexibler Wechselkurse. In den meisten EMEs geschah die Liberalisierung des Kapitalverkehrs als ein relativ früher Schritt im Rahmen von politischen Plänen der wirtschaftlichen Öffnung, oft gekoppelt mit gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungsprogrammen und Wechselkursregimen der „pegged exchange rates“, die eine feste Parität gegenüber einer externen Leitwährung vorsehen, zu meist des US-Dollar.

**[6]** Unter Volkswirten besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass die Liberalisierung internationaler Finanzmärkte ein sinnvolles **Langfristziel der Wirtschaftspolitik** darstellt, und zwar in zweierlei Hinsicht. Zum einen erlaubt erst der freie Kapitalverkehr, Ersparnisse über den Markt dorthin zu lenken, wo der volkswirtschaftliche Ertrag unter Maßgabe der Risiken am größten ist. Zum anderen dient der freie Kapitalverkehr dazu, den Vermögensverwaltern ein breiteres Menü an Möglichkeiten der Anlage zu bieten und damit ihr Vermögensportfolio bestmöglich zu diversifizieren, auch um sonst nicht vermeidbare Risiken zu umgehen. In beiderlei Hinsicht unterscheidet sich eine marktgesteuerte Kapitalmobilität **zwischen** Ländern grundsätzlich nicht von der marktgesteuerten Kapitalmobilität **innerhalb** von Ländern. In beiderlei Hinsicht ist der freie Kapitalverkehr die folgerichtige marktwirtschaftliche Ergänzung des freien Handels mit Waren und Dienstleistungen.

**[7]** Beruhen nationale Rentensysteme ganz oder teilweise auf Prinzipien der Kapitaldeckung, so gewinnt der freie internationale Kapitalverkehr eine zusätzliche **soziale Dimension**. Die Verwalter der Vermögen von Pensionsfonds sind letztlich verantwortlich für Sicherheit und Höhe der Renten in der Zukunft, und erst die internationale Kapitalmobilität erlaubt es ihnen, Inflationstendenzen der nationalen Fiskal- und Geldpolitiken durch Vermögensumschichtung in andere Währungen zu entfliehen. Dies ist gerade in jener großen Zahl von Ländern bedeutsam, deren Bewohner über Jahrzehnte mit inflatorischen makroökonomischen Bedingungen leben mussten und deshalb selbst in einem neu etablierten Umfeld der Stabilität noch auf lange Zeit der

politischen Klasse im eigenen Land misstrauen werden. Da in einer zunehmenden Zahl von Ländern eine zumindest teilweise Umstellung der Rentensysteme von Umlage- zu Kapitaldeckungsverfahren erwogen wird (oder bereits durchgeführt ist), wird die soziale Dimension des internationalen Kapitalmarkts in der Zukunft noch an Gewicht gewinnen.

**[8]** Die Risiken des freien Kapitalverkehrs liegen in der **kurzfristigen Mobilität großer Finanzmassen**: Liquidies Vermögen kann jederzeit zu- oder abfließen und damit starke gesamtwirtschaftliche Wirkungen auslösen. Zuflüsse verursachen typischerweise eine Aufwertung der Währung oder – bei festen Wechselkurse – eine Aufblähung der inländischen Geldmenge, die inflationäre Hochkonjunktur auslöst und schließlich über das Preisniveau zu einer realen Aufwertung führt. Im Gegenzug bewirken abrupte Kapitalabflüsse einen Währungsverfall oder eine Kontraktion der inländischen Geldmenge, die scharfe Rezessionen oder gar Depressionen auslöst – mit Bankenkrisen, Unterauslastung der Produktionskapazitäten und Einbrüchen der Beschäftigung. Häufig gibt es dabei eine Asymmetrie in der Verarbeitung von marktrelevanten Informationen: Ein positives Nachrichtenbild bewirkt einen eher kontinuierlichen Zufluss von kurzfristigem Kapital, der sich, wenn überhaupt, erst langsam in eine Euphorie steigert. Ein negatives Nachrichtenbild bewirkt dagegen oft einen außerordentlich scharfen Abfluss, der sich schnell zu einer panikartigen Flucht steigern kann, wenn Vermögensverwalter das Verhalten ihrer Kollegen als rational ansehen und ihm folgen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich im Markt die Erkenntnis durchsetzt, dass bestimmte politische Festlegungen (z.B. eine „pegged exchange rate“) doch nicht durchzuhalten sind.

**[9]** Die Risiken des freien Kapitalverkehrs treffen die Länder der Welt in sehr unterschiedlichem Maß. Als **Faustregel** kann gelten: Die Risiken fallen um so geringer aus,

- je liquider der nationale Kapitalmarkt im Verhältnis zur Größe der jeweiligen Volkswirtschaft,
- je länger die historische Erfahrung stabiler gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, insbesondere mit Blick auf die Fiskal- und Geldpolitik,
- je offener und aussagekräftiger die Informationen über die geschäftliche Lage der beteiligten Unternehmen und Banken,

- je transparenter die Handelspraktiken an den Kapitalmärkten,
- je schwächer die politische Festlegungen, die eine kurzfristige Marktstabilisierung unterbinden (z.B. pegged exchange rates“).

[10] Es liegt deshalb nahe, dass vor allem in jungen **EMEs** („**emerging market economies**“) - im Unterschied zu den meisten reifen Industrieländern - mit besonders hohen Risiken kurzfristiger Kapitalbewegungen gerechnet werden muss. Tatsächlich ist dies eine zentrale Lehre der lateinamerikanischen und südostasiatischen Krisen der neunziger Jahre. In beiden Krisen gerieten mehrere Länder nacheinander in eine Deflationsspirale, obwohl die Verschlechterung des Nachrichtenbilds zu Beginn nur ein einzelnes Land betraf („Ansteckungseffekt“). Dies lag daran, dass der Markt in Ermangelung besserer Informationen überall ähnliche strukturelle Schwächen vermutete wie in dem Land, wo die Krise ausbrach.

[11] Es gab in den neunziger Jahren unter den EMEs auch Länder, die sich durch Restriktionen auf den internationalen Kapitalverkehr vor der „Ansteckungseffekt“ zu schützen suchten. Das prominenteste Beispiel ist Chile, wo bereits in den frühen neunziger Jahren eine sog. **Bardepotpflicht** für kurzfristige Kapitalimporte eingeführt wurde: Wer außerhalb Chiles eine Schuldverschreibung mit kurzer Laufzeit platziert, muss bei der chilenischen Zentralbank für ein Jahr eine unverzinsliche Reserve deponieren, deren Höhe je nach Marktlage variabel ist, ähnlich dem üblichen Mindestreservesatz zur Steuerung der inländischen Geldmenge. Die implizite Besteuerung des Kapitalverkehrs ergibt sich aus dem Zinsverlust durch die (unverzinsliche) Reservehaltung, der als Anteil des gesamten Zinsertrags um so höher ausfällt, je kurzfristiger die Anlage (da die Dauer der Mindestreservepflicht nicht von der Laufzeit der Anlage abhängt). Die Erfahrungen Chiles sind wissenschaftlich umstritten. Fest steht, dass der Einsatz der Bardepotpflicht als wirtschaftspolitisches Instrument half, Chile von den Turbulenzen der anderen südamerikanischen Kapitalmärkten in gewissem Umfang zu isolieren. Strittig ist aber, wie groß der Isolierungseffekt wirklich ausfiel und wie hoch der Preis war, den vor allem die mittelständische Wirtschaft in Form entgangener Investitionen für die zinsbedingten Kreditrestriktionen zahlen musste.

[12] Die Risiken eines Kapitalabflusses für die externe Stabilität eines Landes können im Prinzip durch Beistandskredite von außen abgedeckt werden. Eben dies tut

der **Internationale Währungsfonds (IWF)**, in dem er als „lender of last resort“ tätig wird, ähnlich wie innerhalb einzelner Länder die Zentralbanken bei rein binnenwirtschaftlichen Störfällen. Auch in dieser Hinsicht erbrachten allerdings die Krisen der neunziger Jahre ernüchternde Lehren: Der IWF vergab als „lender of last resort“ tatsächlich massiv Beistandskredite, zum Teil in bisher ungekannten Größenordnungen. Gleichwohl können diese Rettungsaktionen nicht als Erfolg dem „lender of last resort“ zugeschrieben werden, und zwar aus drei Gründen:

- Sie konnten schwere gesamtwirtschaftliche Einbrüche nicht verhindern, was vor allem an der gewaltigen Größenordnung der privaten Kapitalbewegungen liegt, die selbst massive Liquiditätshilfen des IWF als relativ bescheiden erscheinen lässt.
- Soweit der IWF als Institution zur Stabilisierung beitrug, lag dies auch maßgeblich an der ergänzenden Tätigkeit des IWF als Krisenmanager, der Gläubiger und Schuldner zu konzertierten Stabilisierungsmaßnahmen zusammenbrachte, ähnlich einem (unparteiischen) Vergleichsverwalter.
- Sie verstärkten das latente „Moral Hazard“-Problem, das darin besteht, dass den hohen Risikoprämien, die von den meisten Schuldnern aus EMEs an die (meist privaten) Kapitalgeber gezahlt wurden, im Ernstfall keine Risiken gegenüberstehen – mit der Folge, dass die Kapitalgeber in der Zukunft die Risiken weiter und ggf. noch mehr als bisher unterschätzen.

#### - Politische Konsequenzen -

[13] Eine **liberale Finanzmarktpolitik** hat zum Ziel, den Weg zu ebnen in eine Zukunft des möglichst freien internationalen Kapitalverkehrs, der Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung auf lange Sicht fördert, und zwar weltweit. Leitbild ist dabei eine internationale Finanzarchitektur, die all jene Umwertungen der Kapitalbestände zulässt, die sich aus der Dynamik von Wachstum, Strukturwandel und Konjunktur von Volkswirtschaften ergeben, darüber hinaus aber weitgehende Stabilität garantiert. Dafür müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die sicherstellen, dass es

- möglichst nicht zu fluchtartigen Kapitalbewegungen kommt, die dann schwere makroökonomische Krisen auslösen können (**Krisenprävention**),
- ein System wirksamer Notmaßnahmen zur Abwehr jener makroökonomischen Krisen gibt, die sich als unvermeidbar erweisen (**Krisenmanagement**).

**[14]** Strikt abzulehnen sind als Maßnahmen der Krisenprävention alle politischen Vorschläge, die auf eine weltweite Beschränkung des internationalen Kapitalverkehrs hinauslaufen – so auch die „**Tobin-Tax**“, definiert als eine feste Wertsteuer auf jede internationale Finanztransaktion. Eine solche Steuer, wie sie in Deutschland von Oskar Lafontaine propagiert wurde, geht aus drei Gründen völlig fehl:

- Sie setzt ein falsches weltwirtschaftspolitisches Signal („Sand ins Getriebe streuen“), denn sie behindert eine internationale Kapitalmarktintegration, die langfristig weltweit wirtschaftliche und soziale Vorteile bringt.
- Sie ist ein viel zu stumpfes wirtschaftspolitisches Instrument für ein höchst differenziertes Problem der Stabilität, das ja vor allem EMEs mit unterentwickelten Kapitalmärkten trifft, und nicht die meisten Länder der OECD.
- Sie ist praktisch nicht durchsetzbar, und zwar deshalb, weil sie nur funktionieren könnte, wenn alle Länder der Welt uneingeschränkt und bedingungslos die Steuer einführen, so dass keine sog. Finanzoasen übrig blieben.

Auch Empfehlungen, eine Tobin-Tax nicht weltweit, sondern für bestimmte größere Ländergruppen einzuführen, sind abzulehnen: Entweder fehlt es am ökonomischen Argument für die Steuer (z.B. in der OECD) oder die nationalen makroökonomischen Bedingungen und Interessen sind zu unterschiedlich (z.B. zwischen EMEs). In jedem Fall setzt auch die partielle Einführung einer Tobin-Steuer ein falsches wirtschaftspolitisches Signal, das Länder außerhalb des Einzugsgebiets der Steuer geradezu ermuntern würde, als neue Finanzoasen weltweite Kapitalmarktfunktionen zu übernehmen.

**[15]** Differenziert zu bewerten sind dagegen vorübergehende Maßnahmen der Krisenprävention, die Regierungen in EMEs zur Beschränkung des internationalen Kapitalverkehrs ergreifen:

- Steuerpolitische Maßnahmen zur **Eindämmung von Kapitalzuflüssen** sind in EMEs nicht nur hinnehmbar, sondern unter wohldefinierten Bedingungen zu begrüßen. Die Bedingungen lauten:
  - (i) Es ist mit einem starken Kapitalzufluss zu rechnen, der zu einer realen Aufwertung und den damit verbundenen Risiken führen kann (z.B. im Gefolge einer stabilitätspolitischen Weichenstellung).

- (ii) Die Maßnahmen werden in möglichst marktkonformer Weise implementiert, vorzugsweise in der Form einer Bardepotpflicht, deren Höhe in stabilisierender Weise gesteuert werden kann (wie zum Beispiel die Bardepotpflicht für kurzfristige Kapitalimporte in Chile seit den frühen neunziger Jahren).
- (iii) Die nationalen Kapitalmärkte bleiben auf absehbare Zeit noch unterentwickelt, und zwar sowohl was die Liquidität und das Handelsvolumen als auch was die Qualität der Regulierung betrifft.
- (iv) Es liegt ein politischer Fahrplan in Richtung eines marktwirtschaftlichen Ausbaus der nationalen Finanzmärkte vor, der auf lange Sicht in einer endgültigen Liberalisierung des Kapitalverkehrs mündet.

Sind alle diese Bedingungen erfüllt, sollte auch der IWF die steuerpolitische Maßnahme nicht als einen kritikwürdigen Schritt weg von marktwirtschaftlicher Orientierung ansehen, sondern als eine zeitlich sinnvolle **makroökonomische Strategie der Vorsicht**. Der IWF sollte sogar die Regierungen von EMEs zu einer solchen Strategie ermuntern, etwa dadurch, dass er Beistandskredite zur Unterstützung externer Stabilisierungspakte zu vergleichsweise günstigen Zinsen vergibt, wenn eine solche Strategie gewählt wird.

- Grundsätzlich abzulehnen sind dagegen **Beschränkungen des Kapitalexports** als präventive politische Reaktion auf eine drohende panikartigen Kapitalflucht. Derartige Maßnahmen sind weder mit dem Geist einer liberalen Finanzarchitektur vereinbar, noch sind sie für das betreffende Land nützlich: Zwar kann das Finanzkapital vorübergehend am Ort gehalten werden - gewissermaßen in einer Falle -, doch sorgt dies in aller Regel dafür, dass sich für das betreffende Land der künftige Zugang zum internationalen Kapitalmarkt erheblich verteuert.

**[16]** Zu begrüßen als Maßnahmen der Krisenprävention sind alle Reformschritte, die zu mehr **Transparenz der Kapitalmärkte** und damit zu einer präziseren Bewertung der Risiken durch die Kreditgeber beitragen. In dieser Hinsicht sind zunächst die nationalen Regierungen der EMEs und der IWF gefordert:

- Die nationalen Regierungen müssen die Regulierungs-, Informations- und Kontrollstandards ihrer Kapitalmärkte überprüfen und in Richtung auf jene Standards weiterentwickeln, die in den meisten Industrieländern gelten und

durch die Beschlüsse des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht festgeschrieben sind („good housekeeping“).

- Der IWF muss eine noch aktivere Rolle als bisher in der Erhebung, Aufbereitung und Veröffentlichung von länderspezifischen Kapitalmarktinformationen spielen. Dabei sollte er die Zinsbedingungen von Krediten so ausgestalten, dass jene Länder, die bei der Informationsbeschaffung kooperieren, bevorzugt behandelt werden. Zu dokumentieren ist ein sehr breites Spektrum an Informationen: von den üblichen makroökonomischen Statistiken über Strukturdaten des Finanzsektors bis hin zu den Details rechtlicher Regelwerke, z. B. Konkurs- und Bilanzierungsvorschriften der Banken. Der seit 1997 existierende „Spezielle Datenveröffentlichungs-Standard“ (SDDS) ist hier ein erster Schritt. Der IWF muss daneben eine Führungsrolle beim Überwachen der Einhaltung von international vereinbarten Verhaltenskodizes in den Finanzmärkten übernehmen. Dies umfasst u.a. (i) die Beobachtung und Dokumentation des Finanzgebarens von Hedge-Fonds und der Geschäftstätigkeit in Offshore-Finanzzentren und (ii) die Kontrolle der Durchführung der Beschlüsse des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zu den künftigen Eigenkapitalanforderungen für Kreditinstitute.

[17] Auch die private Wirtschaft muss stärker herangezogen werden, um die Kapitalmärkte in EMEs transparenter zu machen. Dies geschieht bisher ausschließlich über Rating-Agenturen, die allerdings nur indirekt in die Haftung genommen werden, nämlich über Veränderungen ihres Rufs. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, bewahrt dies nicht vor schweren Fehleinschätzungen und Urteilskorrekturen. Ein innovativer Weg zu mehr privatwirtschaftlich generierter Transparenz könnte darin bestehen, dass Banken aus EMEs dazu übergehen, einen bestimmten Anteil ihres Fremdkapitals als „eigenkapitalähnliche“ Schuldverschreibungen im Ausland zu platzieren (sog. „**subordinated debt**“). Kommt es zur Zahlungsunfähigkeit, werden solche Papiere grundsätzlich nachgeordnet behandelt, d.h. die Zeichner dieser Papiere unterliegen einem (gegenüber normalen Schuldverschreibungen) erhöhten Ausfallrisiko. Dies führt dazu, dass seitens der Gläubiger ein verstärktes Interesse an solider Marktinformation und deren Verarbeitung besteht und deshalb der Kursbewegungen der (frei zu handelnden) Papiere als zusätzlicher Frühindikator für die Einschätzung der Risiken durch (relativ gut informierte) Marktteilnehmer dienen können. Der IWF sollte die

Zinsbedingungen seiner Kreditgewährung im Krisenfall nutzen, um den Regierungen der EMEs Anreize zu geben, einen nationalen Regulierungsrahmen zu schaffen, der diese innovativen Wege zu mehr Transparenz im Bankensystem begünstigt oder gar explizit fordert.

**[18]** Teil einer erfolgreichen Krisenprävention ist auch, dass der IWF in seiner Beratungs- und Überwachungstätigkeit den Regierungen der EMEs nahe legt, sich nicht durch längerfristige wirtschaftspolitische Festlegungen Möglichkeiten der flexiblen Anpassung an grundlegend veränderte makroökonomische Lagen zu verstellen. Dies gilt insbesondere für das Wechselkursregime: Die Erfahrung lehrt, dass „pegged-exchange rates“ bei massiver Kapitalflucht im Krisenfall nur sehr schwer aufrechtzuerhalten sind und deshalb entweder mit einem hohen makroökonomischen Preis in Form einer scharfen Rezession oder – bei Aufgabe der Wechselkursbindung – mit großem Vertrauensverlust an den internationalen Kapitalmärkten bezahlt werden. Es ist deshalb sinnvoller, dass die Regierungen in den EMEs wechsellkurspolitische Spielräume im Notfall ausschöpfen können („**managed floating**“). Dies erlaubt, bei normalen makroökonomischen Lagen die Glaubwürdigkeit einer stabilitätsorientierten Fiskal- und Geldpolitik durch die Kursentwicklung der Währung zu untermauern, lässt aber für den Fall massiver Kapitalzu- oder -abflüsse doch noch eine entsprechend flexible Reaktion zu.

**[19]** Die Rolle des IWF als **Krisenmanager** ist zu stärken. Dies setzt voraus, dass sich der IWF ausschließlich auf seine Aufgabe als universelle Institution der (makroökonomischen) Zahlungsbilanz-, Währungs- und Geldpolitik konzentriert. Andere Aufgaben sind anderen internationalen Institutionen zu überlassen. Dies gilt mit besonderem Nachdruck für entwicklungs- und wachstumspolitische Aufgaben, die in der Zukunft ausschließlich von der Weltbank und ggf. anderen internationalen Organisationen erledigt werden sollten. Nur diese strikte Aufgaben- und Arbeitsteilung zwischen IWF und Weltbank kann konzeptionell überzeugen. Derzeit vorhandene Kompetenzüberschneidungen von IWF und Weltbank müssen beseitigt werden.

**[20]** Um Probleme des Moral Hazard möglichst gering zu halten, sollte der IWF grundsätzlich die **Zinsbedingungen** seiner Kreditgewährung im Krisenfall so gestal-

ten, dass es einen hohen Anreiz für die betroffenen Länder gibt, im Vorhinein alles zu tun, um die Wahrscheinlichkeit der Krise zu minimieren. Er sollte insbesondere

- Beistandskredite im Krisenfall stets zu Zinsen vergeben, die deutlich über dem Marktzins liegen und
- die Konditionen in voraussehbarer Weise so staffeln, dass Länder mit hoher Kapitalmarkttransparenz und solider Finanz-, Geld- und Währungspolitik deutlich günstigere Konditionen erhalten als andere. Der Grad der Differenzierung sollte dabei sehr groß sein und im Vorhinein klar festgestellt werden: Wer nicht bereit ist, sich den Bedingungen des „good housekeeping“ des IWF anzuschließen, muss mit sehr hohen Strafzinsen rechnen.

Dagegen sollte sich das Volumen der Beistandskredite in erster Linie danach richten, wie der kurz- und mittelfristige Krisenfall am besten bewältigt werden kann. Gesichtspunkte früheren Wohlerhaltens sollten hier zurückstehen. Auch sollte es zum Zeitpunkt der Krise keine langwierigen Verhandlungen mehr über die Details der Bedingungen des Beistandskredits („Konditionalität“) geben.

**[21]** Wie die Erfahrung gezeigt hat, kann der Krisenfall heutzutage nur dann erfolgreich bewältigt werden, wenn es gelingt, **privates Kapital** zu beteiligen. In Ermangelung einer internationalen Konkursgesetzgebung muss dies durch internationale Verhandlungen über Um- und Entschuldungsabkommen geschehen, die von einem anerkannten Krisenmanager geführt werden sollten. Dafür bietet sich weiterhin der IWF an. Der IWF sollte diese Aufgabe in der Zukunft nicht nur verstärkt wahrnehmen, sondern auch besser institutionell vorbereiten. Dazu sollte er es zu einer Bedingung des „good housekeeping“ machen, dass neu emittierte Schuldverschreibungen mit **Umschuldungsklauseln** versehen werden, die den privaten ausländischen Kreditgeber im Vorhinein verpflichten, sich im Krisenfall an entsprechenden Verhandlungen zu beteiligen und ggf. einen bestimmten Verlustschlüssel zu akzeptieren. Klauseln dieser Art gibt es bereits bei Konsortialkrediten von Banken, deren quantitative Bedeutung allerdings im Vergleich zu verbrieften Forderungen im internationalen Kapitalverkehr abnimmt. Umschuldungsklauseln bei Schuldverschreibungen haben auch den Vorteil, dass sie vom Markt mit einer Risikoprämie abgegolten werden und damit für ein weiteres Element der (marktbedingten) Transparenz sorgen.

## 2 Waren- und Dienstleistungsmärkte:

### Für den globalen Wettbewerb und die Kontrolle privater Marktmacht

#### - Befunde -

[22] Der internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen hat in den letzten beiden Dekaden kontinuierlich zugenommen. Damit setzte sich ein Trend fort, der seit den frühen fünfziger Jahren zu beobachten ist. Wirtschaftshistoriker sehen darin einen noch längerfristigeren Prozess der **weltwirtschaftlichen Integration**, der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einsetzte und durch die beiden Weltkriege und die politischen Wirren der Zwischenkriegszeit lediglich unterbrochen wurde. Mit der weltwirtschaftlichen Integration einher ging eine gewisse **Regionalisierung** des internationalen Handels. Gemeint ist damit, dass die Handelsverflechtung in jenen Regionen der Welt besonders stark expandierte, die bereits untereinander ein relativ hohes Integrationsniveau erreicht hatten. Dies gilt insbesondere für die Länder der OECD und - innerhalb der OECD – für die Länder der EU.

[23] Verantwortlich für die zunehmende Handelsintegration der letzten Dekaden ist das Zusammenspiel mehrerer Gründe:

- die **Abnahme der Transportkosten**, bedingt durch Fortschritte in der Transporttechnologie (z.B. Seetransport in Containern), eine zumindest teilweise Liberalisierung des zuvor stark regulierten Transportwesens (z.B. in der Binnenschifffahrt) sowie eine Veränderung der Handels- und Produktionsstruktur hin zu „leichteren“ Waren, d.h. Waren mit geringerem Transportaufwand pro Einheit Wertschöpfung (vom Rohstahl über den Mikroprozessor zur Software);
- die **Abnahme der Kommunikations- und Kontrollkosten**, bedingt durch den enormen Fortschritt der Mikroelektronik und in jüngerer Zeit den Auf- und Ausbau weltweiter Informationsnetze (vor allem über Internet und Mobilfunk) sowie die Liberalisierung der zuvor stark regulierten Märkte für Telekommunikation;
- die **Senkung tarifärer Handelshemmnisse** im Zuge mehrerer GATT-Runden, die das Zollniveau im weltweiten Durchschnitt kräftig senkten, sowie durch den Abschluss regionaler Zollunions- und Freihandelsabkommen, insbesondere der EU und der NAFTA (deren „handelsschaffende“ Wirkung als

Folge des internen Freihandels stärker ausfiel als ihre „handelsumlenkende“ Wirkung zu Lasten von Drittstaaten).

**[24]** Unter Volkswirten besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass eine verstärkte Integration der Waren- und Dienstleistungsmärkte **langfristige Vorteile** hat. Zum einen sorgt der internationale Handel für eine ökonomisch sinnvolle globale Arbeitsteilung, indem er eine Spezialisierung der Produktion begünstigt, die allseitig kostensparend ist. Dies gilt insbesondere für den sog. inter-industriellen Handel zwischen OECD- und Entwicklungsländern, bei dem sich die jeweils exportierten und importierten Güter relativ stark voneinander unterscheiden. Zum anderen erlaubt der internationale Handel den beteiligten Unternehmen in relativ engen Weltmärkten für differenzierte Industrieprodukte, Größenvorteile zu realisieren, die in abgeschotteten nationalen Märkten ungenutzt bleiben würden. Dies gilt insbesondere für den sog. intra-industriellen Handel zwischen OECD-Ländern - und zunehmend auch für den Handel der OECD-Länder mit EMEs -, bei dem sich die exportierten und importierten Güter oft sehr stark ähneln (z.B. Renault-Exporte nach Deutschland und VW-Exporte nach Frankreich).

**[25]** Den langfristigen Vorteilen des internationalen Handels stehen **kurz- und mittelfristige Anpassungskosten** gegenüber, die mit dem handelsbedingten Strukturwandel zusammenhängen. So kann insbesondere die Marktposition ungelernter Arbeitskräfte in Industrieländern dadurch verschlechtert werden, dass Entwicklungsländer mit niedrigen Arbeitskosten verstärkt den Weltmarkt für jene Güter beherrschen, die vor allem mit ungelernter Arbeit hergestellt werden. Tatsächlich ist in den letzten zwei Dekaden zu beobachten, dass ungelernete Arbeitskräfte (i) in den Vereinigten Staaten eine Senkung ihrer Realeinkommen hinnehmen mussten und (ii) in den meisten europäischen Ländern verstärkt unter der Langzeitarbeitslosigkeit litten. Diese Trends bereiten seit einigen Jahren politisch große Sorge. Die wissenschaftliche Forschung lässt allerdings daran zweifeln, dass diese Trends auf eine veränderte globale Arbeitsteilung zurückzuführen sind. Sie deutet stattdessen darauf hin, dass der arbeitssparende technische Fortschritt, der in etwa gleich stark in allen wirtschaftlichen Branchen wirkt (auch den reinen Binnensektoren), eine weit wichtigere Determinante der verschlechterten Marktposition ungelernter Arbeitskräfte in Industrieländern ist als die Globalisierung.

[26] Mit der weltweiten Senkung der Zölle im Rahmen des GATT ist der Handelsprotektionismus keineswegs verschwunden. Weiterhin werden tarifäre und zunehmend nicht-tarifäre Instrumente zur Abschottung von Märkten eingesetzt. Zu nennen sind vor allem:

- **zollpolitische Ausnahmereiche**, insbesondere die Agrarwirtschaft und die Textilindustrie, die weiterhin mit Handelshemmnissen durchsetzt sind, sowie weitere, allerdings eng umgrenzte Produktsegmente mit prohibitiven Zollhöhen („tariff spikes“);
- **Antidumping-Maßnahmen**, die im Rahmen des WTO-Regelwerks unter eng gefassten Bedingungen erlaubt sind, von den Industrieländern und EMEs aber in zunehmendem Maß zur Abwehr von unliebsamer Konkurrenz missbraucht werden;
- **Ökologisch oder sozial motivierte Handelsbeschränkungen**, die in zunehmendem Maß von Industrieländern ergriffen werden, um die Einhaltung bestimmter umwelt- oder sozialpolitischer Standards in Entwicklungsländern durchzusetzen;
- **Maßnahmen der Diskriminierung** innerhalb der heimischen Märkte, die faktisch den Zutritt für ausländische Konkurrenten erschweren (z.B. Distributivkartelle, Beschränkungen beim Grundstückserwerb, steuerliche Vergünstigungen, gesundheitspolitisch motivierte Beschränkungen u.ä.);

[27] Parallel und komplementär zur weltweiten Integration der Gütermärkte hat es in den letzten beiden Dekaden eine Zunahme der **Direktinvestitionen** gegeben, definiert als jene Teile der grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen, die in unternehmerischer Absicht zustande kommen – und nicht bloß als Kapitalanlage im Rahmen eines Vermögensmanagements (sog. Portfolioinvestitionen). Auch bei den Direktinvestitionen war eine gewisse **Regionalisierung** zu beobachten. Sie erfolgte vor allem innerhalb von Wirtschaftsräumen, die wirtschaftlich weit entwickelt und bereits durch Handel hochintegriert sind, also z.B. innerhalb der Gruppe der OECD-Länder.

[28] Volkswirtschaftlich betrachtet sind Direktinvestitionen nichts anderes als eine **Variante der internationalen Kapitalmobilität**. Sie setzen sich allerdings gegenüber Portfolioinvestitionen insofern positiv ab, als sie (i) einen besonders niedrigen

Liquiditätsgrad haben und deshalb keine kurzfristige makroökonomische Instabilität induzieren können, und (ii) mit einem internationalen Wissens- und Technologietransfer verbunden sind, soweit es sich um die Erstellung neuer Anlagen handelt. Es ist deshalb gerade für Entwicklungsländer naheliegend sich zu bemühen, Direktinvestitionen zu attrahieren.

**[29]** Ein Teil der Direktinvestitionen vollzieht sich in Form von **internationalen Fusionen**, also durch Zusammenschluss von bereits existierenden Unternehmen zu einem internationalen Konzern. Diesen Fusionen liegen unternehmerische Motive zugrunde, die sich in den letzten Dekaden je nach den Herausforderungen des Marktes gewandelt haben: in den sechziger Jahren Stärkung der Zulieferungsbeziehungen durch vertikale Integration, in den achtziger Jahren Stärkung der technologischen Kompetenz durch branchenübergreifende Synergieeffekte, in den neunziger Jahren Stärkung der Marktposition im Bereich der Kernkompetenzen durch brancheninterne horizontale Zusammenschlüsse. Vom Umfang der Kapitalisierung lässt die jüngste Fusionswelle alle vorherigen mit großem Abstand hinter sich.

**[30]** Internationale Fusionen müssen differenziert beurteilt werden: Zwar sind sie grundsätzlich ein normaler Vorgang im Zuge einer Globalisierung, die tiefgreifende Anpassungsprozesse in Gang setzt und dabei vor industriellen Eigentumsstrukturen und Rechtsformen nicht halt macht. Doch bringen Fusionen stets die Gefahr mit sich, dass **private Marktmacht** entsteht, die missbraucht werden kann. Dies gilt im besonderen auch für die laufende Fusionswelle: Ihr Umfang und ihr Charakter als Welle horizontaler Unternehmenszusammenschlüsse der gleichen Branche lassen besonders starke wettbewerbspolitische Bedenken aufkommen, deren Stichhaltigkeit im Einzelfall zu prüfen ist.

**[31]** Auch **technologische Entwicklungen** lassen erwarten, dass private Marktmacht selbst in einem globalen Markt eine ständige Gefahr darstellt. Dies gilt vor allem dann,

- wenn erst sehr hohe Forschungsaufwendungen den Marktzutritt ermöglichen, so dass Newcomer zunächst eine lange teure wirtschaftliche Durststrecke durchlaufen, bevor sie konkurrenzfähig werden (Bsp: die Flugzeugindustrie mit Airbus und Boeing),

- wenn starke Netzwerkeffekte wirken, d.h. alteingesessene Anbieter über eine intensiv genutzte Infrastruktur verfügen, in die sie ihre neuen Produkte einbetten können (Bsp.: Anwendungssoftware für das Betriebssystem Windows von Microsoft).

Beides wird im Zuge des Trends zur forschungsintensiven, weltweit vernetzten Informationstechnologie wahrscheinlich häufiger vorkommen als in der Vergangenheit. Dies könnte dem Trend zu verschärftem Wettbewerb entgegenwirken und monopolistische Tendenzen stärken.

### **- Politische Konsequenzen -**

**[32]** Der **freie Handel mit Gütern und Dienstleistungen** ist eines der ältesten Ziele einer liberalen Wirtschaftspolitik. Der Weg zum Ziel führt über eine globale Handelsordnung, die dafür sorgt, dass die internationale Staatengemeinschaft sich in ihrer Politik Schritt für Schritt in Richtung einer Liberalisierung der Märkte bewegt. Dies sollte, soweit möglich, weiterhin durch multilaterale Verhandlungen auf der Grundlage des Prinzips der Meistbegünstigung geschehen. Ausnahmen davon sollten weiterhin nur für jene regionalen Zollunionen und Freihandelszonen gelten, deren Gründung und Ausbau eine starke handelsschaffende Dynamik verspricht. Das GATT war zu seiner Zeit erfolgreich: Unter seiner Ägide kam es zu massiven weltweiten Zollsenkungen, so dass der liberale Geist des multilateralen Vertragswerks trotz vieler Anfechtungen erhalten blieb. Die WTO als Nachfolgeorganisation des GATT steht vor neuen Aufgaben, die im gleichen liberalen Geist anzugehen sind. Es geht dabei vor allem um den Kampf gegen nicht-tarifäre Handelshemmnisse in ihren verschiedensten Formen.

**[33]** Nicht-tarifäre Handelshemmnisse schaffen für die WTO ein grundsätzliches Problem: In aller Regel geht es um Maßnahmen der Protektion, die gar nicht an der Grenze des Landes stattfinden, sondern „hinter der Grenze“, d.h. durch diskriminierende Manipulation der Wettbewerbsbedingungen im Land selbst. Dies gilt sowohl für den Staat, der über hoheitliche Rechte verfügt und diese ausnutzen kann, als auch für jene privaten Unternehmen, die ihre monopolistische Marktmacht missbrauchen. Soll es in der Zukunft mehr freien Handel unter fairen Bedingungen geben, so müssen Handels- und Wettbewerbspolitik miteinander verzahnt werden. Das liberale

Langfristziel ist eine **globale Wettbewerbsordnung** unter dem Dach der WTO. Diese müsste

- die nationalen Gesetzgeber verpflichten, bestimmte Mindeststandards der Wettbewerbspolitik einzuführen und deren Durchsetzung durch nationale Wettbewerbsbehörden sicherzustellen,
- die nationalen Wettbewerbsbehörden darauf festlegen, bei ihren Entscheidungen dem Wettbewerb auf nationalen und auf internationalen Märkten den gleichen Stellenwert einzuräumen,

**[34]** Um diesem langfristigen Ziel näher zu kommen, muss die Praxis der Wettbewerbspolitik innerhalb von Ländern in zunehmendem Maß zum **Gegenstand internationaler Vereinbarungen und wettbewerbsrechtlicher Überprüfung** gemacht werden. Dieses Ziel könnte in vier sukzessiven Schritten erreicht werden:

- In einem ersten Schritt sollten die WTO-Vertragsstaaten eine Notifizierungspflicht für handelspolitisch relevante Wettbewerbsentscheidungen einführen. Dies könnte die internationale Transparenz wettbewerbspolitischer Vorgänge verbessern.
- In einem zweiten Schritt müssen die hinsichtlich des Marktzugangs bedeutsamen Wettbewerbsregulierungen und Unternehmenspraktiken systematisch in die routinemässigen WTO-Überprüfungen der Handelspolitiken der Mitgliedstaaten (trade policy review mechanism) einbezogen werden.
- In einem dritten Schritt müssen sich die WTO-Vertragsstaaten auf einen Rahmen gemeinsamer Wettbewerbsregeln verständigen, um sodann das Streitschlichtungsverfahren der WTO auch für kartellrechtliche Beschwerden öffnen zu können, wobei neben Staaten auch Unternehmen als Beschwerdeführer auftreten und Gegenstand von Beschwerden sein könnten.
- Gelingt es im Zuge dieses Prozesses, zu einer Multilateralisierung des Wettbewerbsverständnisses zu kommen, kann in einem vierten Schritt ein Weltkartellamt geschaffen werden, das mit einer eigenen Klagebefugnis - analog zum Bundeskartellamt oder zur EU-Kommission – weltweit Wettbewerbsverstöße aufgreift.

Dies muss Gegenstand einer neuen WTO-Runde werden, wobei Fortschritte bei den Schritten eins und zwei auch unabhängig vom Abschluss einer neuen WTO-Runde vorstellbar sind.

**[35]** Was das missbräuchliche Verhalten des Staates betrifft, sind erste wettbewerbsrechtliche Schritte bereits im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT erfolgt. Sie umfassen u.a.

- das TRIMS-Abkommen (TRIMS für „trade-related investment measures“), das es WTO-Mitgliedern untersagt, von ausländischen Investoren ein Mindestniveau inländischer Inputs oder einen Mindestexport zu verlangen,
- das GATS („general agreement on trade in services“), das für WTO-Mitglieder die sog. kommerzielle Präsenz vor Ort als eine Art des Handels mit Dienstleistungen anerkennt und allgemein Verhaltensweisen untersagt, die diese Niederlassungsfreiheit einschränken,
- das TRIPS-Abkommen (TRIPS für „trade-related intellectual property rights“), das WTO-Mitgliedern vorschreibt, bestimmte Mindestzeiten für den Schutz von Patenten und Urheberrechten zu gewährleisten, ihnen aber im Gegenzug das Recht gewährt, gegen den Missbrauch geschützter Rechte Abwehrmaßnahmen zu ergreifen.

Diese Abkommen gehen in die richtige Richtung und sind im Grundsatz zu begrüßen. Sie bedürfen aber in der Millennium-Runde der Erweiterung und Präzisierung, da sonst ihre praktische Umsetzung zu scheitern droht. So muss u.a.

- für das GATS-Abkommen geklärt werden, welche konkreten Verhaltensweisen dazu geeignet sind, als Beschränkung der Niederlassungsfreiheit zu gelten,
- für das TRIPS-Abkommen geklärt werden, anhand welcher Kriterien die missbräuchliche Verwendung von geschützten Rechten zu prüfen ist.

**[36]** Was den Missbrauch privater Monopolmacht und die Fusionskontrolle betrifft, so ist auf der Ebene der WTO bisher nichts geschehen. Dieser Zustand wird politisch unterschiedlich bewertet. Befürworter des Status Quo argumentieren, es genüge, wenn nationale Wettbewerbsbehörden gegen den Missbrauch der Marktmacht in ihren Ländern vorgehen. Sie führen dafür zwei Gründe an:

- Nach dem Auswirkungsprinzip („effects-doctrine“), das in der Wettbewerbsrechtsprechung vorherrscht, können nationale Wettbewerbsbehörden gegen jegliche Art der Wettbewerbsbeschränkung auf Inlandsmärkten vorgehen, unabhängig davon, in welchem Land die wettbewerbswidrige Handlung vollzogen wird.

- Es bestehen genügend Möglichkeiten der internationalen Amtshilfe (sog. „positive comity“), die teilweise in bilateralen Verträgen zur gegenseitigen Anwendung des Wettbewerbsrechts festgelegt sind (z. B. in einem Abkommen zwischen den USA und der EU aus dem Jahr 1991).

Diese konservative Position überzeugt nicht. Sie übersieht, dass gerade in der Praxis der Fusionskontrolle die ad-hoc-Koordination der nationalen Wettbewerbsbehörden nur dann relativ konfliktfrei funktioniert, wenn die nationalen Interessenlagen gleichgerichtet sind. Gibt es stark unterschiedliche nationale Interessen, kommt es regelmäßig zu schweren politischen Konflikten und massiven Störungen in der Zusammenarbeit der Behörden. Gerade dies zu vermeiden ist aber das langfristige Ziel der Integration wettbewerbspolitischer Belange in die internationale Handelspolitik unter dem Dach der WTO. Nur diese kann auf lange Sicht die Autorität erlangen, die nötig ist, um politischen Pressionen zu widerstehen und die globale Wettbewerbslage mit einem Höchstmaß an sachlicher Unabhängigkeit zu würdigen. Die bevorstehende Millennium-Runde der WTO muss den Grundstein legen für eine **globale Wettbewerbspolitik zur Kontrolle privater Marktmacht**.

[37] Neben dem Einstieg in eine globale Wettbewerbsordnung muss die Millennium-Runde der WTO altbekannte, aber unverändert wichtige Punkte der Handelsliberalisierung abarbeiten. Zu nennen sind vor allem drei kritische Bereiche:

- Es ist weiterhin wichtig, die **Liberalisierung der Agrar- und Textilmärkte** voranzutreiben. Dies liegt insbesondere im Interesse der ärmsten Entwicklungsländer, die oft nur bei ausgewählten landwirtschaftlichen Produkten und Textilien konkurrenzfähig sind. In beiden Sektoren bleibt viel zu tun: (i) In der Agrarwirtschaft wurden zwar im Gefolge der Uruguay-Runde die nicht-tarifären in tarifäre Beschränkungen umgewandelt, doch sind diese zum Teil extrem hoch und bieten großen Spielraum für Verhandlungen über Zollsenkungen. (ii) Ähnliches geschah in der Textilwirtschaft, wo zwar das Weltfaserabkommen mit seinen nicht-tarifären Hemmnissen über einen langen Übergangszeitraum ausläuft, aber zum Teil hohe Zölle verbleiben.
- Zunehmend wichtig ist es, den protektionistischen Missbrauch von **Anti-Dumping-Maßnahmen** der Industrieländer einzudämmen. Das WTO-Regelwerk sieht vor, dass ein Land bilateral Strafzölle erheben kann, wenn ein Gut von Produzenten eines anderen Landes zu einem Preis unter dem „nor-

malen Wert“ angeboten wird, der sich entweder nach dem Preis im Exportland oder nach den Stückkosten der Produktion richtet. Wissenschaftliche Forschungen haben gezeigt, dass in der Vergangenheit in der überwältigenden Mehrzahl der Fälle die Anti-Dumping-Maßnahmen nicht sachlich begründet waren und deshalb zu Unrecht erfolgten. Hier muss Abhilfe geschaffen werden, am besten im Rahmen einer globalen Wettbewerbsordnung, die scharfe Sanktionen für den Missbrauch festlegt.

- Von zunehmender Bedeutung ist schließlich der Gebrauch von Handelssanktionen, um bestimmte **Produktionsmethoden** zu verhindern und andere durchzusetzen. Es geht typischerweise um Fälle, in denen ein Importland bestimmte Güter gezielt von der Einfuhr ausschließt, weil sie mit Methoden hergestellt werden, die im Importland selbst verboten sind (z.B. amerikanische Exporte von hormonbehandeltem Rindfleisch). Im derzeitigen WTO-Regelwerk sind dies stets Fälle, in denen das Importverbot zu Unrecht besteht und deshalb in entsprechenden Streitschlichtungen mit Strafen belegt wird (es sei denn, es können zweifelsfrei gesundheitsschädigende (o.ä.) Wirkungen nachgewiesen werden). Die WTO-Millennium-Runde muss hier nach neuen Wegen suchen, die das Importverbot verhindern, aber dem Informationsbedürfnis der Nachfrager im Interesse der Konsumentensouveränität Rechnung tragen. Dies könnte dadurch geschehen, dass dem Importland grundsätzlich erlaubt wird, eine Kennzeichnung der eingeführten Produkte einzuführen, soweit diese sachlich informiert und nicht diffamiert.