

Lorenz, Detlef

Article — Digitized Version

Ein GATT für die Merkantilisten?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lorenz, Detlef (1985) : Ein GATT für die Merkantilisten?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 10, pp. 497-502

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136087>

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.

HANDELSPOLITIK

Ein GATT für die Merkantilisten?

Detlef Lorenz, Berlin

Seit Abschluß der Tokio-Runde vor sechs Jahren haben merkantilistische Elemente immer größere Teile des Internationalen Handels erfaßt. Inzwischen befindet sich das GATT als handelspolitischer Teil der Weltwirtschaftsordnung nach übereinstimmender Meinung von Theorie und Praxis in einem beklagenswerten Zustand und weist zunehmend Anzeichen eines „Nicht-Systems“ auf. Professor Detlef Lorenz analysiert die Probleme der offiziellen Welthandelsordnung vor dem Hintergrund einer geplanten neuen GATT-Runde 1986.

Die Weltwirtschaft von 1985 entspricht leider nicht der besten aller Welten, auf die sich Freihandelstheorie und Liberalisierungspolitik beziehen. Der freie, multilaterale Handel ist weit unter 50 % des Welthandels gefallen. Cohen berichtet von einer Faustregel, wonach 25 % des Welthandels durch Quoten und Orderly-marketing-Abkommen geregelt werden, 25 % innerhalb der multinationalen Unternehmen abgewickelt werden und 25 % auf Tauschhandel im weitesten Sinne entfallen¹. Die UNCTAD spricht davon, daß nicht mehr als ca. 20 % des Welthandels durch das fundamentale GATT-Instrument der unbedingten Meistbegünstigungszölle geregelt werden². Wenn solche Quantifizierungen mit ihren offenen Abgrenzungen auch nicht auf die Goldwaage gelegt werden sollten, so dürften die Größenordnungen doch zutreffen. Hinzu kommt, daß sich praktisch alle Handelspolitiker in Theorie und Praxis über gravierende Schwächen und den beklagenswerten Zustand der offiziellen Welthandelsordnung des GATT einig sind³, wenn auch das Welthandelsvolumen noch erfreulich wenig gelitten zu haben scheint, vielleicht gerade wegen der „Managed Trade“-Elemente im heutigen Welthandel!

Freilich macht es einen Unterschied, ob man das System für revitalisierungsfähig und -bedürftig hält⁴ oder mit Susan Strange den „Untergang des GATTs im Genfer See“⁵ nicht gerade für einen Verlust hält! Auch könnten die großen Trilateralisten (USA, EG und Japan) ohne das GATT auskommen⁶, wie umgekehrt die Dominanz

der Großen den Kleinen bzw. den politisch und ökonomisch schwachen GATT-Mitgliedern (Entwicklungsländer) eher geschadet als geholfen hat. Doch auch hier macht es wieder einen Unterschied, sollten die USA als eigentliche Gründernation des GATT in Kürze in das Lager der Industriepolitik betreibenden Staaten (Developmental States) übergehen und den Freihandel nun „mit dem Schwert des Protektionismus“ verteidigen, um dem „Rest der Welt“ den unfairen Wettbewerb mit gleicher Münze heimzuzahlen.

Welches Land (Staatengruppe) bleibt dann zur Verteidigung des Freihandels letztlich bereit? Die Bundesrepublik via EG? Japan und die asiatischen Schwellenländer⁷, verstärkt um andere Schwellenländer und China, oder gar die gesamte Dritte Welt? Welchen Anteil des amerikanischen Handelsbilanzdefizits wollen oder können (Verschuldungskrise der Dritten Welt!) diese Länder übernehmen? Wie steht es mit der Graduierung der Schwellenländer und wie mit dem „Trade Pledge“, der Verpflichtung der OECD-Mitglieder, Zahlungsbilanzschwierigkeiten nicht auf Kosten anderer Mitglieder zu

Prof. Dr. Detlef Lorenz, 56, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre am Institut für Volks- und Weltwirtschaft – Fachrichtung Weltwirtschaft – der Freien Universität Berlin.

¹ St. Cohen: Aspects of the New Mercantilism: Barter, Countertrade, Buybacks, and Offsets. Referat zur Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung „Securing National Prosperity in a Changing Economy“, Mai 1985 (mimeo.), S. 1.

² UNCTAD: Trade and Development-Report, 1984, Part II (vorläufige Fassung TDR/4 v. 17. 7. 84), S. 40.

³ Vgl. stellvertretend für viele andere Quellen: W. Lütkenhorst: Globale Handelspolitik in der Krise – GATT zwischen Selbstzerstörung und Reform, in: W. Kraus, W. Lütkenhorst: Wirtschaftsdynamik im Pazifischen Becken, Stuttgart 1984.

⁴ So vor allem das „Trade Policy Research Centre“ (London) in vielen Publikationen.

⁵ S. Strange: Protectionism and World Politics, in: International Organization, Vol. 39 (1985), S. 259 und 244.

beseitigen? Sind der Liberalisierungspolitik merkantilistische Grenzen gesetzt? Muß es somit nicht *volens* mangels freihändlerischer Masse doch zum „GATT“ der Merkantilisten kommen?

Das GATT der liberalen „organisierten“ Weltwirtschaftsordnung ist seit geraumer Zeit aufgerufen, als Hüter der Prinzipien der komparativen Vorteile, der Nicht-Diskriminierung und des freien Marktzugangs wieder mehr Flagge zu zeigen. Seit dem Abschluß der Tokio-Runde 1979 sind mittlerweile sechs Jahre vergangen, in denen die merkantilistischen Elemente der praktizierten Welthandelsordnung sich ständig ausbreiteten. Das GATT versuchte mit der mühseligen und schleppenden Implementation der Kodizes-Politik, unter anderem auf dem wichtigen Subventionssektor, seine Pflicht zu tun. Hinzu kamen Bemühungen, durch eine angekündigte „stand-still and roll-back“-Politik den Neoprotektionismus zu besänftigen. Die mit größeren Erwartungen bedachte Ministerkonferenz des GATT vom November 1982 verlief gewissermaßen im Sande. Sie brachte nichts in Richtung eines „Neuen Multilateralismus“ zur Rettung des Systems zustande⁶. Auch der vom GATT in Auftrag gegebene Expertenbericht der „Weisen Männer“ zum Thema „Trade Policies for a Better Future“ (Genf 1985) hielt sich im Bereich des Üblichen mit institutioneilen Reformvorschlägen mehr technischer als prinzipieller Art.

Vorwärtsstrategie der USA

Bei weitem wichtiger und interessanter erwies sich dagegen die Vorwärtsstrategie der US-Regierung gemäß der sogenannten Fahrradtheorie⁹, die bereits auf der Ministerratstagung von 1982 eingebracht, aber nicht durchgesetzt werden konnte. Von der internen handelspolitischen „Szene“ in den USA und den zunehmenden internationalen Handelskonflikten mehr und mehr gedrängt, sind es auch diesmal wieder die USA, die aus erheblichem Eigeninteresse den Beginn einer neuen GATT-Runde fordern, worüber im November dieses

Jahres entschieden werden soll. Vier Tagesordnungspunkte stehen dabei an vorderster Stelle: der Agrarsektor, der Nord-Süd-Handel, die Dienstleistungen (einschließlich Direktinvestitionen) und der High-tech-Sektor. Daß diese Themen insbesondere für die USA von vitaler Bedeutung sind, ist fast ebenso plausibel, wie die effiziente Behandlung im GATT problematisch erscheint¹⁰.

Der Agrarbereich und der Nord-Süd-Komplex sind zwar beides keine eigentlich neuen Themen, aber sie wurden im GATT bis vor einigen Jahren so gut wie ausgeblendet, was tatsächliche Aktivitäten angeht. Mit der bedeutsamer gewordenen Ventilfunktion des Weltmarktes für die nationalen Agrarüberschüsse der USA (und der EG!) mußte der Agrarkomplex freilich immer mehr zu offenen Konflikten führen und zu Versuchen, den Agrarhandel im GATT aus dem Gehege des „Sonderstatus“ herauszuführen. Es hat allerdings den Anschein, daß erst durch einen finanziellen Notstand oder erhebliche außenpolitische Belastungen wirklich Aussicht auf konkrete Fortschritte zu bestehen scheint, nicht aber durch GATT-Rücksichten oder Zuständigkeiten.

Was den Nord-Süd-Handel angeht, so hat sich im Rahmen der bemerkenswerten Intensivierung der Außenhandelsverflechtung der USA im letzten Jahrzehnt, parallel zur generellen Nord-Süd-Entwicklung, eine besonders deutliche Zunahme der US-Exporte in die Entwicklungsländer ergeben. In der internationalen handelspolitischen Diskussion fand dieser Tatbestand seinen Niederschlag in der heftig umstrittenen Graduierungsthematik. Zudem sollte beachtet werden, daß nicht nur im Agrarbereich das „Überschuß-Symptom“ immer virulenter geworden ist. Der Nord-Süd-Handel wird nämlich zunehmend von gegenseitigen, aber unterschiedlichen Marktzugangsproblemen dominiert: die Entwicklungsländer brauchen für ihre „einfachen Produktzyklus-Industrien“ die Absatzmärkte der Industrieländer zur Devisengewinnung, die Industrieländer müssen Überschußkapazitäten ihrer alten „Basisindustrien“ im Entwicklungsländer-Handel ausnutzen. Damit wird ohne Zweifel der Druck zur bisher nur sehr zögernd und als „besondere Beziehungen“ (Textilabkommen!) be-

⁶ „... the present situation is so lamentable that the reasonably satisfactory functioning of the world trade system should be attributed primarily to the dominant position of the EC and the US, and possibly Japan, with GATT as a mutually accepted and mild constraint.“ J. Pelkmans: *The Bickering Bigemony: GATT as an instrument in Atlantic trade policy*. Revised paper, presented at the Euro-American Colloquium, College of Europe, Bruges, Sept. 1984 (mimeo.), S. 21 und 5. Ähnlich H. G. Malmgren: *Threats to the Multilateral System*, in: W. R. Cline (Hrsg.): *Trade Policy in the 1980s*, Washington 1983, S. 196 f.

⁷ So empfohlen vom Special Report Nr. 3 (Lydia Dunn Study Group) des Trade Policy Research Centre, London 1983, Kap. 5.

⁸ M. Camps, W. Diebold Jr.: *The New Multilateralism. Can the World Trading System be Saved?*, Council on Foreign Relations, New York 1983.

⁹ Wonach „trade policy must move ahead or it will topple“, vgl. W. R. Cline, a.a.O., S. 768.

¹⁰ Zur US Position vgl. J. v. Scherpenberg: *Die Außenhandelspolitik der USA zwischen Freihandel und Protektionismus*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 17 (1985), S. 20 und das Abschlußkapitel 22 in dem wichtigen Sammelband „Trade Policies for the 1980s“ von W. R. Cline (vgl. dazu auch den ausführlichen Review Article von H. P. Gray im *Weltwirtschaftlichen Archiv*, Bd. 121, 1985, S. 142-150); zum neuesten Stand ausführlich C. M. Aho, J. D. Aronson: *Trade Talks: Opportunities and Pitfalls*. Paper for National Bureau of Economic Research Conference on Current Trade Issues, Cambridge (Mass.), August 1985. Der Beitrag stützt sich auf ein in Kürze erscheinendes Buch der beiden Autoren mit dem Titel: *Trade Talks: Getting Ready for the 1990s*, New York 1985 (Council on Foreign Relations).

triebenen Integration der Entwicklungsländer ins GATT größer. Ob jedoch der handelspolitische Komplex in seinem vollen Umfang in dieser Organisation wirklich heimisch werden kann, begegnet viel Skepsis¹¹.

Neue Sektoren

Was schließlich die für das GATT neuen Sektoren Dienstleistungen und High-tech betrifft, so braucht das Interesse der USA, als führende Dienstleistungs- und Technologienation ihre komparativen Vorteile voll wahrnehmen zu wollen, nicht näher dokumentiert zu werden. Die USA teilen dieses Interesse prinzipiell mit Japan und der EG bzw. den europäischen Industrieländern, wenn hier natürlich auch gleichzeitig unterschiedliche Interessen und Wettbewerbsprobleme im Sinne des „fairen Handels“ offenkundig sind! Die Entwicklungsländer stehen dagegen mehrheitlich – angeführt von Indien und Brasilien – der Öffnung des GATT für die neuen komparativen Vorteile gerade der reichen Industrieländer aus bekannten, prinzipiellen Gründen sehr reserviert gegenüber.

Unabhängig von diesen Interessenstandpunkten hat eine schnell sehr intensiv geführte Diskussion in Sachen Dienstleistungssektor bzw. „Weltinformationswirtschaft“ gezeigt, daß erhebliche Zweifel überwiegen, ob die komplizierte Materie allein aus verschiedenen technischen Gründen für eine neue GATT-Runde wirklich schon reif ist. Zudem kämen aus naheliegenden Gründen noch eine Reihe anderer, bereits erfahrener Organisationen, wie zum Beispiel OECD und UNCTAD, sowie Regelungen auf bilateral-nationaler Ebene in Frage. Das GATT selbst hatte sich im November 1982 nicht zu einer eigenen Initiative auf dem Dienstleistungssektor durchringen können, sondern nur seine Koordinierungsdienste für den Informationsaustausch nationaler Studien angeboten. Dabei ist es bis heute geblieben¹² – was in gewisser Weise aus der Natur der Sache heraus erklärbar scheint¹³.

¹¹ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Formulierung von C. M. Aho und J. D. Aronson: (a.a.O., S. 27 f.): „Integrating the LDCs into the GATT ... could provide the greatest single boost to world growth ... Nonetheless, North-South issues should not be the focus of the round. These issues will not engage the North where they are politically nonstarters.“ (!)

¹² GATT Activities 1984, Genf 1985, S. 15.

¹³ Darauf stellt Pelkmans ab: „The central difficulty with services, rather than products, is that the prior condition of border protection is frequently not fulfilled, and, more importantly, could not effectively or usefully be imposed in certain service sectors. Regulation, sometimes combined with a discretionary system of authorizations, is the instrument of protection. Therefore, the inherent logic of the General Agreement breaks down.“ Vgl. J. Pelkmans, a.a.O., S. 24.

¹⁴ Vgl. zu diesem Komplex C. M. Aho, J. D. Aronson, a.a.O., S. 5 f.

¹⁵ Vgl. dazu die (parallelen?) Probleme einer abgestuften Integration für die EG: E. Grabit, (Hrsg.): Abgestufte Integration, Kehl am Rhein 1984.

Ohne Zweifel ist der Dienstleistungssektor zusammen mit dem technologisch dominierten Sektor der aufstrebenden Industrien für die USA sowie die Industrieländer generell nicht zuletzt aus Beschäftigungsgründen – als Kompensation für verlorengegangene komparative Vorteile in den Basisindustrien – von essentieller Bedeutung. Für die Industrieländer, insbesondere zwischen den Trilateralisten, stehen vor allem beim Handel mit High-tech-Produkten delikate, konflikträchtige Probleme des industriepolitischen „targeting“ und des „fairen Handels“ im Rahmen der Wachstums- und Beschäftigungskonkurrenz der Staaten auf der Tagesordnung. Diese Thematik war bereits im Subventionskomplex (Kodex) mitverankert und hat dort zu Frustrationen geführt, die für die neuen GATT-Sektoren noch viel stärker zu erwarten wären¹⁴.

Prinzipielle Probleme

Mit den anvisierten neuen Sektoren Dienstleistungen und Technologie verbinden sich darüber hinaus weitere prinzipielle GATT (Reform)-Probleme. Sollen die neuen Sektoren anstelle und auf Kosten wichtiger alter Probleme, wie zum Beispiel der Kodexpolitik einerseits oder „ausgelagerter“ Sektoren wie Agrarwirtschaft, Textil und Bekleidung und den mit den Selbstbeschränkungs-Regimen „vor die Tür gekehrten“ Basisindustrien andererseits, die GATT-Handelsordnung voranbringen? Pointierter ausgedrückt: sollen nur die neuen komparativen Vorteile der Industrieländer und nicht auch ihre verlorenen alten im GATT geregelt werden?

Sind, noch spezifischer gefragt, die alten Probleme vielleicht doch GATT-unlösbar, oder kommt man auf diese Weise auch wieder zu dem bereits früher diskutierten GATT-Plus-Plan zurück, ein GATT für eine kleinere Gemeinschaft Gleichgesinnter (?) zu schaffen? Mit Blick auf die hausgemachten Handelskonflikte der Trilateralisten wäre es dann also gar nicht so abwegig, von einem recht exklusiven Club von GATT-Merkantilisten zu sprechen. Ob die Trilateralisten eine solche „abgestufte“ GATT-Reform¹⁵ zuwege bringen oder sie überhaupt brauchen (in Konkurrenz zur OECD?), muß, abgesehen von den problematischen Rückwirkungen auf das liberale GATT, überdies noch offenbleiben. Immerhin gibt es schon den (größeren) inoffiziellen Club der Kodizes-Mitglieder der Tokio-Runde. Schließlich kann es auch nicht „nur“ um das Ausspielen von neuen gegen alte Sektoren gehen oder um die Rekonstitution des GATT als „Club der reichen Länder“.

Zu Recht noch häufiger und heftiger werden verschiedene typische Aspekte des sektoralen Protektionismus – wie der neue Protektionismus gleichfalls zutreffend

gekennzeichnet worden ist – diskutiert, also der drohende, weitere Verfall des GATT in eine Reihe heterogener sektoraler Regime.

Überforderung des GATT

Bevor zu dieser Entwicklung etwas anzumerken ist, muß darauf aufmerksam gemacht werden, daß das Sektorsyndrom in der Tat zu einem Zentralproblem der Überforderung der GATT-Ordnung durch den praktizierten „Liberalisierungs-Merkantilismus“¹⁶ herangereift ist. Nicht nur, daß dynamische Arbeitsteilungsprobleme des Strukturwandels bei erheblich limitiertem Wachstum der Weltwirtschaft mit einer gewissen Notwendigkeit als sektorale Marktanteilskonflikte in Erscheinung treten. Noch wichtiger ist es einzusehen, daß das GATT und die „negative“ Liberalisierungspolitik darauf nie vorbereitet waren¹⁷. Die oft von verschiedenen Seiten kritisch angesprochene angelsächsisch-legalistische Grundkonzeption des GATT hat vor allem das „Sicherheitsnetz“ des GATT-Vertrages insofern negativ geprägt, als es sich von sehr restriktiver und umständlicher Operationalität erwies. Die ausführliche und kontroverse Diskussion über Art. 19, aber auch die Art. 23 und 28 belegen diese Behauptung¹⁸ ebenso zur Genüge wie die darüber noch hinausgehenden Reformfordernisse zur Übernahme der z. B. von der OECD (!) entwickelten „positiven“ Anpassungspolitik oder der Politik der Handelsanpassungshilfen der USA¹⁹. Die Konsequenzen, die mit einer unbehinderten Öffnung der Schleusen für einen weltweiten und dynamischen Strukturwandlungsprozeß von historisch einmaligen Dimensionen verbunden sind, hatten die Gründer der „Notgemeinschaft GATT“ (nach dem Scheitern der Havanna-Charta) sicher nicht vor Augen. Den Nachfolgern ist es bis heute schwergefallen, sich darauf einzurichten. Somit ist das Versäumnis eines effizienten und vorausschauenden Managements der Liberalisierungspolitik mit einer Erklärung dafür, daß sich das GATT immer mehr in ein punktuellles Management des Neoprotektionismus hineingezogen sieht.

Eine Parole zur Umkehrung dieser unerfreulichen Entwicklung lautet: Beseitigung oder Kontrolle durch Wiedereingliederung in das GATT. Das ist bisher eben gerade wegen der sehr begrenzten Funktionsfähigkeit

des GATT-eigenen „Sicherheitsnetzes“ und der unterschiedlichen nationalen und internationalen Interessen wenig aussichtsreich geblieben. Was es bedeuten mag, wenn anderenfalls vor dem Hintergrund einer gestiegenen Tendenz zu sektoralen Verhandlungen und Neigungen – typischerweise auch für die neuen Sektoren – die Reform des GATT zu einer Sammlung von „Sektor-Regimen“ gerät, ist noch nicht ausgemacht. Ob sektorale Verhandlungen für die aufstrebenden Industrien weniger restriktiv ausfallen als die für die niedergehenden, läßt sich bezweifeln. Zumal wenn für die neuen Sektoren der Einsatz einer „Strategie der aggressiven Reziprozität“ nicht einmal ausgeschlossen wird²⁰.

Künstliche komparative Vorteile

Das Feld der sektoralen Reziprozität wird noch um einige Stufen komplexer, wenn zwei Gesichtspunkte zusätzlich zu berücksichtigen sind. Zum einen die Gefahr der Eskalation vom sektoralen Protektionismus zum reziproken Merkantilismus auf Sektor-, Branchen- und Produktebene²¹, also zum Aushandeln bilateraler und konditionaler Handelsvereinbarungen, die im Gegensatz zu den GATT-Prinzipien der Multilateralität und unbedingten Meistbegünstigung stehen. Diese Handelskriege, allseitige Verluste und erhöhte Handelsunsicherheit riskierende Methode ist im amerikanischen Kongreß seit einer Reihe von Jahren mit vielen Reziprozitäts-Vorlagen virulent. Die US-Regierung hat die Reziprozitätswaffe bisher nur als Drohpotential ins Feld geführt²², um das bereits eingangs zitierte „protektionistische Schwert“ als Mittel zum Zweck, d. h. für Freihandel und zur Stärkung des GATT, einzusetzen. Wie weit und wie lange es bei dieser Motivation bleibt – ganz abgesehen von deren Erfolgsaussichten –, ist nicht sicher.

Es geht aber nicht nur um die handelspolitische Verärgerung über den tatsächlich oder vermeintlich unfairen (strategischen) Handel einiger (vieler?) Partnerländer bei eigener Unschuld (US-Handelsbilanzdefizit!). Es gibt zum anderen auch noch ein durchaus ernst zu nehmendes handelstheoretisches Phänomen, nämlich das der „willkürlichen“ komparativen Vorteile²³. Aufgrund zunehmender Bedeutung von unternehmensstrategischen Verhaltensweisen, des „Industrial Targeting“ und

¹⁶ Vgl. D. Lorenz: Ursachen und Konsequenzen des Neomerkantilismus, in: A. Woll (Hrsg.): Internationale Anpassungsprozesse, Berlin 1981, S. 15 ff.

¹⁷ Vgl. D. Lorenz: Zur Krise des Liberalisierungshandels, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), S. 282 ff; sowie E. Minx: Von der Liberalisierungs- zur Wettbewerbspolitik, Berlin 1980, Kap. I und III.

¹⁸ Vgl. zu Art. 23 und 28 W. R. Cline (Hrsg.), a.a.O., S. 149 ff.

¹⁹ Siehe dazu den Beitrag von J. D. Richardson: in: W. R. Cline (Hrsg.), a.a.O., S. 393 ff.; sowie H. P. Gray, a.a.O., S. 147/148.

²⁰ W. R. Cline (Hrsg.), a.a.O., S. 151 und 148.

²¹ Wenn überhaupt, „... sectoral reciprocity makes sense only where there is two-way-intraindustry trade“! Vgl. W. R. Cline: „Reciprocity“: A New Approach to World Trade Policy?, in: W. R. Cline (Hrsg.), a.a.O., S. 147. Entschieden positiver urteilen J. L. Goldstein, St. D. Krasner: „... the United States, too, may need to rely on „less-than-liberal“ solutions to American trade problems ... In sum, the United States should learn from the manner in which other nations have undercut American economic supremacy“. In: Unfair Trade Practices: The Case for a Differential Response, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 74 (1984), S. 287.

²² Jüngst wieder betont von Präsident Reagan, vgl. FAZ vom 9. 9. 1985.

²³ W. R. Cline, a.a.O., S. 155 ff.

generell steigender wirtschaftspolitischer Aktivitäten (Interventionen) werden die herkömmlichen natürlichen (Faktor-)Vorteile immer mehr zugunsten künstlicher Vorteile zurückgedrängt. Auch die theoretischen Grundlagen der Handelspolitik stellen nicht von ungefähr neuerdings auf strategische Variable ab²⁴. Die praktische Brisanz kommt vollauf in folgender Beurteilung zum Ausdruck: „Gerade weil sie praktische Relevanz hat für die Legitimierung staatlicher Eingriffe in den internationalen Handel zur Durchsetzung eigener ‚echter‘ bzw. zur Kompensation ausländischer ‚unechter‘ komparativer Vorteile, gefährdet diese Unterscheidung freilich das ganze traditionelle außenwirtschaftstheoretische Freihandelskonzept und das auf ihm beruhende GATT-System.“²⁵

Auf diese vielschichtige Materie kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden, sie wurde andersorts ausführlicher behandelt²⁶. Statt dessen sollen einige übergeordnete Fragen angeschnitten werden, um an die Bedeutung der Interdependenz der Problemzusammenhänge für die Erhaltung der realwirtschaftlichen Interdependenzbeziehungen der Weltwirtschaft zu erinnern und die GATT-Diskussion nicht zu sehr aus der Perspektive des merkantilistischen Partikularismus zu sehen.

Interdependenzen

Das enge theoretische und reale Verhältnis von internationaler Handels- und Währungspolitik ist eine Binsenweisheit. Auch die entsprechenden internationalen Organisationen der westlichen organisierten Weltwirtschaftsordnung nach 1945, GATT und IWF, waren als Tandem geplant. Leider haben sie in dieser Funktion nur wenig, allenfalls in untergeordneten Bereichen Aktivitäten entwickelt. Praktisch dominiert bis heute Fragmentation, nicht Koordination in der alten Weltwirtschaftsordnung. Freilich gab es jedoch eine letztlich recht problematische, ungeplante Interdependenz von Handels- und Währungs- bzw. Finanzierungspolitik. Verkürzt formuliert: solange der weltwirtschaftliche Finanzierungsspielraum aus vielerlei (zum Teil sich ablösenden) Quellen großzügig bemessen war, wurde die Expansion der Handelsströme mitunter über Gebühr gefördert und der Liberalisierungspolitik das Leben zu leicht gemacht.

²⁴ Zum Beispiel G. M. Grossman, J. D. Richardson: *Strategic Trade Policy: A Survey of Issues and Early Analysis*, Princeton 1985; sowie P. R. Krugman: *The US-Response to Foreign Industrial Targeting*, in: *Economic Activity*, The Brookings Institution, Heft 1, 1984, S. 97-105.

²⁵ J. v. Scherpenberg, a.a.O., S. 26/27.

²⁶ D. Lorenz: *Liberale Handelspolitik vs. Protektionismus – Das Schutzargument im Lichte neuerer Entwicklungen der Außenhandels-theorie*, in: *Neuer Protektionismus in der Weltwirtschaft und EG-Handelspolitik. Jahrescolloquium 1984 des Arbeitskreises Europäische Integration e. V.*, Baden-Baden 1985, S. 19-25.

Seitdem jedoch die Kapitalbilanzen und die Wechselkurse nicht mehr den Gesetzen der Handelstheorie, sondern anderen, vorwiegend makroökonomischen und marktwirtschaftlichen (was nicht dasselbe ist!) Einflüssen unterliegen, gibt es einen gravierenden, währungs- und handelspolitisch induzierten monetären Protektionismus²⁷. Aus Zahlungsbilanzengpässen gibt es überdies auch zunehmend eine Reaktivierung des bilateralen Tauschhandels (countertrade). Beide Störfaktoren machen der Liberalisierungspolitik à la GATT die Überwindung des Neoprotektionismus schwerer und fördern ohne Zweifel den Neomerkantilismus. Der bedeutsame Einfluß des vor allem auf dem Dollar basierenden monetären Protektionismus ist inzwischen wohl kaum noch umstritten. Die bemerkenswerte und weitergehende Interdependenz des Tauschhandels charakterisiert Cohen sehr plastisch: Neben Wettbewerbsverbesserungen könnte sich eine Mini-Verschuldungskrise der Dritten Welt dadurch anbahnen, daß sich beträchtliche Verpflichtungen aus Tauschhandelsgeschäften ansammeln²⁸.

Über die Defizite des GATT auf dem Gebiet des Nord-Süd-Handels ist bereits genug geklagt worden. Die „viertelherzige“ Einstellung der Industrieländer scheint sich unter dem Zwang der Marktzugangsnöte und der unter Umständen besseren Wachstumsaussichten im Süden als im Norden zu ändern. Dies entwickelt sich aber eher in Richtung der Verstärkung merkantilistischer Ventil-Tendenzen – nämlich Sicherung bzw. Erzielung von Handelsbilanzüberschüssen bei Industriewaren gegenüber Entwicklungsländern – vor dem Hintergrund der Transferverpflichtungen der Entwicklungsländer aus dem Verschuldungsprozeß seit Mitte der 70er Jahre! Auch die Graduierungstaktik leidet deshalb naturgemäß unter der permanenten Skepsis der Entwicklungsländer. Wichtiger noch scheint, daß Rohstoffprobleme (einschließlich Erdöl) und Terms-of-Trade-Probleme Bereiche außerhalb des GATT geblieben sind. Die Analyse der Handelsströme des Nord-Süd-Handels konzentriert sich einseitig auf die neue substitutive Arbeitsteilung, was nicht zuletzt auch dazu beitrug, die enormen OPEC-induzierten Kaufkraftpotentiale handelspolitisch zu negieren und sie (erleichtert!) der Regie der freien internationalen Finanzmärkte (kaum dem IWF) zu überlassen²⁹.

²⁷ Vgl. zu verschiedenen Aspekten u. a. UNCTAD, a.a.O., S. 41 ff.; F. Bergsten, J. Williamson in: W. R. Cline (Hrsg.), a.a.O., S. 99 ff.; S. Strange, a.a.O., S. 239 f.; sowie ihre These: „... the only really serious disorders in the system result from ten years' mismanagement of money and credit and to some extent from an international instability in the world oil market“ (S. 233 f.).

²⁸ Vgl. St. Cohen, a.a.O., S. 21 f. und 24. Vgl. auch: *Countertrade: An Illusory Solution*, in: *OECD-Observer*, Nr. 134 (1985), S. 24 ff.

²⁹ Vgl. zu diesem Komplex D. Lorenz: *Liberale Handelspolitik ...*, a.a.O., S. 28 ff.

Dazu kann man in letzter Zeit zwar immer mehr die Zeigefingerweisheit hören, daß Neoprotektionismus in einer Weltmarktwirtschaft nicht nur system-inkonform ist, sondern vor allem die Entschärfung der Verschuldungskrise entscheidend behindert. Welche der vielen Organisationen unserer organisierten Weltwirtschaftsordnung hat sich jedoch eigentlich Gedanken darüber gemacht, wieviel Schulden zur Exportförderung von Industrieländer-Exporten (neben OPEC-Ölimporten) nicht nur den Entwicklungsländern gut tun, sondern auch durch kommerzielle Retransfers zu bewältigen sind? Dem Wechselkurs wird man heutzutage diesen Ausgleich von Ex- und Importen guten Glaubens wohl nicht mehr zutrauen dürfen. Preisflexibilität im Sinne der Terms of Trade kann gerade bei substitutiven Handelsströmen sicher manches bewirken, mitunter aber auch gerade Anpassungsdilemmata provozieren, an der die bekannte Diagnose des GATT-Sekretariats von der Anpassungsverweigerung der Industrieländer weitgehend vorbeigeht³⁰. Über die wenig erfreuliche Verbindung von Überschußkapazitäten und Nachfragemangel könnte in den älteren monetären (!) Konjunkturtheorien sicher Nützliches nachgelesen werden; Freihandelstheorie und die modische „Politische Ökonomie des Protektionismus“ greifen mitunter zu kurz, wenn es um die angemessenen – auch sozio-ökonomisch mitbedingten – Dimensionen und Zeithorizonte der güterwirtschaftlichen Abwicklung der internationalen Arbeitsteilung geht³¹.

³⁰ GATT: Studies in International Trade, Nr. 5, Genf 1977, S. 44 ff.

³¹ Vgl. zur Verursachung und angemessenen Analyse insbesondere des Anpassungsproblems H. P. Gray: Free Trade or Protection: A Pragmatic Analysis, London 1985; sowie D. Lorenz: Ursachen und Konsequenzen ..., a.a.O.

³² Vgl. zur Aktualisierung dieser Problematik E. Thiel: Industrieländerkooperation in Konfliktsituationen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Nov. 1983; und zur Misere der Gipfeldiplomatie J. Pelkmans: Collective Management und Economic Cooperation, in: C. Merlini (Hrsg.): Economic Summits and Western Decision-Making, London 1984, S. 89 ff.

Nicht zuletzt sind hierbei auch genügend Kooperations- und Solidaritätsbereitschaft der Industrieländer untereinander gefragt, zum Beispiel in puncto „positive“ Anpassungspolitik.

Mangelnde Kooperation

Daß in einer so „erschreckend“ interdependenten Weltwirtschaft internationale Kooperation und Solidarität progressiv gefragt sind zur Bewältigung der immer diffizileren internationalen Arbeitsteilung, aber nur degressiv praktiziert werden, ist ein Krebschaden des weltwirtschaftlichen Systems. Wenn die Ablösung der Pax Americana nur einen Pluralismus von Trittbrettfahrer- bzw. „Benign neglect“-Nationen (Free-rider-Syndrom) zur Folge hat, ist ein „GATT“ für Merkantilisten bald systemkonform. Die Ebene der Handelspolitik (ebenso wie die der Währungspolitik) mag dabei freilich nur ein Nebenkriegsschauplatz sein, auf dem gewissermaßen Stellvertreterkriege geführt werden. Das alte zentrale Problem der Bretton-Woods-Ära ist eigentlich nie zu lösen begonnen worden: nämlich bei freien Märkten nationale und internationale Belange wirklich auf einen weltwirtschaftlichen Nenner zu bringen³². Das gilt für die makroökonomischen Bereiche der Fiskal- und Geldpolitik, der Konjunktur- und Wachstumspolitik eigentlich noch mehr als für die Handels-, Währungs- und Industriepolitik. Dieser Anspruch mag Illusion und nur der Rhetorik vorbehalten sein. Aber bestimmt dann nicht auch zum Beispiel eine international nicht abgestimmte Fiskalpolitik (US-Haushaltsdefizit!) über den Dollarkurs und den monetären Protektionismus das weitere GATT-Schicksal über Gebühr?

Haben die Trilateralisten am 22. 9. 1985 beim Treffen der Finanzminister und Notenbankchefs der fünf wichtigsten westlichen Industrieländer in New York begonnen zu begreifen, daß es weltwirtschaftliche Realitäten im „System“ des Liberalisierungs-Merkantilismus gibt?

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG