

Brender, Anton; Hager, Wolfgang; Koopmann, Georg

Article — Digitized Version

Droht eine Desintegration der Weltwirtschaft?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Brender, Anton; Hager, Wolfgang; Koopmann, Georg (1988) : Droht eine Desintegration der Weltwirtschaft?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 11, pp. 547-555

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136455>

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.

Droht eine Desintegration der Weltwirtschaft?

In jüngster Zeit wird vermehrt vor der Gefahr der Desintegration der Weltwirtschaft gewarnt. Wie realistisch sind solche Befürchtungen? Können die Welthandelspartner ein ernsthaftes Interesse an solch einer Entwicklung haben und die damit verbundenen Risiken in Kauf nehmen?

Anton Brender

Die Desintegrationsvisionen sind wenig plausibel

Im Laufe der 70er Jahre sah sich die Welt einer Vielzahl verschiedenartiger wirtschaftlicher Spannungen ausgesetzt. Tatsächlich folgten diese so schnell aufeinander, daß man sagen kann, die Weltwirtschaft habe sich in einem permanenten Schockzustand befunden. Die Devisenmärkte, die Geldmärkte, die Ölmärkte, das Finanzsystem, die Wertpapiermärkte – jeder von ihnen lieferte seinen Teil an Unwettern und trug dazu bei, die Weltwirtschaft in erhebliche Hektik zu versetzen.

Im selben Zeitraum kam es auch zu tiefgreifenden strukturellen Bewegungen. Langsam aber sicher führten diese zu erdrutschartigen Veränderungen in vielen Teilen der Weltwirtschaft. Die Verteilung einiger Industrien auf dem Erdball und die Handelsstrukturen wurden stark beeinflusst. Der Anstieg des japanischen Überschusses im Industriegüterbereich und die Abnahme des europäischen Agrardefizits waren zwei der spektakulärsten Veränderungen. Man muß hinzufügen, daß diese Strukturveränderungen von

einer Serie harter handelspolitischer Konflikte begleitet wurden. Dies ging soweit, daß zwischen den USA und Japan in einigen Industriebereichen offener Krieg herrschte, während zwischen den USA und der EWG im Handel mit Agrargütern und Nahrungsmitteln eine Art Guerrillakrieg die Regel ist.

Die immer wieder auftretenden systembedingten Probleme und die Schwierigkeiten, die Länder in vielen Teilen der Welt mit der Anpassung an den strukturellen Wandel haben, lassen in den Augen vieler Beobachter ein Szenarium „Desintegration der Weltwirtschaft“ plausibler erscheinen. Der Grundgedanke ist offensichtlich: um – wie es häufig gesehen wird – den reinen Zufälligkeiten der internationalen Wirtschaftsbeziehungen bzw. unfairen Konfrontationen weniger ausgesetzt zu sein, wird jedes Land bestrebt sein, sich immer mehr auf sich selbst (oder möglicherweise seine engsten Nachbarn) zu verlassen. Von diesem Szenarium gibt es verschiedene Varianten, die von einem katastrophentypischen „allge-

meinen Zusammenbruch“ bis hin zu der abgemilderten Version einer „regionalen Fragmentierung“ reichen.

Die Fakten

Ungeachtet ihres scheinbaren Realismus ist im Hinblick auf die Plausibilität dieser Desintegrationsvisionen Vorsicht angebracht. Daher sollte man sich an dieser Stelle einige Tatsachen vor Augen halten.

□ All den erwähnten negativen Erscheinungen zum Trotz hat die Intensität des Welthandels – das Verhältnis der Güter- und Dienstleistungsströme zum Weltsozialprodukt – zu Beginn der 80er Jahre zwar stagniert, im Laufe der letzten Jahrzehnte aber niemals abgenommen. Tatsächlich ist diese Intensität heute höher als je zuvor, und die letzten Zahlen des GATT bestätigen, daß der Welthandel schneller wächst als die Weltproduktion.

□ Trotz der sehr erheblichen Schwierigkeiten, mit denen sich viele Länder in letzter Zeit konfrontiert sahen, hat sich keines zu

Schritten in Richtung auf eine größere Autarkie entschlossen. Statt dessen scheint genau die entgegengesetzte Tendenz vorzuherrschen: Länder wie die UdSSR und China, die lange Zeit binnenorientiert waren, setzen jetzt auf eine Beschleunigung ihres industriellen Wachstums durch eine stärkere Beteiligung am internationalen Handel.

□ Seit Beginn dieses Jahrzehnts gibt es entscheidende Anstöße für eine neue Diskussionsrunde im Rahmen des GATT. Sie wird schließlich dazu führen, daß ein kompletter neuer Bereich – der Dienstleistungssektor – für die Internationalisierung geöffnet wird. Immer mehr Dienstleistungsunternehmen werden dazu übergehen, im Ausland zu verkaufen und auch zu produzieren. Gleichzeitig haben die meisten Industrieländer – wenn auch ohne förmliche multilaterale Verhandlungen – begonnen, ihre Finanzsysteme zu öffnen und so eine neue Art der internationalen Integration voranzutreiben. Dieser Prozeß ist zwar noch lange nicht abgeschlossen; die bereits erreichte Dynamik scheint ihn aber irreversibel zu machen.

□ Während der letzten beiden Jahrzehnte haben immer mehr Unternehmen ihre Tätigkeit internationalisiert. Dies ist eine grundsätzlich neue Tatsache. Vor 20 Jahren gehörten zwei Drittel des gesamten Bestandes an Direktinvestitionen amerikanischen Firmen, meist riesigen Unternehmen. Heute gehören zwei Drittel des – inzwischen viel höheren – Bestandes an Direktinvestitionen nicht-amerikanischen Firmen, unter ihnen viele mittelständische Unternehmen. Dies verleiht dem Grundkonzept des internationalen Wirtschaftssystems eine neue Dimension. Es ist heute zunehmend in die Struktur der Unternehmen eingebettet.

Welche Schlußfolgerungen sind aus diesen Beobachtungen zu ziehen? Sie laufen offensichtlich darauf hinaus, daß die Beziehungen, die die einzelnen Länder aneinander binden, immer zahlreicher werden und tendenziell alle Dimensionen der Wirtschaftstätigkeit beeinflussen. Aber lassen wir uns nicht verwirren: dies vollzieht sich in einer Welt, in der die nationalen Wirtschaften noch identifizierbar sind. Die nationalen Staatshaushalte und Steuersysteme, Währungen und Geldpolitiken sind noch immer verschieden und sorgen dafür, daß sich der amerikanische „Teil“ der Weltwirtschaft z.B. deutlich von ihrem japanischen oder deutschen „Teil“ unterscheidet.

Die Bedeutung dieser Feststellung wird klar, wenn wir einen weiteren Punkt in Betracht ziehen: Im Ge-

gensatz zu allen anderen „Produktionsfaktoren“ tendieren die Arbeitskräfte zumindest in den Industrieländern in immer geringerem Maße dazu, Grenzen zu überschreiten. Hieraus ergibt sich eine wichtige Folgerung: Die größere Mobilität von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Unternehmen führt zu einer Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Menschen, die in den verschiedenen nationalen „Regionen“ der Welt leben. Während des größten Teils der letzten Jahrzehnte vollzog sich dieser Wettbewerb über den internationalen Handel. Inzwischen sind schnellere Wege verfügbar.

Wo sollen Finanzmittel investiert, wo neue Produktionsanlagen errichtet werden? Bei der Beantwortung dieser Fragen wägen Kapitalgeber und Unternehmensleitungen die verschiedenen Möglichkeiten gegeneinander ab, die jedes Land ihnen bietet. Die Kosten-Nutzen-Relationen beispielsweise von Thailand und Portugal oder Holland und den Vereinigten Staaten werden miteinander verglichen. Die Existenz dieses permanenten Arbitrageprozesses zwingt jedes Land, in Betracht zu ziehen, wie sich die anderen – etwa im Hinblick auf finanzpolitische Maßnahmen oder die Arbeitsgesetzgebung – verhalten. Außerdem macht er die Staaten sehr empfindlich gegenüber Bewegungen wichtiger Wechselkurse oder Zinssätze. Dieselben Tatbestände, die das Gewebe der Weltwirtschaft viel dichter werden lassen, sorgen also auch für einen verstärkten Wettbewerb zwischen ihren nationalen „Teilen“.

Für die Bewohner eines jeden Landes geht es um einen hohen Einsatz: die Zahl und Qualität der im Land verfügbaren Arbeitsplätze sowie ihr zukünftiges Einkommensniveau hängen in starkem Maße von ihrer kollektiven Fähigkeit ab, erfolg-

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Anton Brender, 42, ist stellvertretender Direktor des Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII) und Directeur d'Etudes der Universität Paris-Dauphine.

Dr. Wolfgang Hager, 48, ist Partner der European Research Associates, EG-Beratung für Wirtschaft und Politik, in Brüssel.

Georg Koopmann, 43, Dipl.-Volkswirt, leitet die Forschungsgruppe Handels- und Leistungsverflechtungen in der Abteilung Internationale Finanzen, Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrieländern, des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

reich an dieser weltweiten Konkurrenz teilzunehmen. Daher die wiederkehrende Versuchung, aus solch einem einengenden System auszubrechen. Daher auch der Eindruck, das System sei nahe daran, auseinanderzubrechen. Dieser Eindruck vernachlässigt jedoch die Tiefe und Widerstandsfähigkeit der heute vorliegenden internationalen Verflechtungen. Die Gefahren, denen die Weltwirtschaft zur Zeit ausgesetzt ist, sind nicht so dramatisch, könnten allerdings auf längere Sicht ebenso durchschlagende Wirkungen zeigen.

Zwei Risiken

Zum besseren Verständnis sollten wir zur Betrachtung des Wettbewerbs zwischen Ländern – im Unterschied zu dem zwischen Unternehmen (die zunehmend internationalisiert sind) – zurückkehren. Dieser wahrhaft inter-nationale Wettbewerb wird zur treibenden Kraft des Weltwirtschaftssystems. Die Öl-„Schocks“ sowie die Zins- und Wechselkurs-„Kriege“ passen sich gut in diesen Rahmen ein. Die Tatsache, daß sich Güter, Kapital und Unternehmen mehr oder weniger frei von einem Ort der Welt zum anderen bewegen, bedeutet nicht, daß die einzelnen Länder nicht versu-

chen, ihre Bewegungen positiv oder negativ zu beeinflussen, um mehr von ihnen zu profitieren. So erklärt sich die Kombination von internationaler Offenheit und nationalem Aktivismus, die für die gegenwärtige Weltwirtschaftsordnung typisch ist (aus dieser Sicht ist Regionalismus lediglich ein Weg für eine Gruppe von Ländern, die einige gemeinsame Merkmale aufweisen, sich auf wirkungsvollere Art den gegenwärtigen wirtschaftlichen Herausforderungen zu stellen, indem sie ihre Kräfte bündeln). Aus dieser Sachlage erwachsen zwei Risiken für das System.

Das erste könnte man als „Ausstiegs“-Syndrom bezeichnen. Der heute ablaufende Wettbewerbsprozeß unterscheidet sehr selektiv zwischen den verschiedenen Teilen der Welt anhand ihrer jeweiligen Fähigkeit, die Regeln dieses komplizierten Spiels einzuhalten. Jedes Entwicklungsland hat inzwischen verstanden, daß es sich ein Beispiel an Südkorea oder Taiwan nehmen sollte. Wenige wissen jedoch wie! Hier besteht die Gefahr, daß viele Länder oder sogar ganze Kontinente aus dem Weltwirtschaftssystem ausscheiden, weil sie seinen immer größeren Anforderungen einfach nicht gewachsen sind. Sie würden die Autarkie nicht bewußt wäh-

len, sondern durch ihre mangelnde Fähigkeit, sich in das Handelssystem einzufügen, in diese Richtung getrieben werden.

Das zweite Risiko ist ein „unproduktives Chaos“. Es folgt aus der Tatsache, daß Freihandel und freier Kapitalverkehr ein Faktor des Fortschritts, aber auch der Stagnation sein können. Hier kommt es in hohem Maße auf das Vorhandensein einer soliden und tragfähigen internationalen Vereinbarung über die Spielregeln an. Der Wettbewerb muß nicht nur unbedingt fair sein, wesentlich ist auch, daß die Festlegung einiger Schlüsselgrößen (z.B. Zinssätze und Wechselkurse) aus dem internationalen Wettbewerb herausgehalten wird. Das System sollte nicht mehr gegenseitige Abhängigkeiten aufweisen, als wir gemeinsam handhaben können und wollen. Anderenfalls wird bei dem Versuch, sich durch die durch übermäßige Instabilität entstandenen Schwierigkeiten „hindurchzuwursteln“, eine Menge Energie verschwendet werden.

Der Versuch, diese beiden systemeigenen Risiken – Marginalisierung und makroökonomische Instabilität – auszuschalten, sollte der Zweck der internationalen Zusammenarbeit sein.

Wolfgang Hager

Dreiteilung der Weltwirtschaft?

Heute stehen sich in der Weltwirtschaft drei große Konkurrenten gegenüber: die USA, Japan und Europa. Geprüft werden soll im folgenden, ob einer dieser drei Kontrahenten ein ernsthaftes Interesse an einer weltwirtschaftlichen Desintegration entwickeln bzw. die damit verbundenen Risiken in Kauf nehmen könnte.

Da ist zunächst Nordamerika, d.h. die USA und Kanada, die durch die neue US-Kanadische Freihandelszone möglicherweise noch enger zusammenrücken werden. Strukturell gehören aber auch Nord-Mexiko und ganz Ostasien zur amerikanischen Industriebasis. Offshore-Produktion im amerikanischen Ausmaß ist Zeichen einer In-

dustriekultur, die zu eng auf Kostensenkung statt auf Qualität und technische Entwicklung setzt. In Amerika führt dies zu einem gespaltenen Arbeitsmarkt, in dem selbst qualifizierte Arbeiter in direktem Lohnwettbewerb mit Entwicklungsländern stehen. Dies wiederum löst periodisch politische Gegenreaktionen aus – Protektionismus –, die jedoch

an den Vorteilen, welche die Mehrheit der Amerikaner (scheinbar) aus dieser Arbeitsteilung zieht, nicht wesentlich rütteln. Mittelfristig wird es also keinen amerikanischen Block ohne Niedriglohn-Asien geben, auch wenn dabei Amerika riskiert, Produktions-Know-how auf Dauer zu verlieren und wichtige binnenwirtschaftliche Kreisläufe verkümmern zu lassen.

Der amerikanische Protektionismus

Wie steht es mit Japan? Japan steht nicht mit den amerikanischen Arbeitern, sondern mit dessen Managern in Konkurrenz – und macht alles besser: Produktionsmanagement, Marketing (die großen Handelsgesellschaften), selbst das Finanzgeschäft. Japan ist in der Lage, heimische Arbeitskraft sinnvoll einzusetzen – auch die Amerikas (und Europas). Dieser Konkurrenzkampf wird nicht von Wirtschaftsräumen, sondern von Firmen geführt – Management gegen Management. Entsprechend groß ist das Ressentiment gegen Japan im republikanischen Amerika. Die Japaner beklagen sich inzwischen glaubhaft über die Schwäche ihrer Konkurrenten, die ein normales Miteinander erschwert. Diese Schwäche liegt auch, und zunehmend, in der Technologie.

Die Ausnutzung von Management-Überlegenheit in Routinegütern erfolgt am gezieltesten über Direktinvestitionen; dagegen ist bei Hochtechnologie der Güterhandel (noch) unersetzbar. Direktinvestitionen belassen den Mehrwert aller Nicht-Managementleistungen im Gastland: Arbeit, Energieversorgung, Vorprodukte, Transport und andere niedere Dienstleistungen. Bei der Hochtechnologie ist dagegen der gesamte Produktionszyklus involviert, von der Forschung über

Zulieferer hochwertiger Materialien bis zum Spezialarbeiter. Amerika gerät paradoxerweise in die klassische Position eines Entwicklungslandes, das von monopolartigen Importen mit hohem Technologiegehalt für das Funktionieren der eigenen Wirtschaft abhängig ist. Dies gilt längst nicht mehr nur für die Halbleiter. Der Import von Kapital und der Export von Routinegütern (inklusive Textilien) und Agrarprodukten gehören zu diesem Bild.

Der amerikanische Protektionismus hat somit zwei Funktionen: den lokalen Mehrwert (*local content*) durch induzierte Direktinvestitionen zu maximieren; und durch infant industry protection temporäre Rückstände in der Hochtechnologie aufzuholen. Gegen beide Formen gibt es neben ideologischen Bedenken starke Gegenströme. Direktinvestitionen bedrohen bestehende Produktionskapazitäten und das heimische Management. In der Anlaufzeit benötigen diese Investitionen noch Zulieferungen aus dem Ursprungsland, die erst nach weiteren Direktinvestitionen der Zulieferer selbst abnehmen. In dieser Phase können Direktinvestitionen durch Forderungen nach einem hohen *local content* abgeblockt werden. Die Lösung – für das Management und das Problem der Überkapazitäten – liegt in der Verbindung induzierter Direktinvestitionen mit einer induzierten Mitgliedschaft im heimischen Oligopol, wie z.B. durch US-japanische Joint Ventures in der Automobilindustrie. Früher – bei gleichen Kräften – konnte Oligopoldisziplin über gegenläufige Direktinvestitionen im Lande des „Angreifers“ erreicht werden. Heute brauchen die großen Firmen dazu die Macht des Staates, d.h. den Protektionismus.

Dies sind jedoch taktische Züge, die nichts mit Abkopplung in Blöcken

zu tun haben, wohl aber den Protektionismus als Mittel einsetzen – wie von Japan jahrzehntelang vorexerziert –, um die Vorteile einer engen internationalen Verflechtung „besser“ zu verteilen.

Daraus folgt indirekt auch, daß es einen japanischen Block – eine Neuaufgabe der Greater East Asian Co-prosperity sphere – nicht geben kann. Japan kann an einer weltwirtschaftlichen Desintegration nicht gelegen sein. Genau wie das japanische Management die Welt als Absatzmarkt für seine Innovationen in Produktionstechnik und Produkten braucht, benötigt Ostasien die gesamte Welt für seine letztlich begrenzte Rolle als Produktionsstätte. Und die Welt zieht gewaltigen Nutzen aus beidem.

EG-Binnenmarktliberalisierung

Wie steht es mit Europa? Die Entwicklung eines Wirtschaftsraums eigener Qualität ist heute schon Wirklichkeit. 1992 ist nicht, oder nur begrenzt, eine Weiterführung der Nachkriegsliberalisierung, die im GATT nachvollzogen werden könnte: Es geht um die Schaffung einer Volkswirtschaft, nicht nur eines Marktes. Der Kern des Programms liegt im direkten Eingriff in hoheitliche und politische Aufgaben der Nationalstaaten. Beim Güterhandel sind es die Standards (mit einer industriepolitischen und einer sozial/ökologischen Komponente); und das öffentliche Beschaffungswesen. Wichtiger sind allemal die Dienstleistungen: Transport, Finanzen und Telekommunikation sind die großen Kapitel. Darüber hinaus wird aber auch der Markt für die Produktionsfaktoren selbst liberalisiert: für Kapital und hochqualifizierte Arbeitskräfte. Bedingungen für die Mobilität des Produktionsfaktors Know-how werden ebenfalls durch Innovationen wie die Euro-AG verbessert.

Eine zentrale Voraussetzung einer Liberalisierung des Binnenmarktes ist eine Liberalisierung jeder einzelnen Volkswirtschaft. Das heißt übrigens, daß dieses Programm nur in einer Zeit wie der jetzigen möglich wurde, in der die Mitgliedstaaten schon für die Idee der Deregulierung aufgeschlossen waren. Eine andere Methode, einen Markt in den bisher vom Staat geschützten Bereichen zu schaffen, etwa durch eine Angleichung der bestehenden restriktiven Systeme, wäre undenkbar kompliziert.

Für das einzelne Land bedeutet 1992 eine Verschärfung des nationalen, des innereuropäischen und ipso facto des internationalen Wettbewerbs. International gesehen ist 1992 eine einseitige Konzession an die Handelspartner. In einigen Bereichen, wie zum Beispiel der Fernmeldetechnik, bestehen Befürchtungen, daß nicht die (noch fragmentierte) europäische Industrie, sondern die schon global etablierte japanische und amerikanische Konkurrenz die großen Nutznießer des Binnenmarktes sein werden.

Die Rolle der Reziprozität

Bei den Dienstleistungen sind es vor allem Telecomdienste und Bankgewerbe, welche die außereuropäische Konkurrenz fürchten. Es bahnt sich eine klare Unterscheidung an zwischen einem Recht für Europäer, grenzüberschreitend Dienstleistungen anzubieten, und einem Privileg für Nicht-Europäer, das nur über Reziprozität erlangt werden kann. Da damit der gleichwertige Zugang zum Regulierungsraum des Handelspartners gemeint ist und in den USA selbst einheimische Banken auf Teilstaaten begrenzt sind, birgt die Forderung nach Reziprozität ein großes Konfliktpotential oder bedeutet in der Praxis Protektionismus. „National Treatment“, die Gleichbehandlung von In- und

Ausländern, wie in der OECD seit langem ausgehandelt, würde faktisch einseitige Vorteile für die amerikanischen Banken bedeuten. Dies wird ein Dauerthema der nächsten Jahre.

Eines der Hauptziele von 1992 ist es, über härteren innereuropäischen Konkurrenzkampf die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Für die Europäische Kommission kommt es aber darauf an, die Außenkonkurrenz nicht so schnell wachsen zu lassen, daß dadurch das Programm des Binnenmarktes selbst durch nationale Widerstände in Gefahr gerät. Sie bedient sich dabei teils subtiler, teils weniger subtiler Methoden. Zu den letzteren gehören Antidumpingverfahren. Die wachsende Häufigkeit dieser Verfahren sollte nicht über ihre begrenzte Wirkung hinwegtäuschen. Von Abschottung kann keine Rede sein. Aber anders als Amerika ist die europäische Großindustrie nicht grundsätzlich bereit, irgendeinen Produktionszweig völlig „auszulagern“. Hohe extra-europäische Importanteile am Verbrauch gibt es nur bei der Unterhaltungselektronik (50%) und bei den Halbleitern. In beiden Sektoren werden ambitionöse Gegenstrategien entwickelt, die sich im übrigen gegenseitig stützen.

Industriepolitische Ansätze

So begnügt sich die Gemeinschaft nicht mit dem ESPRIT-Programm, um auf dem Gebiet der Chips, Computer und CIM den Anschluß zu finden oder zu behalten. Die neue digitale (später Breitband-) Telekommunikationstechnik wird im RACE-Programm vorbereitet, das neben Forschung und Entwicklung auch auf europäische Standards abzielt, die immer auch eine Markt(macht)funktion haben. Die gemeinsame Planung einer neuen Infrastruktur für die neuen Technologien

gibt der europäischen Industrie einen Rahmen für die Zukunft, der Flexibilität am Markt mit industriepolitischen Zielen verbindet. Ähnliches trifft für das HDTV zu: eine europäische Entwicklung von Standards/Technologie, welche die Japaner vorerst blockiert – auch in Amerika – und der europäischen Videoindustrie eine dringend benötigte Renaissance beschere soll. Sowohl die Breitband- als auch die HDTV-Technologie haben einen großen Bedarf an Mikrochips und bieten die Möglichkeit, die europäische Lücke bei der Massenproduktion zu schließen.

Ähnlich subtiler Protektionismus, basierend auf gesamteuropäischen Systemen mit starkem öffentlichen Gestaltungspotential, könnte mit dem EUREKA-Projekt Prometheus und dem verwandten EG-Projekt DRIVE erreicht werden. Hier soll das interaktive, intelligente Automobil der späten neunziger Jahre entwickelt werden, durch Kabel unter der Straße mit zentralen Computern verbunden. Noch direkter an öffentliche Aufträge gebunden sind Projekte für neue europäische Hochgeschwindigkeitszüge. Ein Kommissionsvorschlag sieht vor, bei öffentlichen Aufträgen Nicht-EG-Firmen von den Regeln der freien, europaweiten Ausschreibungen auszuschließen bzw. eine 50%ige Local-content-Schwelle zu etablieren. Dies ist zwar liberaler als die gängige nationale Praxis, wird aber in Amerika als Verstoß gegen das einschlägige GATT-Abkommen gewertet.

Diese industriepolitischen Ansätze – von den zwischenstaatlichen Fusions-, Weltraum- und Luftfahrtprogrammen gar nicht zu sprechen – sind ein unverzichtbarer Bestandteil des Abenteuers 1992. Sie sollen verhindern, daß sich ein ansonsten radikal liberalisiertes Europa balkanisiert, in der internationalen Produktion verliert und zum Untelieferanten ab-

sinkt. Es ist gerade dieses Element, welches Mrs. Thatcher überhaupt nicht versteht, da ihre industriepolitische Strategie eindeutig auf die Nutzbarmachung des Binnenmarktes ausgerichtet ist, mit Großbritannien als Standort für amerikanische und japanische Firmen.

Direktinvestitionen als strategisches Problem

Hier stellt sich jedoch das langfristig wirklich zentrale Problem des Protektionismus: nicht der Güterhandel, sondern die Direktinvestitionen sind das eigentliche strategische Problem. Hier gehen die Gedanken der Kommission inzwischen in eine auch in Amerika zu beobachtende Richtung (die im übrigen in Japan stillschweigend Selbstverständlichkeit ist). Sie laufen darauf hinaus, daß außer-europäische Direktinvestitionen nur dann subventioniert werden dürfen (wie sie es in Großbritannien und anderswo fast immer sind), wenn sie gewisse Kriterien erfüllen, wobei local content und F&T an oberster Stelle stehen.

Daß sich dieses Problem konkret in diesen Tagen am Beispiel des „britischen“ Nissan Bluebird dramatisierte, ist kein Zufall. Die europäische, insbesondere die italienische und französische Automobilindustrie sieht mit Sorge die Möglichkeit eines Dreifrontenkrieges mit der japanischen Industrie nach 1992, wenn die nationalen Quoten fallen: Direktimporte aus Japan, Importe aus japanischen US-Werken und Produktion aus eigenen Werken in Europa. Es wäre ebenso leicht wie leichtsinnig, diesem Problem mit Sonntagsparolen zu begegnen. Zehn Prozent der europäischen Industrieproduktion, ihrerseits mit weitreichenden Verbindungen zu allen anderen Industrie- und Dienstleistungszweigen, stehen auf dem Spiel. Ein Kränkeln dieses Sektors würde die an sich berechnete Hoffnung auf eine Erholung der europäischen Volkswirtschaften begraben. Dabei geht es, wie so oft bei West-West-Handelskonflikten der letzten Jahrzehnte, um die Verlagerung der Kosten einer bedenkenlosen Kapazitätsausweitung, und der daraus

entstehenden Überkapazitäten, von Japan auf die Wirtschaftspartner. Die französische Forderung nach 70% oder mehr local content für den Bluebird ist nur ein Vorgeplänkel einer handels- und industriepolitischen Auseinandersetzung, die das Schlagwort von der „Festung Europa“ noch jahrelang am Leben erhalten wird.

Auch hier geht es nicht um Blockbildung, sondern um die Suche nach einem flexiblen Gleichgewicht zwischen Firmen, um Wettbewerb in homöopathischen Dosen, der eine langfristige Geschäftsplanung erlaubt. Schon gar nicht handelt es sich um den Beginn der oft beschworenen protektionistischen Spirale der dreißiger Jahre. Wenn amerikanische Behörden heutzutage von „US sales“ sprechen, so meinen sie damit die Summe der Exporte und der Verkäufe von US-Töchtern im Ausland. Nichts verdeutlicht anschaulicher die Deterritorialisierung der Wirtschaftsinteressen. Für eine Blockbildung ist in einer solchen Welt kein Platz.

Georg Koopmann

Reorganisation oder Desorganisation der Weltwirtschaft?

Die Weltwirtschaft präsentiert sich gegenwärtig in guter Verfassung. Die Wachstumsprognosen für das laufende Jahr, erstellt unter dem Eindruck des schwarzen Oktober 1987, werden von den tatsächlichen Zuwachsraten in den Schatten gestellt, während die Preise relativ stabil sind. Auch im kommenden Jahr wird mit hohem Wachstum und hoher Preisstabilität gerechnet, und die Entwicklungsländer werden 1989 voraussichtlich erstmals wieder ein höheres Wirtschaftswachs-

tum erzielen als die Industrieländer. Die Schuldenkrise der Dritten Welt scheint sich zu entschärfen: die Exporterlöse wachsen nunmehr schneller als der Schuldendienst. Das amerikanische Handelsdefizit schwillt allmählich ab, wenngleich der Abbau nur stockend verläuft und die erneut steigenden Überschüsse Japans und der Bundesrepublik neuen Zündstoff zu schaffen drohen. Indessen schreitet die Integration der Weltwirtschaft voran: Der Welthandel expandiert schwung-

haft und mit höherer Zuwachsrate als die Weltproduktion, und die Direktinvestitionen im Ausland nehmen schneller zu als die inländischen Kapitalanlagen.

Der Internationale Währungsfonds schreibt in seinem neuesten World Economic Outlook die unerwartet günstige Entwicklung der Weltwirtschaft nicht zuletzt der wirtschaftspolitischen Koordination und Kooperation zwischen den führenden westlichen Industrieländern zu. Diese Einschätzung entspricht der

vorherrschenden internationalen Stimmungslage.

In der allgemeinen Kooperationsbegeisterung werden freilich die Grenzen dieser Institutionen leicht übersehen. Sie sind durch unterschiedliche Bedingungen und Interessen der einzelnen Länder gesetzt. Den Ausgleich der Unterschiede besorgt – im Prinzip – der Wechselkurs, vorausgesetzt, die makroökonomische Politik der Länder ist in sich schlüssig und verlässlich. Internationale Kooperation kann hier unterstützend wirken, sie kann aber auch kontraproduktive Folgen haben¹. In der Globalsteuerung droht der Weltwirtschaft eher Über- denn Desorganisation.

Hauptgefahr Protektionismus

Das Gespenst einer desorganisierten Weltwirtschaft erscheint realistischer, betrachtet man verschiedene Bereiche der mikroökonomischen Politik. Die Entwicklung hier wird freilich wesentlich durch Erfolg oder Mißerfolg der Globalsteuerung beeinflusst. Den schlagenden Beweis für diesen Zusammenhang haben die Vereinigten Staaten geliefert. Das gewaltige Außenhandelsdefizit, das sich dort aufgetürmt hat, wurzelt in gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen. Es hat enormen protektionistischen Druck verursacht und negativ auf die Handelspolitik durchgeschlagen. Der umgekehrte Effekt ist zu erwarten, wenn die Rückkehr zum außenwirtschaftlichen Gleichgewicht gelingt.

Die Handelspolitik und die weltweit stärker in den Vordergrund drängende – umfassender konzipierte – Strukturpolitik haben aber zugleich ihre eigene, durch Widersprüche gekennzeichnete Dynamik. Das herausragende Ereignis in diesem Bereich der Wirtschaftspolitik ist die Uruguay-Runde des GATT, zumal die Verhandlungen dort sich nicht auf die traditionelle

Handelspolitik und den Warenhandel beschränken, sondern auch die Dienstleistungen und ein breites Spektrum staatlicher Interventionen mit Wirkungen auf den internationalen Wettbewerb abdecken. Verglichen mit der vorangegangenen Tokio-Runde zeichnet sich die laufende GATT-Konferenz durch ein flottes Tempo und Beweglichkeit ihrer Teilnehmer aus. Gemessen an der zum Auftakt im September 1986 einmütig erklärten Verpflichtung, keine neuen GATT-widrigen Handelsschranken zu errichten (standstill) und bestehende abzubauen (rollback), ist die Bilanz jedoch ernüchternd.

Der Protektionismus wird zu Recht als „Hauptgefahr für die Entwicklung einer dynamischen Weltwirtschaft“ gewertet². Unverändert sind rund zwei Fünftel des Welthandels durch nichttarifäre Handelshemmnisse der verschiedensten Art betroffen. Allein ein Zehntel der Handelsströme wird durch etwa 200 Selbstbeschränkungsabkommen reguliert, von denen rund drei Viertel auf die USA und die EG (als Importeure) entfallen. Der Liberalisierungsfortschritt findet neuerdings vorwiegend in Entwicklungsländern statt. Angespornt durch beeindruckende Wachstumserfolge der Länder mit relativ offenen Märkten haben die Regierungen zahlreicher Entwicklungsländer das Außenhandelsregime – und die innere Wirtschaftsordnung – erheblich gelockert. Insgesamt haben die Entwick-

lungsländer in den letzten Jahren mehr handelspolitische Liberalisierungs- als Restriktionsmaßnahmen getroffen. In den Industrieländern überwiegt hingegen die Anzahl der Beschränkungen³.

Arsenal an Grauzonenmaßnahmen

Charakteristisch für die Handelspolitik der Industrieländer ist die Vorliebe für Abwehr- und Vergeltungsmaßnahmen gegen angeblich unfaire Handelspraktiken des Auslandes. Deren unnachsichtige Bekämpfung bildet den Dreh- und Angelpunkt des neuen Handelsgesetzes der Vereinigten Staaten und der bereits seit einigen Jahren dort geübten handelspolitischen Praxis. Während die dem Artikel 19 des GATT entsprechende Schutzklausel der amerikanischen Handelsgesetzgebung nur noch relativ selten beansprucht wird – sie verschafft unter und zu bestimmten Bedingungen (durch fairen ausländischen Wettbewerb) bedrängten einheimischen Anbietern vorübergehend Entlastung –, haben neben den Grauzonenmaßnahmen (Selbstbeschränkungsabkommen, Orderly Marketing Agreements usw.) die Fälle behaupteter – und geahndeter – Verfälschungen des internationalen Wettbewerbs dramatisch zugenommen. Stein des Anstoßes sind nicht nur Dumping und Subventionen, sondern auch Kooperations- und Fusionsförderung, Kartellbildung, die Verletzung von Arbeitnehmerrechten, unzureichender Schutz des geistigen Eigentums und ähnliche Handlungen oder Unterlassungen des Staates im Ausland. Das jüngste Beispiel ist die Verhängung hoher amerikanischer Strafzölle auf verschiedene brasilianische Produkte wegen unzureichenden Patentschutzes in dem südamerikanischen Land⁴.

Auch die EG verfügt – seit 1984 – über ein Abwehrinstrument „gegen

¹ Vgl. Martin Feldstein: Rethinking international economic coordination, in: Oxford Economic Papers, Vol. 40, 1988, S. 205 ff.

² Vgl. Hans Joachim Hochstrate, Ralf Zeppernick: Störungen des Welthandels – neuere Entwicklungen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68. Jg. (1988), H. 10, S. 500.

³ Vgl. dazu den neuesten Bericht des Internationalen Währungsfonds über Exchange Arrangements and Exchange Restrictions.

⁴ Vgl. William Dullforce: Brazil says US sanctions breach standstill deal, in: Financial Times, 28. 10. 1988.

unerlaubte Handelspraktiken⁵. Diese Waffe ist bisher nur sporadisch eingesetzt worden. Um so eifriger bedient sich die Zwölfergemeinschaft des Antidumping und zieht hier die Schrauben immer enger, so daß nun auch die japanischen „Schraubenzieherfabriken“ erfaßt und zusätzliche Strafzölle verhängt werden, wenn der betroffene ausländische Anbieter den Erstzoll einfach „wegsteckt“. Bemerkenswert ist nicht so sehr die Anzahl der Fälle als der immens gewachsene Handelswert, der tangiert ist. Während traditionell vor allem Rohstoffe und relativ einfache Produkte in Antidumpingverfahren verwickelt waren, sind es heutzutage in erster Linie technologieintensive Erzeugnisse mit hohem Handelsanteil (Kopiergeräte, elektronische Waagen und Schreibmaschinen, CD-Geräte, Computerdrucker, Videorecorder etc.). Bedenkt man, daß die europäische Elektronikindustrie seit Jahren um eine Atempause im internationalen Konkurrenzkampf ringt – und nicht ohne Erfolg, wie die 1985 bzw. 1984 erhöhten Schutzzölle für Videorecorder und CD-Geräte sowie verschiedene Selbstbeschränkungsregelungen, zuletzt die „freiwillige“ Exportzurückhaltung koreanischer Hersteller von Videorecordern, zeigen –, so entpuppt sich die Antidumpingpolitik der EG als lupenreine Industriepolitik und die Berufung auf Fairplay als durchsichtiger Schleier.

Die „neue Reziprozität“

Das Zwillingiskonzept des „fairen Handels“ ist die derzeit vieldiskutierte „neue Reziprozität“. In den bisherigen GATT-Verhandlungen war Reziprozität gleichbedeutend mit ausgewogenen und einvernehmlich erzielten, über Länder- und Branchengrenzen hinwegreichende *Verbesserungen* der Marktzugangsbedingungen. Neuerdings

steht die volle *Äquivalenz* des gegenseitigen Marktzugangs im Vordergrund, und sie wird in einzelnen Branchen und gegenüber einzelnen Ländern gesucht. Die Erfüllung wird an der Entwicklung bilateraler und sektoraler Salden gemessen. Das neue amerikanische Handelsgesetz verlangt derartige Gegenseitigkeit z.B. im Telekommunikationshandel und generell gegenüber Ländern mit hohem bilateralen Handelsüberschuß, wenn diese Länder unfairer Handelspraktiken überführt werden. Die Position der EG erhellt das folgende Zitat Willy de Clercq: „Wir müssen nicht so sehr eine Symmetrie der rechtlichen Äquivalenz der Markt Zugangsbedingungen, sondern eher eine Äquivalenz ihrer ökonomischen Effekte anstreben.“⁶

„Fair trade“ und volle Reziprozität bedeuten in letzter Konsequenz die Verneinung des internationalen Handels. Die Verfechter dieser Konzepte betreiben die Einebnung nationaler Unterschiede, deren Existenz den Anstoß zum Außenhandel gibt und ihn für die beteiligten Länder lohnend macht. Die bewährten GATT-Prinzipien der Meistbegünstigung und des „national treatment“ werden zwangsläufig unterminiert. Faktisch vollzieht sich der Rückzug aus der internationalen Arbeitsteilung durch Vergeltungs- und Rückvergeltungsschläge und durch den Abschreckungseffekt zumal auf kleine und mittlere Exporteure, die den Verfahrenskrieg scheuen.

Strategische Handelspolitik

Neben Fairneß und Reziprozität sorgt seit einiger Zeit der Begriff der strategischen Handelspolitik für Schlagzeilen. Die Theorie der strategischen Handelspolitik ist eine Fortentwicklung des alten Optimalzollarguments. Ausgehend von der oligopolistischen Struktur bedeutender Weltmärkte entwickelt sie

Strategien zur Maximierung des nationalen Anteils an den dort zu erzielenden Übergewinnen. Ihre wissenschaftlichen Urheber fürchten freilich die eigene Courage und warnen vor der politischen Anwendung ihrer Rezepte⁷. Tatsächlich mehren sich die Fälle strategischer Handelspolitik. Das Beispiel Airbus macht Schule, wie jüngst die staatlich geförderte Kooperation zwischen Philips, SGS-Thomson und Siemens in der Chips-Forschung zeigt. Selbst wenn der Versuch europäischer Gegenmachtbildung gegen amerikanische und japanische Vormachtstellungen und Koalitionen (Beispiel Halbleiterabkommen) gelingen sollte, bliebe er strukturpolitisch äußerst fragwürdig. Strategische Allianzen zwischen Unternehmen und Staat dienen zuerst dem Produzenteninteresse. Im Inland sind sie mit Mitnahme- und Ausbreitungseffekten verbunden, im Ausland fordern sie zur Kompensation heraus. Das Nachsehen haben der Konsument und der Steuerzahler.

Neben und über den genannten, den Zusammenhalt der Weltwirtschaft bedrohenden Entwicklungstendenzen besteht die immerwährende Gefahr der handelspolitischen Blockbildung. Derzeit richten sich alle Augen auf den europäischen Binnenmarkt. Wenn es tatsächlich gelingt, den innereuropäischen Handel vollständig zu liberalisieren, werden Produktivität und internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Europa beträchtlich steigen. Ähnliches geschah in den 60er Jahren, als in der

⁵ Vgl. Meinhard Hilf, Reinhard Rolf: Das „Neue Instrument“ der EG, in: Recht der Internationalen Wirtschaft, April 1985, H. 4, S. 297 ff.

⁶ Vgl. The Economist, 3. 9. 1988, S. 15. Im Original lautet das Zitat: „We will have to pursue a symmetry not so much in the legal equivalence of conditions of access to markets, but rather an equivalence in their economic effects.“

⁷ Vgl. Marc Levinson: Is strategic trade fair trade?, in: Economic Impact, Nr. 64, 1988, H. 3, S. 29 ff.

damaligen EG der Sechs die innergemeinschaftlichen Zollhürden und mengenmäßigen Beschränkungen beseitigt wurden. Seinerzeit haben die USA in der Kennedy-Runde des GATT dafür gesorgt, daß auch die Außenzölle der Gemeinschaft kräftig gesenkt wurden. Gegenwärtig warnen die Amerikaner besonders lautstark vor einer Festung Europa. Sie besitzen freilich nicht mehr die gleiche Autorität und Glaubwürdigkeit wie damals. Die unvermeidliche Erosion der wirtschaftlichen Hegemonialstellung der Vereinigten Staaten und die Stagnation der Produktivitätsentwicklung in diesem Land waren begleitet von wachsendem Protektionismus und Bilateralismus. Nach den Freihandelsabkommen mit Israel und Kanada – das letztere muß freilich noch am 21. November durch den Wähler bestätigt werden – begeistert man sich in den USA nun für ähnliche Vereinbarungen mit den Ländern des Pazifischen Beckens.

Man sollte aber die Stimmung nicht mit der Lage verwechseln. Die Verhandlungen mit Kanada haben gezeigt, wie kompliziert Freihandelsabkommen selbst mit soziokulturell ähnlichen Ländern sind. Gleichzeitig wird in Europa die Sogwirkung des Binnenmarktprojekts auf die Nachbarländer leicht über-

schätzt. Die Option Beitritt scheidet überwiegend aus politischen Gründen aus, während „mirror legislation“ auf legislative Selbstentmündigung hinausläuft. Die Spaltung der Weltwirtschaft in einen pazifischen und europäischen Wirtschaftsraum erscheint daher als durch die Fakten nicht gestützte Vision.

Chancen einer GATT-Reform

In den GATT-Verhandlungen wird sich zeigen, ob es den Verfechtern regionaler und bilateraler Liberalisierungsmodelle letztlich um die Verteidigung der damit verbundenen Präferenzen und Privilegien geht, oder ob sie bereit sind, ihre Konzepte gewissermaßen als Katalysator des multilateralen Liberalisierungsprozesses einzubringen. Dieser könnte durch die bedingte Anwendung des Meistbegünstigungsgrundsatzes beschleunigt werden. Danach würde die zusätzliche Öffnung der Märkte nur jenen Ländern zugute kommen, die ihrerseits liberalisieren⁸. Nicht alle Länder müssen im gleichen Tempo vorschreiten. Eine multilaterale Liberalisierung mit mehreren Geschwindigkeiten könnte es den Regierungen erleichtern, dem Gefangenendilemma zu entkommen.

Die Chancen für eine multilaterale Liberalisierung stehen nicht so schlecht, zumal die Verhandlungen unter weltwirtschaftlichen Schönwetterbedingungen stattfinden. Ein gutes Omen ist auch die erstaunlich gewachsene Inanspruchnahme der multilateralen Streitschlichtungsverfahren und der relativ weit vorangeschrittene Einigungsprozeß über eine institutionelle Reform des GATT. In der besonders strittigen Agrarfrage scheinen sich die anfangs weit auseinander liegenden Positionen der USA, der EG und der Cairns Group einander anzunähern. Dies wird auch die Bereitschaft der Entwicklungsländer zur Öffnung ihrer Dienstleistungsmärkte fördern. Im Industriegüterhandel wird der Spielraum für protektionistische Maßnahmen nicht zuletzt durch die wachsende internationale Verflechtung der multinationalen Unternehmen eingeengt. Trotz der gezeigten bedenklichen Entwicklungen besteht daher Grund zum Optimismus. Die Chance einer Reorganisation der Weltwirtschaft auf multilateraler Basis erscheint größer als das Risiko einer Desorganisation.

⁸ Vgl. dazu auch Gernot Klepper: The next GATT Round: Bilateralism versus Multilateralism, in: INTERECONOMICS, September/Oktober 1986, S. 232 ff.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

WELTKONJUNKTURDIENST

Jahresbezugspreis,
DM 80,-
ISBN 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