

Minx, Eckard P. W.

Article — Digitized Version

Wie kann die Krise der Liberalisierungshandels bewältigt werden?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Minx, Eckard P. W. (1981) : Wie kann die Krise der Liberalisierungshandels bewältigt werden?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 4, pp. 194-200

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135550>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wie kann die Krise des Liberalisierungshandels bewältigt werden?

Eckard P. W. Minx, Berlin

Seit den 70er Jahren geraten die internationalen Wirtschaftsbeziehungen immer stärker unter ordnungspolitischen Druck¹. Der Marktzugang muß wieder als ein knappes Gut betrachtet werden, seitdem die weitgehend abgebauten tarifären Hemmnisse durch nichttarifäre mehr als nur ersetzt werden. Handelspolitische Konflikte und um sich greifende Ad-hoc-Lösungsversuche auf meist bilateraler Basis sind mittlerweile ein vertrautes Bild des weltwirtschaftlichen Alltags. Wohin geht die Reise? Bietet die Re-Integrationspolitik (Liberalisierung), die in der Nachkriegszeit Positives geleistet hat, noch realistische Vorteile für die Zukunft?

Generell stellt sich für die Industrieländer die Frage, in welchem Umfang das Laissez-faire-Modell des internationalen Austausches mit den jeweiligen nationalen struktur- und beschäftigungspolitischen Zielprojektionen der Staaten überhaupt noch kompatibel ist. Ohne eine neue Ordnung für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen droht zunehmend die Gefahr des ökonomischen „warfare“. Denn schon jetzt wird nach der Devise gehandelt, daß jeder macht was er will, keiner macht was er soll, aber alle kräftig mitmachen. Der sich hierin ausdrückende Verlust an Grundkonsens über die gemeinsamen Ziele, der mit der generellen Politisierung der nationalen und internationalen Probleme verbunden ist², erfordert ein unvoreingenommenes Überdenken der ordnungspolitischen Möglichkeiten. Einen Ausweg hat jüngst Rothschild angedeutet: „Wenn es gelingt – in Theorie wie in Praxis – die Stellung des Außenhandels in der dynamischen Welt von heute besser zu erfassen und nicht in ein übervereinfachtes Schema ‚Freihandel oder Protektionismus‘ zu pressen, dann könnte es sich zeigen, daß letzten Endes eine Portion geordneter Außenhandelsregulierung binnen- und außenwirtschaftlich ergiebiger ist als das traditionelle Freihandelsdogma.“³

Nachdem zunächst mit einem Blick in die Geschichte einige zentrale – aber zu wenig beachtete – Bedingun-

gen des Re-Integrationsprozesses (Liberalisierungsprozesses) herausgestellt werden, gilt es, aus den strukturellen Wandlungen des weltwirtschaftlichen Entwicklungsprozesses Anhaltspunkte für eine zukünftige internationale Kooperation der Staaten zu entwickeln. Entscheidend ist dabei die Erweiterung der bisherigen „negativen“ Liberalisierungspolitik um „positive“ Wettbewerbskonzeptionen und regionale Aspekte⁴.

Aspekte des Re-Integrationsprozesses

Mit der unbestreitbar erfolgreichen Liberalisierungspolitik nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, die durch die bis dahin einzigartige Zunahme der Handelsverflechtung zwischen den OECD-Ländern verdeutlicht wird, war eine wachsende Interdependenz der Staaten verbunden. Dieser „Erfolg“ wird bisher vor allem auf die global angelegte Re-Integrationspolitik (Liberalisierung) und ihre ordnungspolitische Ausgestaltung durch die Trägerorganisationen IWF und GATT zurückge-

¹ Vor nunmehr drei Jahren hat Lorenz in dieser Zeitschrift schon auf einige zentrale Probleme hingewiesen. Vgl. D. Lorenz: Zur Krise des Liberalisierungshandels, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 6, S. 282 ff.

² Beispielhaft zur Politisierung der Probleme vgl. die Studie von H. Maull: Europe and the World Energy, London 1980, passim.

³ K. W. Rothschild: Außenhandelstheorie, Außenhandelspolitik und Anpassungsdruck, in: Kyklos, Vol. 32 (1979), S. 57 f. Ähnlich argumentiert B. Gahlen in einem anderen Zusammenhang: „So paradox es erscheinen mag: wenn auf die reine Marktlösung gepocht wird, dann landen wir im Endeffekt bei einem Interventionismus, den niemand will.“ B. Gahlen: Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft, Plenumsreferat auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik vom 15.-17. September 1980 in Nürnberg, zitiert nach IIM/dp 80-44, WZB, Berlin 1980, S. 6.

⁴ Vgl. ausführlich E. Minx: Von der Liberalisierung- zur Wettbewerbspolitik. Internationale Wirtschaftspolitik zwischen Industrieländern nach dem Zweiten Weltkrieg, Berlin, New York 1980, Kap. I, III und IV.

Dr. Eckard P. W. Minx, 31, ist seit 1980 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Berlin der Daimler-Benz AG. Sein Aufsatz basiert auf Arbeiten, die er während seiner Tätigkeit am Institut für Volks- und Weltwirtschaft der Freien Universität Berlin durchgeführt hat.

führt⁵. In dieser Interpretation ist der Pfad der weltwirtschaftlichen Kooperation mit Liberalisierungsfortschritten à la Bretton Woods gepflastert, d. h. ein steter Abbau aller Behinderungen der internationalen Beziehungen wird zum ordnungspolitischen Prinzip. In Anlehnung an Tinbergen bzw. Pinder⁶ soll dies als „negative“ Liberalisierungspolitik beschrieben werden, womit vor allem auf den Tatbestand der Nicht-Behinderung abgestellt wird. Ob die „negative“ Re-Integrationspolitik wirklich so erfolgreich war wie behauptet, muß meines Erachtens bezweifelt werden.

Günstige Konstellation

Anhaltspunkte für eine differenziertere Erklärung des Liberalisierungserfolges ergeben sich bei genauerer Betrachtung des Re-Integrationsprozesses. Die Analyse verdeutlicht, daß die gepriesene multilaterale Liberalisierung von IWF und GATT viel weniger zur Expansion des Welthandels und der internationalen Beziehungen beigetragen hat, als gemeinhin behauptet wird. Entscheidender war eine Reihe von weitgehend liberalisierungsunabhängigen Wachstumsfaktoren, wie auch die global angelegte Welthandelsliberalisierung nicht zuletzt von den Erfolgen der regionalen Variante (EWG/EG) lebte. Hierzu einige Anmerkungen:

□ *Regionale Integration*: Gewissermaßen im Schatten der Ideale des Bretton-Woods-Systems entstand die regionale Integrations- und Liberalisierungskomponente. Unter ihrer Ägide konnten die größten, wenn auch regional begrenzten Liberalisierungserfolge erzielt werden. Die regionale Integration, in der Funktion des weltwirtschaftlichen „Integrationsführers“, hat gleichzeitig dazu beigetragen, daß die internationalen wirtschaftspolitischen Bargaining-Strukturen entscheidend modifiziert wurden. Hinsichtlich der weltwirtschaftlichen Verhandlungsposition entstand durch die Emanzipation des europäischen weltwirtschaftlichen Kraftfeldes mit der Zeit ein Gegengewicht zur hegemonialen Position der Vereinigten Staaten. Die der EWG/EG zugewachsene „countervailing power“ war für die Liberalisierungserfolge der Kennedy-Runde von entscheidender Bedeutung⁷. Auch die Tokio-Runde lebte vor allem von der primär außerhalb des GATT erfolgten gegenseitigen Interessenabstimmung der Partner des „golden triangle“ (M. Camps) – USA, EG und Japan.

□ *Aufbauprozeß und Nachholbedarf*: Der Zeitraum zwischen Kriegsende und Mitte der 60er Jahre ist durch

⁵ Soz. B. G. Curzon, V. Curzon: The Management of Trade Problems in the GATT, in: A. Shonfield (ed.): International Economic Relations of the Western World 1969-1971, Vol. 1, Politics and Trade, London, New York, Toronto 1976, S. 194.

⁶ Vgl. J. Pinder: Positive Integration and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC, in: World Today, Vol. 24 (1968), S. 88 ff.

Wachstumsprozesse von bis dahin ungeahnter Stetigkeit, wenn auch ländermäßig unterschiedlich, gekennzeichnet. Die diesem Prozeß zugrunde liegenden Determinanten sind z. B. im aufgestauten Nachholbedarf, dem Aufbauprozeß an sich, einer das Aufbauklima begünstigenden Wirtschaftspolitik, dem Modernisierungsbedarf und einem steten Fortschreiten der wissenschaftlichen und technischen Innovationen und nicht zuletzt dem Zusammenwirken aller dieser Faktoren zu sehen⁸. Darüber hinaus müssen Wachstum und Liberalisierung als interdependenter Prozeß angesehen werden. Eine national wie international weitgehend liberale Wachstums- und Re-Integrationsorientierung ließ sich realisieren, weil über die Exportausweitung eine beschleunigende und stabilisierende Wirkung auf das nationale Wachstum ausging. Dies erhöhte wiederum die Bereitschaft für Liberalisierungsfortschritte. Internationale Hilfen wie der Marshallplan haben dabei noch unterstützend gewirkt. Wurde später durch die abflachenden Wachstumstendenzen ein interdependenter Faktor der Liberalisierung beeinträchtigt, so wurden auch die Liberalisierungsbemühungen bzw. der Status quo der Liberalisierung vor Probleme gestellt.

□ *Intra-sektorale Spezialisierung*: Die Erweiterung der internationalen Handelsbeziehungen ist entscheidend von der Verlagerung des Warenhandels auf hochtechnologische Produkte (Wachstumsbranchen) und dem Austausch von differenzierten Gütern im Bereich der Industrieländer bestimmt worden. Produktdifferenzierung und Präferenzvielfalt als Basis intra-sektoraler Spezialisierung begründeten einen „Wohlstandshandel“ (intra-industrieller Handel), der mittlerweile mehr als 50 % des Warenaustausches der OECD-Länder ausmachen dürfte. Die Beziehungen zwischen intra-sektoraler Spezialisierung und Re-Integrationspolitik der Nachkriegszeit sind vor allem unter zwei Gesichtspunkten zu sehen:

(1) Die intra-sektorale Spezialisierung erleichtert den Anpassungsprozeß und verringert Transformationskosten, weil die Korrekturen nationaler Produktionsstrukturen nicht mehr zwischen, sondern nur noch innerhalb der Branchen notwendig sind. Dadurch wird eine Integrationspolitik – international wie regional – begünstigt⁹.

⁷ Vgl. z. B. A. Shonfield: International Economic Relations of the Western World: An Overall View, in: ders. (ed.), a.a.O., Kap. 2.

⁸ Vgl. dazu M. M. Postan: An Economic History of Western Europe 1945-1964, London 1967; J. Cornwall: Modern Capitalism. Its Growth and Transformation, London 1977.

⁹ Vgl. H. G. Grubel, P. J. Lloyd: Intra-Industry Trade, London 1975, Kap. 8-10; G. C. Hufbauer, J. G. Chilas: Spezialisierung von Industrieländern. Umfang und Auswirkungen, in: Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF, Bd. 78, Berlin 1974, S. 10 f. und 14 f.

(2) Die internationale Handelsdiplomatie im Rahmen des GATT und die regionale Integration haben wiederum günstige Rahmenbedingungen für den Prozeß intra-industrieller Spezialisierung geschaffen¹⁰.

Die aktuelle weltwirtschaftliche Situation wird durch sich verengende Markt- bzw. Substitutionslücken und eine damit einhergehende verschärfte Aggressivität im Wettbewerb bei nicht unbedingt unbegrenztem Innovationspotential gekennzeichnet – und dies vor dem Hintergrund eines sich abschwächenden Wachstumstrends. Man kann daher kaum davon ausgehen, daß diese günstige Konstellation von sich wechselseitig fördernder intra-sektoraler Spezialisierung und Liberalisierung längerfristig erhalten bleibt. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen für Umfang und Struktur der internationalen Beziehungen sind bei weitem noch nicht abzuschätzen.

Finanzierung der Liberalisierungsfortschritte

Eine gewisse Paradoxie der global angelegten Re-Integration ist darin zu sehen, daß ihre Trägerorganisationen (IWF/GATT) gerade dann „Gewicht“ hatten, wenn sie ihren ordnungspolitischen Prinzipien zuwider handelten. Daß dies überhaupt möglich war, liegt vor allem an der ordnungspolitischen Inkonsequenz und den Unzulänglichkeiten des Systems an sich. Besonders deutlich zeigte sich dies im Währungssektor. Weil das Währungssystem z. B. keinen symmetrischen Anpassungszwang begründete und die einzelnen Volkswirtschaften weder zur inneren noch zur äußeren Anpassung verpflichtet waren, wurden über eine in vielen Fällen nicht kontrollierte und nicht reglementierte Versorgung mit internationaler Liquidität Anpassungsmaßnahmen hinausgezögert. Das Ungleichgewichtssystem des IWF erkaufte damit über die Finanzierungsmaschine Liberalisierungsfortschritte, förderte aber durch dieses Vorgehen letztlich den Zusammenbruch des Systems. Hinsichtlich des GATT sieht die Situation etwas anders aus. Hier wurde von Anbeginn versucht, den Elastizitätsbereich so weit wie möglich bzw. so eng wie nötig zu organisieren, um den wirtschaftspolitischen Spielraum der Vertragsparteien nicht zu sehr zu beschränken bzw. auszudehnen. In der Praxis zeigte sich aber, daß die „weiche“ Wettbewerbspolitik der Organisation, die allein auf die – unzureichenden – Schutz- und Ausweichklauseln als „safety net“ abstellte, keine systembestimmende Funktion erringen konnte. Die Folge war, daß Schutzvorkehrungen immer mehr außerhalb des GATT unilateral und bilateral vorgenommen bzw. ausgehandelt wurden.

Alles in allem handelte es sich in der Nachkriegsphase um eine recht synthetische Situation, die durch das Zusammenspiel glücklicher Umstände bestimmt war. Das Urteil über den gestalterischen Rang von GATT und IWF und damit die Re-Integrationspolitik allgemein muß korrigiert werden. Die Organisationen waren wichtig, bei weitem aber nicht in dem Maße systembildend, wie meist betont wird. Vielmehr haben sie vom grundsätzlich vorhandenen Wachstumsklima, den eigenen Unzulänglichkeiten und den Hilfestellungen anderer Organisationen (OECE/EZU) wie auch von der regionalisierten Selbsthilfe der Staaten (EWG/EG) gelebt und profitiert. Ob diese Wachstumsfaktoren ausgereicht hätten, die weltwirtschaftliche Expansion und internationale Verflechtung ohne institutioneile abgesicherte Liberalisierung in dem Maße zu bestimmen, wie es unter der „organisierten Weltwirtschaft“ nach dem Krieg geschehen ist, kann zwar nicht schlüssig bewiesen werden, doch die offensichtliche Bedeutung der weitgehend liberalisierungsunabhängigen Wachstumskräfte trägt zu einer Entmythologisierung der „negativen“ Liberalisierung bei.

Das abflachende Wachstum seit den 60er Jahren, der Ölschock und die sich daran anschließende wirtschaftliche Rezession, die politischen Machtverschiebungen sowie weitere energieabhängige bzw. -beeinflusste Entwicklungen in den ausgehenden 70er Jahren veränderten entscheidend die Konstellation der internationalen Beziehungen. Mit dem abflachenden Wachstumstrend mußte sich der Übergang von der relativ einfachen Wachstums- zur erheblich anspruchsvolleren Wettbewerbspolitik (vor allem im Makrobereich) einstellen. Denn die Konkurrenz der Staaten aufgrund der verringerten Expansionsfelder, der verschleppten Strukturprobleme (sektoral und regional), der intensivierten Interdependenz und der vorangegangenen „Erfolge“ der Liberalisierungspolitik im tarifären Bereich wurde immer ausgeprägter, aber auch – wie der Protektionismus zeigt – immer pervertierter. Die scheinbar gefestigte, weil angeblich ordnungspolitisch durch IWF und GATT abgesicherte weltwirtschaftliche Kooperation der Staaten glitt in eine kaum für möglich gehaltene fundamentale Ordnungs- und Identitätskrise. Verloren ging dabei der letzte Rest des intellektuellen Konsensus über Regeln und Prinzipien der internationalen Ordnung.

Strukturdeterminanten

Woran lag es nun aber, daß die Fiktion einer freien und harmonischen Weltgemeinschaft langfristig wieder einmal nur Illusion blieb? Die Ursachen der Krise sind weitgehend im Bretton-Woods-System und in einer Politik der „negativen“ Liberalisierung angelegt und zu-

¹⁰ Vgl. G. C. Hufbauer, P. J. Chilas, a.a.O., S. 7.

dem in den entwicklungsimmanenten wirtschaftlichen und politischen Wandlungstendenzen zu suchen:

□ *Führungsnation*: Die im Grunde bar jeder politischen und wirtschaftlichen Macht und frei von Wirtschaftslenkung konzipierte liberale Weltwirtschaftsordnung funktionierte nur so lange, wie ein Land die Funktion eines das System steuernden „Kapitäns“ übernahm. Als die „Führungsnation“ USA die Regeln des Systems immer stärker zu ihren Gunsten interpretierte, wurde die gemeinsame Interessenlage der Partner zerstört. Der Eklat war unvermeidlich, seinen ersten Markstein stellen die währungspolitischen Beschlüsse der USA im Jahre 1971 (Nixon-Schock) dar.

□ *Antinomieproblem*: Die Ziele und Mittel der nationalen Wirtschaftspolitik, die seit Keynes die binnenorientierte Wirtschaftssteuerung kennzeichnen, kollidierten notgedrungen mit der freihändlerisch konzipierten Ordnung der internationalen Beziehungen. Da man dem IWF und dem GATT kein ordnungspolitisches Machtpotential über das hinaus zubilligte, was nicht „freiwillig“ von den Staaten konzediert wurde, war der Konflikt zwischen der nationalen Autonomie und der internationalen Arbeitsteilung schon vorab weitgehend zugunsten der nationalen Komponente entschieden. Nationale Zielsysteme gewannen international eine systembestimmende Kraft. „Seit Freihandel nicht mehr zu Vollbeschäftigung führt, ist Freihandel nicht mehr möglich ohne Vollbeschäftigung.“¹¹ Gelang es in den ersten Nachkriegsjahren, aufgrund des sich weitgehend selbst tragenden Wachstumsprozesses bei fortschreitender Liberalisierung dem Konflikt zwischen Multilateralismus und nationalem Autonomieanspruch noch weitgehend auszuweichen, so wurde dies mit der wachsenden Interdependenz durch Liberalisierung von außen und den erhöhten Ansprüchen an den Nationalstaat von innen immer schwieriger und letztlich sogar unmöglich. Das Antinomieproblem steht im weiteren Sinne stellvertretend für das Souveränitätsproblem des modernen Nationalstaates.

□ *Souveränität*: Die wachsende internationale Verflechtung wie auch die Internationalisierung der Produktion begrenzen den autonomen Spielraum der Nationalstaaten. Der „relativen wirtschaftspolitischen Austrocknung des Nationalstaates“ (Lindbeck) steht dagegen vor allem sozialpolitisch ein immer umfangreicher werdender Forderungskatalog gegenüber¹². Der Wahlrhythmus verstärkt dabei den Zwang, diesen An-

forderungen auch gerecht zu werden. Die Folge davon ist: Der Wohlfahrtsstaat ist aufgrund dieser – oftmals sich selbst auferlegten – Verpflichtungen immer weniger in der Lage, Souveränitätsrechte zugunsten internationaler Prinzipien aufzugeben, wenn er im Gegenzug dafür nicht Garantien oder aktive Unterstützung hinsichtlich seiner nationalen Politik erhält.

□ *Economies of interdependence*: Die geschilderte „makro-ökonomische Dilemmasituation“ muß auch im Zusammenhang mit den „economies of interdependence“ (Cooper) gesehen werden. Nach 1945 war Interdependenz das ordnungspolitische Programm, und man sah vor allem die „freundliche“ Seite der Verflechtungsintensivierung, insbesondere die größeren Spezialisierungsmöglichkeiten mit der damit verbundenen Steigerung der ökonomischen Effizienz. Mit dem fortschreitenden Aufbau- und Liberalisierungsprozeß zeigte sich aber immer mehr die „empfindliche“ Seite der Verflechtung, die sich durch die Übertragung externer Störungen und damit eine Effizienzminderung nationaler Makropolitik auszeichnet. In einer Zeit, in der wirtschaftliche Fragen immer mehr in den Bereich der „high politics“¹³ überführt werden, birgt dies ein unlösbares Konfliktpotential. Aufgrund einer Reihe von Entwicklungen¹⁴ ist die Interdependenz auch nicht mehr als Stütze des politischen Sicherheitsstrebens einsetzbar, wie es nach dem Kriege der Fall war, als die ökonomische Verflechtung eng mit den politischen Absichten via den Konflikt der Systeme verbunden war. Da heute die wachsende Verflechtung eher als Belastung denn als positive Entwicklung empfunden wird, ist denn auch – im Gegensatz zur Nachkriegszeit – die militärische Allianz zum Garanten der wirtschaftlichen Solidarität avanciert¹⁵.

Wirtschaftspolitische Verteidigungslinien

Über die gesamte Nachkriegszeit unterschieden sich die Werte des Systems als Ganzes in entscheidenden Punkten von den wirtschaftlichen Wertvorstellungen

¹³ R. N. Cooper: Trade Policy is Foreign Policy, in: ders. (ed.): A Reordered World Emerging International Economic Problems, Washington 1973, S. 46 ff.

¹⁴ Hierzu gehören unter anderem die Änderungen in der weltpolitischen Struktur durch die größere Gleichgewichtigkeit und Gleichberechtigung der Gravitationszentren im trilateralen Raum, eine damit einhergehende Dezentralisierung der weltwirtschaftlichen Führung sowohl in quantitativer (mehr Handelspartner und Konkurrenten) als auch in qualitativer Hinsicht (mehr Handelspartner mit erweiterten Ansprüchen an das System) und die Globalisierung der Sicherheitspolitik (politisch-militärisch sowie wirtschaftliche Sicherheit der Versorgung mit den Komponenten Wachstum, Vollbeschäftigung und Rohstoffsicherung). Vgl. zur Frage der ökonomischen Sicherheit auch J. P e l k m a n s: Economic Cooperation among Western Countries, in: R. J. Gordon, J. P e l k m a n s (eds.): Challenges to Interdependent Economies, New York 1980, S. 75 ff.

¹⁵ Vgl. W. H a g e r: Wirtschaftspolitik und Allianzdiplomatie, in: M. Gräfin D ö n h o f f, K. K a i s e r u. a. (Hrsg.): Die Internationale Politik 1970-1972, München und Wien 1978, S. 86.

¹¹ A. P r e d ö h l: Probleme und Phasen der Kennedy-Runde, Hamburg 1966, S. 16.

¹² Vgl. A. L i n d b e c k: Economic Dependence and Interdependence in the Industrialized World, Stockholm 1977. Siehe auch B. F r i t s c h: Die Überforderung des Staates, IIVG Papers, PV/78-24, WZB, Berlin 1978.

der Teilnehmerstaaten. Das Ergebnis war mittelfristig eine Politik der Anpassungsvermeidung – die mittels Finanzierung bewältigt wurde – und langfristig ein Ausweichen in den Protektionismus unterschiedlichster Spielart. Die einseitig angelegte „negative“ Re-Integrationspolitik provozierte dies, indem sie den nationalen, binnenwirtschaftlich orientierten Zielvorstellungen der Integrationspartner nicht gerecht wurde, über die voranschreitende Liberalisierung vermehrt Forderungen an die Staaten richtete, zur Bewältigung der dadurch auftretenden Probleme aber kaum Hilfestellungen anbot.

Mit dem Ende der Aufbauphase (ca. 1962) zeigten sich verstärkt strukturelle Zahlungsbilanzungleichgewichte, und „falsche“ bzw. „unfaire“ Wechselkurse verzerrten zunehmend die Wettbewerbsbedingungen. Nach dem weitgehenden Abbau der tarifären Behinderungen reagierte man mit der Errichtung nichttarifärer Handelsschranken. Sie waren das nahezu letzte und einzig verbliebene Instrument der Nationalstaaten, die durch den Strukturwandel und die Wettbewerbsprobleme unter Druck geraten waren, um den erschwerten Anforderungen wenigstens für gewisse Zeit und zum Teil gerecht zu werden. Anpassungsmaßnahmen als eigentliche Alternative fielen aus demselben Grunde ja weitgehend aus. Die zunehmenden innerwirtschaftlichen Steuerungsprobleme führten entweder zu dem versuchten Export nationaler Schwierigkeiten oder zu einer neu gezogenen (vorverlegten) nationalen wirtschaftlichen Verteidigungslinie, die dann oftmals sogenannte neo-merkantilistische Züge trägt und bei der sich z. B. eine strukturkonservierende Industriepolitik mit einer aggressiven Exportförderungs politik vereinigt.

Die Auflösungserscheinungen des Ordnungssystems wurden von zusätzlichen Werteverchiebungen begleitet, die den allgemeinen Trend noch verstärkten. Die im System eigentlich ausgeschlossene Machtkomponente gewann immer mehr an Gewicht, wobei Macht nicht nur zur Erringung von Vorteilen innerhalb des Systems, sondern auch zur Änderung der Verfassung des Systems eingesetzt wurde (Hager). Indem der Prozeß weltwirtschaftlicher Entwicklung einige Partner offensichtlich bevorzugte, während er andere benachteiligte, wurde die These von der globalen Wohlfahrtsmaximierung über eine optimale Faktorallokation nicht mehr ohne weiteres von allen akzeptiert. Das Prinzip der „formellen Chancengleichheit“ wurde umformuliert in das der „Gleichheit des Resultats“¹⁶. Die vom Grundsatz der Interessensharmonie ausgegangene Liberalisierung scheiterte damit gerade an den durch sie verursachten Interessenkonflikten.

Mit diesem Scheitern ist aber die weltwirtschaftliche Sonderphase der Nachkriegszeit wohl endgültig beendet, und wir haben es zukünftig mit einer eher normalen – damit aber gleichermaßen schwierigeren – internationalen Situation zu tun. Die „negative“ Liberalisierung ist weitgehend an ihrem Ende angelangt. Ein Fortschreiben oder sogar ein Ausbau der sogenannten „negativen“ Politik stellt kein adäquates Instrument zur Lösung der Probleme mehr dar, allenfalls setzt man damit die erzielten Erfolge aufs Spiel. Schon jetzt zeigt sich die Gefahr, daß solch eine Politik eher den protektionistischen Bestrebungen Vorschub leistet, als sie zu verhindern.

Zukünftige internationale Ordnungspolitik kann und darf keine Rückkehr zur historischen – und vielfach verklärten – Freihandelsdoktrin sein. Dies hieße nämlich, die innerwirtschaftlichen Ansprüche der Staaten negieren und würde letztlich ein Mehr an Konflikten denn an Kooperation bedeuten. Die ordnungspolitische Verteidigungslinie ist auf der anderen Seite dort zu ziehen, wo einer „Beschäftigungskonkurrenz der Staaten“ (Stegemann) das Wort geredet wird. Um dies zu erreichen, bedarf es mehr als einer „negativen“ Liberalisierung, zumal sich kein Staat mehr dem uneingeschränkten Wettbewerbsprozeß unterwerfen wird, und zwar insbesondere dann, wenn die zu vermutenden Anpassungsbelastungen zu groß werden. Für das GATT z. B. wird es nicht mehr vordringlich um den schon historischen administrativen Protektionismus und Zollreduktionen auf dem Importsektor gehen, sondern um die neuen quantitativen Restriktionen im Exportbereich und damit direkt und indirekt um das weite Feld der Anpassungspolitik. Eine Modifizierung des weltwirtschaftlichen Systems muß daher drei Kernbereiche berücksichtigen, die als Gegenpositionen zur bisherigen Ordnungspolitik zu verstehen sind und sich aus der Analyse des weltwirtschaftlichen Entwicklungsprozesses ableiten lassen.

Merkmale der „positiven“ Liberalisierung

Die „positive“ Liberalisierungspolitik, die neben bzw. in Zukunft sogar vor die „negative“ treten sollte, geht über eine reine Handels politik hinaus. Dadurch könnte ein Ordnungssystem geschaffen werden, das einem Ausweichen in rechtsfreie Räume vorbeugt, wie es der Protektionismus mit der Tendenz zu merkantilem Gebaren darstellt, gleichzeitig den Staaten aber eine Kooperationsmöglichkeit bietet, ohne daß sie dies mit einem nicht akzeptierbaren Souveränitätsverlust be-

¹⁶ W. Hager: Westeuropas wirtschaftliche Sicherheit, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Nr. 6, Bonn 1976, S. 16.

zahlen müßten. Denn mehr denn je gilt: „Sovereignty is the last asset to be pawned.“¹⁷

Eine an derartigen Prinzipien ausgerichtete internationale Ordnungspolitik soll mit dem Terminus „positiv“ umschrieben werden¹⁸, weil über die Eliminierung von international wirksamen wirtschaftspolitischen Instrumenten hinaus „positiv“ auch heißt, daß

□ es notwendig wird, Rahmendaten zu setzen, was einen aktiven wirtschaftspolitischen Beitrag der Ordnungsträger entsprechend einer Strategie des gemeinschaftlichen Abbaus und/oder der reglementierten Beschränkung des internationalen Konfliktpotentials verlangt;

□ eine solche Politik damit in einem gewissen Umfang auch einen entwicklungsprogrammatischen Charakter hat, da die Probleme und Bedingungen des Entwicklungsprozesses in seiner Form als Strukturwandlungsprozeß zu berücksichtigen sind;

□ diese Politik zudem ein erhebliches, aber differenziertes Mehr an Kontrollfunktionen auszuüben hat, damit die global anerkannten Grundprinzipien der internationalen Ordnung nicht durch eine starre Nutzung der geschaffenen Ausnahmemöglichkeiten ausgehöhlt werden und die ordnungspolitischen Stützen – die Formen der Koordination – einseitigen Be- oder Entlastungen ausgesetzt sind.

Internationale Wettbewerbspolitik

Liberalisierungspolitik wird zukünftig nicht mehr vorrangig Wachstumspolitik sein können, sondern vor allem die Wettbewerbsaspekte weltwirtschaftlicher Beziehungen zu berücksichtigen haben. Viele der selektiv wirkenden wirtschaftspolitischen Instrumente sind von den Staaten eingesetzt worden, um gerade den von der weltwirtschaftlichen Integration ausgehenden erhöhten wettbewerblichen Anforderungen entgegenzuwirken. Diese Anforderungen wuchsen mit den geringer werdenden Innovationsnischen, der zunehmenden Parallelität der konjunkturellen Entwicklung in den Industrieländern, den neuen Konkurrenten aus dem Süden usw. und sind zusätzlich vor dem Hintergrund der binnenwirtschaftlichen Steuerungsprobleme in weitgehend allen Industrieländern zu sehen. Was während der Re-Integrationsphase zu einem tragbaren und erwünschten Wettbewerb führte (Außenhandel als nationale Monopolkontrolle), verursacht nun, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, eine zunehmend individuell

¹⁷ Ch. P. Kindleberger: Optimal Economic Interdependence, in: Ch. P. Kindleberger, A. Shonfield (eds.): North American and Western European Economic Policies, London 1971, S. 502.

¹⁸ Vgl. zur sogenannten „positiven“ Politik auch die schon erwähnte Studie von J. Pelkmans, a.a.O., S. 115 ff. B. Gahlen, a.a.O.

oder bilateral ausgehandelte Reglementierung der gegenseitigen Marktöffnung. Wettbewerbsdruck, der für zu belastend gehalten wird, führt schon wegen der (oftmals nur vermuteten) sozialen Kosten nicht zu Anpassungsmaßnahmen, sondern zu defensiv ausgerichteten Verteidigungs- und Abschließungsmaßnahmen.

An diesem Rahmen muß sich die „positiv“ ausgerichtete zukünftige Integrationspolitik orientieren. Eine international angelegte Wettbewerbspolitik als Instrument zur Wahrung der wettbewerblichen Funktionsanforderungen wie auch zur Begrenzung der strukturverzerrend wirkenden staatlichen Ambitionen und Aktivitäten wäre wünschenswert, dürfte aber mittelfristig nicht realisierbar sein. Als Zwischenlösung einer – angestrebten – multilateralen Steuerung des internationalen Wettbewerbs verbleibt eine Harmonisierung jener wettbewerbsbeeinflussenden staatlichen Maßnahmen, die Verzerrungen (nicht Niveauunterschiede) und damit zusammenhängende Überlastungen hervorrufen. Dies hieße, den verzerrend wirkenden staatlichen Maßnahmen ihre Wirkung zu einem erheblichen Teil dadurch zu nehmen, daß man eine Einschränkung und Kontrolle der Wachstumskonflikte über eine Harmonisierungspolitik (Strukturharmonisierung der Instrumente) betreibt und sich eine wettbewerbsorientierte Wachstumspolitik als Aufgabe stellt. Damit würde bei der Problemlösung von der mikroökonomischen Ebene, auf der die Verzerrungen wirksam werden, zur makroökonomischen Ebene der wirtschaftspolitischen Koordinierung gewechselt werden, was auch der geforderten „positiven“ Ausgestaltung der zukünftigen Integrationspolitik zugute käme.

Harmonisierung der Kooperation

Dabei ist nicht eine totale, sondern eine optimale Harmonisierung anzustreben; denn wie Stegemann gezeigt hat, ist effizienter bzw. intensiver Wettbewerb an die Bedingung relevanter Unterschiede zwischen der jeweiligen nationalen Wirtschaftspolitik geknüpft¹⁹. Als unverzichtbarer Bestandteil des Integrationsprozesses ist aber für die Kooperation der Staaten ein „Minimum an Harmonisierung“ zu sehen. Zur institutionellen Sicherung des liberalen Handelsverkehrs, die schon deswegen notwendig ist, damit trotz weiterhin bestehender wirtschaftspolitischer Unterschiede keine protektionistischen Freiräume oder Anreize entstehen, gehört z. B. auch der Bereich der Schutzklauseln. Ihr geregelt Abwehr- und Kontrollverfahren könnte das System vor einer Zerstörung von innen sichern, allerdings um den Preis einer (materiell wie zeitlich) begrenzten Rücknahme der integrativen Zugeständnisse.

¹⁹ Vgl. K. Stegemann: Wettbewerb und Harmonisierung im Gemeinsamen Markt, Köln, Berlin, Bonn 1966.

Wenn die Staaten sich grundsätzlich solche Maßnahmen der Wirtschaftsförderung einräumen, die innerhalb eines gegenseitig tolerierten Bereichs liegen, der durch allgemeine Regelmechanismen bestimmt wird, dann würde z. B. auf Förderungsmaßnahmen einzelner Länder nur mit *entsprechenden* Mitteln reagiert werden. Dann könnte sich in diesem Bereich gegenseitig konzederter wirtschaftspolitischer Individualentfaltung eine Rivalität entwickeln, die den Charakter einer sogenannten „Wachstumskonkurrenz der Staaten“ (Stegemann) hat. Mit einer „positiven“ Liberalisierungspolitik im Sinne eines optimal harmonisierten Wettbewerbs durch ein System adäquater und ausreichend flexibler Regelmechanismen vor dem Hintergrund eines Schutzklausel- und Anpassungshilfekonzpts ließe sich langfristig zu dem Konsens der ordnungspolitischen Grundwerte zurückfinden, bei dem sich die wirtschaftspolitischen Wertvorstellungen der Integrationspartner mit denen des Systems als weitgehend kongruent erwiesen.

Regionalisierung des Welthandels

Ohne den Hinweis auf die raumwirtschaftliche Strukturkomponente ist der weltwirtschaftliche Entwicklungsprozeß nur unzureichend beschrieben. Gedieh die universal angelegte weltwirtschaftliche Organisationsstruktur erst durch die – europäische – Regionalkomponente und regieren die Gravitationszentren Nordamerika, Europa (EG) und Japan heute die multizentrisch organisierte Weltwirtschaft, so sind dies Gründe genug, die raumwirtschaftlichen Determinanten (Regionalisierungen) stärker als bisher ordnungspolitisch zu akzeptieren und zu nutzen.

Auch für die absehbare Zukunft muß davon ausgegangen werden, daß die Weltwirtschaft multizentrisch auf die industriellen Kerngebiete ausgerichtet bleibt²⁰. Ein weltumfassender Kooperationsansatz dürfte unter diesen Bedingungen erst einer späteren Phase der Integration vorbehalten sein. Vielmehr beschreibt das theoretisch fundierte Modell einer am weltwirtschaftlichen Strukturraster ausgerichteten Integration von „unten nach oben“ (Predöhl) die Aufgabenstellung. Propagiert wird damit eine Periode abgestufter weltwirtschaftlicher Kooperation, die von divergierenden Liberalisierungsgraden und -intensitäten gekennzeichnet ist. So nämlich könnte das Problem der globalen Interdependenz über die regionale Komponente aufgelöst werden, und die notwendige Harmonisierung würde weder im „Bilateralismus ersticken noch im Multilateralismus ertrinken“ (Voigt).

Nach dem Kriege war der globale Ansatz der einzig sinnvolle Weg, da die Handelsströme – bei nur einem

intakten Gravitationszentrum (Nordamerika) – zentrifugal gravitierten. Nach der Bildung weiterer weltwirtschaftlicher Kernregionen und deren Individualisierungs- und Emanzipationsprozessen gravitieren die Handelsströme nun eher zentripetal. Dies ist einsichtig, da doch entsprechend den Potentialen für die Kernregionen ein großes Maß an „Autarkiebegabung“ besteht, sieht man einmal vom Rohstoffbereich – insbesondere dem Energiesektor – ab²¹. Probleme schafft nun aber gerade der Handel zwischen den Kernregionen mit substituierbaren Gütern, der ganz entscheidend eine Folge der niveaumäßigen Nivellierungstendenz im Entwicklungsprozeß ist. Gemäß der Regionalisierungshypothese wären die Handelsströme zwischen bzw. innerhalb der Kernregionen – ordnungspolitisch – unterschiedlich zu beurteilen. Danach wären die Kern-Kern-Handelsbeziehungen auf den essentiell notwendigen – meist komplementären – Austausch zu beschränken, was im übrigen eigentlich schon jetzt der Fall ist. Der Kern-Binnenhandel (z. B. in der EG) sollte allerdings durch den Austausch substituierbarer Güter und durch Produktdifferenzierung getragen werden, wobei Verzerrungen sinnvolle Beziehungen nur stören würden. Hier wird ein freihändlerischer Zustand sinnvoll und relativ leicht zu bewahren sein, da die Lastenverteilung unter nahezu gleichen Partnern vonstatten geht. Problematisch ist allenfalls die Verteilung der Standorte im Raum, was über einen Finanzausgleich zu regeln wäre.

Für das Zusammenwirken der Regionen untereinander gilt vor allem, daß auch hier entsprechend der „positiven“ Kooperationspolitik eine partielle und kontrollierte Abkehr von den ordnungspolitischen Prinzipien des Laisser-faire möglich sein muß. Die dafür notwendigen Abstimmungsprozesse werden im trilateralen Rahmen aufgrund der ökonomischen und politischen Interessen möglich sein. Die Gefahren, die sich aus der Regionalisierung ergeben können, bedürfen allerdings einer Kontrolle mittels globaler Ordnungsmechanismen, die das grundsätzliche Regelnetzwerk abgeben, während die Feinstruktur vermehrt regionalisiert und abhängig von dem erreichten Niveau von den jeweils Betroffenen gestaltet werden sollte. Ob dies mit den vorhandenen Institutionen gewährleistet werden kann, ist außerordentlich fraglich. Wahrscheinlich ist die OECD eher dafür geeignet als der IWF und/oder das GATT. Aber auch hier ist ein „Anpassungsprozeß“ notwendig.

²⁰ Vgl. E. H. Preeg: *Economic Blocs and U.S. Foreign Policy*, Washington 1974, S. 185 ff.; H.-G. Voigt: *Probleme der weltwirtschaftlichen Kooperation*, Hamburg 1969.

²¹ Vgl. auch A. Lempert: *Handel in einer dynamischen Weltwirtschaft*, München 1974, S. 146 ff.