

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 243

Zukunftsprobleme der Weltwirtschaftsordnung

Von

Norbert Berthold, Norbert Kloten, Jörn Kruse,
Josef Molsberger, C.W.A.M. van Paridon

Herausgegeben von Werner Zohlnhöfer



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 243

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 243

**Zukunftsprobleme
der Weltwirtschaftsordnung**



Duncker & Humblot · Berlin.

Zukunftsprobleme der Weltwirtschaftsordnung

Von

**Norbert Berthold, Norbert Kloten, Jörn Kruse,
Josef Molsberger, C.W.A.M. van Paridon**

Herausgegeben von Werner Zohlnhöfer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Zukunftsprobleme der Weltwirtschaftsordnung / von
Norbert Berthold . . . Hrsg. von Werner Zohlnhöfer. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1996
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 243)
ISBN 3-428-08614-7
NE: Berthold, Norbert; Zohlnhöfer, Werner [Hrsg.];
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften;
Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-08614-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Die Vollendung des 5. Jahrzehnts seit dem Zustandekommen der Vereinbarungen von Bretton Woods nahm der Wirtschaftspolitische Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) zum Anlaß, sich auf seiner Sitzung am 23. und 24. März 1994 in Mainz mit Problemen der Weltwirtschaftsordnung zu beschäftigen. Den Schwerpunkt der Betrachtung bildete aber nicht ein kritischer Rückblick, sondern eine fundierte Vorausschau auf sich abzeichnende Entwicklungen und Probleme.

Die auf dieser Tagung vorgelegten und diskutierten Referate werden in diesem Band publiziert.

Obgleich die Beiträge – als Resultat einer Ausschreibung – nicht den Anspruch auf eine systematische und umfassende Behandlung der Thematik erheben können und wollen, ergänzen sie sich doch zu einem recht differenzierten Bild über Perspektiven und Optionen einer künftigen Gestaltung der Weltwirtschaftsordnung.

Im ersten Aufsatz zeigt C.W.A.M van Paridon – unter Rückgriff auf eine Studie des Zentralen Planungsamtes der Niederlande –, wie sehr die künftige Entwicklung der Weltwirtschaft nicht nur davon abhängt, ob es den drei großen Handelsblöcken gelingt, ihre internen Probleme zu bewältigen, sondern auch davon, inwieweit diese Triade in der Lage sein wird, dem schleichenden Protektionismus wirksam Einhalt zu gebieten und die Liberalisierung der Weltwirtschaftsordnung (weiter) voranzutreiben.

Zur Frage, ob dies zu erwarten ist, kommt Norbert Berthold – vor allem mit Hilfe von Überlegungen der ökonomischen Theorie der Politik – zu einer eher pessimistischen Prognose. Optimistischere Erwartungen impliziert demgegenüber die kritische Würdigung der letzten GATT-Runde durch Josef Molsberger. Wie schwierig sich eine Erweiterung des Geltungsbereichs liberaler Regeln für den internationalen Handel auch auf den tertiären Sektor gestaltet, illustriert Jörn Kruse am Beispiel audiovisueller Dienstleistungen.

Über die Zukunft der Weltwirtschaftsordnung entscheidet aber nicht allein die Gestaltung der Welthandelsordnung. Von vergleichbarer Bedeutung ist auch die internationale Währungsordnung. Diesen Aspekt thematisiert Norbert Kloten: Seine Darlegungen lassen vermuten, daß das nach dem Ende des Wechselkurssystems von Bretton Woods entstandene System frei flexibler Wechselkurse – zumal zwischen den drei großen Handelsblöcken – trotz seiner bekannten Schwachstellen in absehbarer Zeit kaum eine Änderung der geltenden Regeln erfahren wird; denn ohne eine erfolgreiche Politik der Geldwertstabilisierung in weltweitem Umfang,

mindestens aber innerhalb der großen Handelsblöcke, erscheint eine Rückkehr zu einem System fester bzw. stufenflexibler Wechselkurse kaum sinnvoll. Eine Verbesserung der Funktionsfähigkeit des geltenden Regelwerks könnte sich aber durch eine „Härtung“ des US-Dollars einerseits und/oder durch die Schaffung der Europäischen Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft andererseits ergeben – eine Perspektive, die bisher weder in der wissenschaftlichen noch in der politischen Diskussion die Aufmerksamkeit erfährt, die sie verdient.

Für die Mithilfe bei der organisatorischen Vorbereitung und Durchführung dieser Tagung danke ich Frau Dipl.-Volkswirtin Carola Rosa. Besonders verpflichtet bin ich Frau Dipl.-Volkswirtin Martina Bätzelt für die ebenso aufwendige wie gewissenhafte Vorbereitung der Manuskripte für die Drucklegung.

Der Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Weltwirtschaftsordnung aus europäischer Sicht – Herausforderungen und Bedrohungen	
Von <i>C.W.A.M. van Paridon</i> , Amsterdam	9
Regionale wirtschaftliche Integration – Ordnungspolitischer Sündenfall oder Schritt in die richtige Richtung?	
Von <i>Norbert Berthold</i> , Würzburg	29
Die Zukunft des GATT	
Von <i>Josef Molsberger</i> , Tübingen	69
Protektionismus bei audiovisuellen Dienstleistungen	
Von <i>Jörn Kruse</i> , Stuttgart	99
Die „Bretton Woods Commission“: Zur Zukunft der internationalen Währungsordnung	
Von <i>Norbert Kloten</i> , Tübingen	133

Weltwirtschaftsordnung aus europäischer Sicht

Herausforderungen und Bedrohungen

Von *C.W.A.M. van Paridon*, Amsterdam

A. Einleitung

Den Fall der Berliner Mauer im Jahre 1989 und den Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa haben viele Menschen als Sieg der westlichen kapitalistischen Ordnung empfunden. Wer die wirtschaftliche Entwicklung der letzten vierzig Jahre kritisch betrachtet, kommt allerdings zwangsläufig zu dem Ergebnis, daß sich die marktwirtschaftliche Ordnung als der planwirtschaftlichen überlegen erwiesen hat. Paradoxe Weise stellte sich dies zu einem Zeitpunkt heraus, zu dem die marktwirtschaftliche Ordnung selbst zunehmend mit Problemen konfrontiert wurde. Insbesondere in Westeuropa steht die heutige Wirtschaftsordnung, in Deutschland „Soziale Marktwirtschaft“ genannt und von Michel Albert als „Rheinländisches Modell“¹ bezeichnet, zunehmend unter Druck. Diese Ordnung ist anscheinend nicht mehr imstande, sowohl für ein ausreichendes, nachhaltiges Wachstum als auch für genügend Arbeitsplätze zu sorgen und gleichzeitig den Fortbestand des heutigen Systems der sozialen Sicherheit zu gewährleisten.

Die Ordnung der Wirtschaftsbeziehungen über die Grenzen hinweg ist ebenfalls gefährdet. Auch hier treten die Spannungen immer deutlicher zutage. Obwohl die Uruguay-Runde nach sieben Jahren mühsamer Verhandlungen kürzlich erfolgreich abgeschlossen und die Schaffung einer Welthandelsorganisation (WTO) zum 1. Januar 1995 vereinbart werden konnte, ist heute schon klar, daß noch längst nicht alle Probleme gelöst sind. Viele Artikel dieser Vereinbarungen müssen noch präzisiert werden, etwa die über den Transport und andere Dienstleistungen, während über die Auslegung der ausformulierten Artikel heute schon gestritten wird. Auch nach Abschluß dieser GATT-Runde haben insbesondere die Vereinigten Staaten Japan und die Europäische Union bedrängt, ihre protektionistischen oder vermeintlich protektionistischen Maßnahmen in bezug auf bestimmte Produkte zu revidieren. Darüber hinaus wurden wieder neue Argumente für die Einführung von Handelsbeschränkungen vorgetragen, nämlich „Sozialdumping“ und „Ökodumping“.

¹ Vgl. *M. Albert, Capitalisme contre capitalisme*, Editions de Seuil, Paris 1991.

Auf diese Weise könnten Importe aus Entwicklungsländern in die reichen Länder erschwert werden. Dieser Argumente bedient sich im Hinblick auf bestimmte Importe aus Osteuropa auch die Europäische Union.

In diesem Beitrag wird auf die Doppelkrise der Wirtschaftsordnung in Westeuropa eingegangen. Es soll gezeigt werden, daß die Wiederherstellung einer stabilen Weltwirtschaftsordnung, in der nachhaltiges Wachstum und Vollbeschäftigung keine Utopien sind, sowohl von bestimmten internationalen Rahmenbedingungen als auch von einer angemessenen Leistung der einzelnen Volkswirtschaften abhängig ist, für die eine gut funktionierende Wirtschaftsordnung entscheidende Bedeutung hat. Zunächst werden die Bedingungen für eine stabile Weltwirtschaftsordnung erörtert. Dabei wird vor allem der Frage Aufmerksamkeit gewidmet, inwiefern es erforderlich ist, daß ein bestimmtes Land eine dominierende Stellung hat und entsprechend handelt. Der Abschnitt wird mit der Betrachtung einiger Entwicklungen abgeschlossen, die der Stabilität der internationalen Wirtschaftsordnung Abbruch tun könnten. Im folgenden werden dann einige Szenarien für die Entwicklung der Weltwirtschaft im Zeitraum 1990 bis 2015 entwickelt. Dabei wird sich zeigen, daß die Europäische Union gegenüber den Vereinigten Staaten und Südostasien / Japan nicht von vornherein chancenlos ist. Es bedarf dazu allerdings einiger wichtiger Anpassungen; dies lehrt auch eine anschließende Analyse der Chancen und Bedrohungen, mit denen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten künftig wahrscheinlich konfrontiert werden.

B. Globale Wirtschaftsordnung: Voraussetzungen und Gefahren

I. Zur globalen Wirtschaftsordnung und wirtschaftlichen Dominanz

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Marktpartnern werden von einem stabilen Umfeld begünstigt, in dem klare Spielregeln gelten und in dem auch ein Schiedsrichter anwesend ist, der bei Streitigkeiten eingreift und womöglich Hilfe leistet. Dies gilt für Beziehungen im nationalen Bereich, wo der Staat die Spielregeln aufstellt, an die sich die Marktpartner zu halten haben und auf die sich die Beteiligten vor Gericht berufen können, wenn es zu Problemen kommt. Dies gilt um so mehr aber auch im internationalen Verkehr. Wegen der größeren Entfernung, der fehlenden Vertrautheit mit dem anderen Marktpartner und der unterschiedlichen Gesetze und Regelungen ist der Bedarf an klaren und eindeutigen Spielregeln und an einer Instanz, die ihre Befolgung erzwingen kann, nur um so größer. Hier gibt es allerdings das Problem, daß es eine der nationalen Behörde vergleichbare Autorität nicht gibt.

Die 30er Jahre sind noch immer das Paradebeispiel für eine Periode, in der die internationalen Wirtschaftsbeziehungen aus Mangel an Sicherheit und wegen des

Fehlens eines stabilen Umfelds zum Spielball nationaler Interessen wurden. Das Mißtrauen resultierte in einem Zusammenbruch der internationalen wirtschaftlichen Beziehungen mit allen seinen negativen Folgen. Als man am Ende des Zweiten Weltkriegs über die Gestaltung eines Rahmens für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen nachdachte, war jedem klar, daß es zu einer solch instabilen Situation nie mehr kommen dürfte.

Unter diesem Aspekt war es dann auch von großer Bedeutung, daß die Vereinigten Staaten 1945 beschlossen, die Rolle Großbritanniens als Hüter der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu übernehmen. Von jetzt an würden sie die Spielregeln aufstellen und gleichzeitig das Auffangnetz sein, auf das sich andere Länder im Notfall verlassen konnten. Vor dem Ersten Weltkrieg hatte Großbritannien diese Rolle gespielt, und zwar aufgrund seiner Pionierrolle in der industriellen Revolution. Hierzu gehörte auch, daß das Pfund die wichtigste Handels- und Reservewährung wurde. Der wirtschaftliche Erfolg war allerdings der wichtigste Grund dafür, daß die von Großbritannien propagierten Spielregeln für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen von immer mehr Ländern übernommen wurden. Diese Pax Britannica bedeutete eine Liberalisierung des Handels und ein System fester Wechselkurse auf der Grundlage des Goldstandards.

Schon am Ende des vorigen Jahrhunderts wurde deutlich, daß die Position Großbritanniens gefährdet war. Insbesondere die Vereinigten Staaten hatten eine sehr günstige Wirtschaftsentwicklung durchlaufen. Sie waren damals aber noch so isolationistisch und in ihren Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland so autark, daß man sich mit den Spielregeln des internationalen Wirtschaftslebens nicht befassen wollte. Nach dem Ersten Weltkrieg versuchte Großbritannien zunächst, die Pax Britannica wiederherzustellen, es wurde aber schon bald deutlich, daß seine Machtstellung noch weiter geschwächt war. Die Vereinigten Staaten besaßen jetzt unbestritten die stärkste Wirtschaft, wagten aber immer noch nicht, eine entsprechende Schiedsrichterrolle in der internationalen Arena zu übernehmen. Großbritannien konnte, die Vereinigten Staaten wollten es nicht. Die Folge war eine Flut von „beggar-thy-neighbour“-Maßnahmen, als Anfang der dreißiger Jahre die Weltwirtschaftskrise ausbrach.

Es waren u.a. diese Erfahrungen, welche die Vereinigten Staaten zu dem Entschluß brachten, ihre Position als wichtigste Wirtschaftsmacht auch dazu zu nutzen, sich mit dem Rahmen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu befassen. Die Pax Americana war damit ein Faktum². Auf der Grundlage des Abkommens von Bretton Woods wurde der Internationale Währungsfonds (IWF) errichtet. Es wurde vereinbart, im Rahmen des IWF ein System fester Wechselkurse mit einer gewissen Schwankungsbreite zu schaffen. Der Dollar diente als Leitwährung, und die Vereinigten Staaten waren verpflichtet, Dollars in Gold umzutauschen. Gleichzeitig wurden Möglichkeiten geschaffen, Ländern mit Zahlungsbilanz-

² Vgl. auch *H. van der Wee*, Der gebremste Wohlstand; Wiederaufbau, Wachstum und Strukturwandel der Weltwirtschaft seit 1945, München, DTV.

schwierigkeiten Hilfe zu leisten. Obwohl es den Vereinigten Staaten nicht gelang, für den Welthandel eine dem IWF entsprechende Institution zu schaffen – eine Welthandelsorganisation kam 1948 nicht zustande –, konnte man sich auf ein Abkommen, das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) einigen, in dem die beteiligten Länder vereinbarten, sich um Freihandel und um den Abbau tariflicher und nichttariflicher Handelshemmnisse zu bemühen.

Zweifellos hat die Pax Americana einen Beitrag zur Wiederherstellung stabiler internationaler Wirtschaftsbeziehungen geleistet. Bis Anfang der 70er Jahre herrschten stabile Wechselkursverhältnisse. Damals wurde aber deutlich, daß die vorherrschende Stellung der Vereinigten Staaten ausgehöhlt war. Insbesondere durch die DM und den Yen geriet der Dollar mehr und mehr unter Druck. Schließlich waren die Vereinigten Staaten am 15. August 1971 nicht mehr in der Lage, die Verpflichtung zum Umtausch des Dollars in Gold zu erfüllen. Zwar versuchte man, das System noch zu retten, aber Ende 1973 beschloß man, es aufzugeben. Seitdem schwankt der Dollarkurs gegenüber den europäischen Währungen. Im internationalen Handel konnten in mehreren GATT-Verhandlungsrunden bedeutende Fortschritte, insbesondere auf dem Gebiet der tariflichen Hemmnisse, verbucht werden. Gleichzeitig mußte man aber feststellen, daß der Umfang nichttariflicher Hemmnisse zunahm, daß Quoten und „freiwillige“ Exportrestriktionen immer häufiger vorkamen und daß es besonders schwierig war, GATT-Vereinbarungen auch auf nichtindustrielle Produkte auszudehnen. Auch bei der kürzlich abgeschlossenen Uruguay-Runde kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß man nicht so sehr versucht hat, den Handel weiter zu liberalisieren, als vielmehr die eigene Marktposition gegenüber den Konkurrenten zu verstärken.

Obwohl der IWF und das GATT immer noch bestehen und jetzt sogar die WTO geschaffen wird, kann man feststellen, daß die Pax Americana stark an Bedeutung verloren hat, und zwar gerade auch durch ihren eigenen Erfolg. In dem günstigen internationalen Umfeld, das durch sie nach 1945 entstand, wurde die Stellung der Vereinigten Staaten gegenüber Japan und der Europäischen Union allmählich immer schwächer. Während der Anteil der Vereinigten Staaten an der industriellen Produktion im Jahre 1945 mehr als 50% betrug, waren es 1990 nur noch 25%. Auch der Anteil der USA am Welthandel ging rapide zurück: er sank von 33% im Jahre 1946 auf etwa 12% heute. Innerhalb der OECD ist der Anteil des Bruttoinlandsprodukts der Vereinigten Staaten zur Zeit mit dem der Europäischen Union vergleichbar; er beträgt je 35%, während Japan auf 20% kommt. Kurzum: die Vereinigten Staaten sind noch die bei weitem wichtigste Wirtschaftsmacht, von Dominanz kann aber nicht mehr die Rede sein. Zur Zeit hat man es eher mit drei Länderblöcken zu tun, deren Bruttoinlandsprodukte qua Umfang mehr oder weniger vergleichbar sind.

Was bedeutet dies nun für die künftige globale Ordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen? Unter Hinweis auf historische Modelle wird behauptet, der Wegfall der Vereinigten Staaten als dominanter Partner lasse für die Zukunft schwarz sehen. Wenn kein Land mehr dominiert, ist es nicht leicht, sich auf einen

einheitlichen Kanon von Regeln und Vorschriften zu einigen. Man ist auf Kompromisse angewiesen; dabei spielen nationale Interessen eine zu große Rolle. Allerdings kann man feststellen, daß anders als in den zwanziger Jahren und in der Zeit um 1945 jetzt eine globale Wirtschaftsordnung existiert, auf die man sich verlassen kann, eine Ordnung, von der alle Partner, sicherlich auch die Länder in Westeuropa und in Südostasien sowie Japan, stark haben profitieren können. Das sollte sie veranlassen, zumindest an dieser Struktur festzuhalten, wenn sie sich schon nicht um ihre weitere Verbesserung bemühen. Die Frage, welche Sicht der Dinge letztlich die richtige ist, muß hier unbeantwortet bleiben; im folgenden soll auf zwei neuere Entwicklungen eingegangen werden.

II. Zum „Sozialdumping“ und „Ökodumping“

Die Veränderungen in Osteuropa haben nicht nur in den betreffenden Ländern selbst zum Teil enorme wirtschaftliche Probleme zur Folge gehabt – sie hatten auch Auswirkungen auf Westeuropa. Wegen des Auseinanderfallens des COMECON waren die osteuropäischen Länder allerdings gezwungen, sich neue Märkte zu suchen. Was lag näher, als zu versuchen, sich Zugang zur Europäischen Union zu verschaffen, einem Markt mit großer Kaufkraft in geringer Entfernung? In vielen Sektoren führte das zu heftigen Reaktionen westeuropäischer Arbeitgeber und Arbeitnehmer und in einigen Fällen auch der Behörden. Sie behaupteten, die ost-europäischen Länder verkauften ihre Produkte zu Dumpingpreisen, könnten dies wegen schlechter Arbeitsbedingungen und insbesondere wegen des Fehlens fast jeglicher Form des Umweltschutzes. Man meinte, auf diese Weise könnten Arbeitsplätze in Westeuropa verlorengehen, während sich die Umweltbedingungen in Europa gleichzeitig weiter verschlechterten.

Das Argument des „Sozialdumpings“ tauchte dann wieder in politischen Berichten aus den Vereinigten Staaten auf. Hier beklagte man die erbärmlichen Arbeitsbedingungen in vielen Ländern der Dritten Welt, Zustände wie zu Zeiten der Sklaverei und Kinderarbeit großen Umfangs. Dadurch seien die Kosten, vor allem die Lohnkosten, viel niedriger als in Amerika, und die dortigen Hersteller sähen ihren Marktanteil schrumpfen. Die Clinton-Regierung hat daher beschlossen, zu untersuchen, ob angesichts dieser Situation Einfuhrbeschränkungen eingeführt werden sollten.

Es wird deutlich, daß man sich hier auf außerordentlich unsicheres Terrain begibt, auf dem Willkür und Eigeninteresse schnell die Oberhand gewinnen können. Wann spricht man von „Sozialdumping“? Muß man zur Beantwortung dieser Frage amerikanische oder europäische Maßstäbe anlegen – die schon recht unterschiedlich sein können –, oder südostasiatische? Wer stellt fest, ob „Sozialdumping“ vorliegt? Wer entscheidet über den Umfang der Einfuhrbeschränkungen? Nimmt man vielen Ländern damit nicht die einzige Chance, sich Devisen zu verschaffen, mit denen sie zu einem strukturellen Wirtschaftswachstum, menschen-

würdigeren Arbeitsbedingungen und umweltfreundlicheren Herstellungsmethoden gelangen können? Bei Umweltschäden kann man die Verschmutzung der Luft, der Böden und des Wassers noch einigermaßen zuverlässig messen, bei den Arbeitsbedingungen ist das viel schwieriger. Wenn die Vereinigten Staaten oder die Europäische Union beschließen sollten, diese Formen des Dumping in der neuen WTO zur Sprache zu bringen, ist zu befürchten, daß diese Organisation von vornherein schon mit einer zu schweren Hypothek belastet wird.

Beim Vorwurf des „Ökodumping“ spielen, wie schon erwähnt, zwei Dinge eine Rolle: der eventuelle Verlust an Produktion und Arbeitsplätzen sowie die grenzüberschreitende Beeinträchtigung der Umwelt. Die Schädigung der Umwelt durch Produktion und Transport, die manchmal beträchtlichen Unterschiede in der Umweltpolitik der verschiedenen Länder und ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbsverhältnisse haben dieses Thema in den letzten Jahrzehnten mehr und mehr in den Mittelpunkt des Interesses rücken lassen.

Immer häufiger werden Fragen wie die folgenden gestellt: Warum müssen bestimmte Agrarprodukte das ganze Jahr über in den Läden erhältlich sein? Warum ist es sinnvoll, Komponenten eines bestimmten Produkts zunächst von der Region X in die Region Y zu befördern, um das Endprodukt wieder in Region X zu verkaufen? Warum können Betriebe in westlichen Ländern mit einer Verlagerung ins Ausland drohen, wenn nationale Behörden in diesen Ländern ankündigen, über schärfere Umweltnormen nachzudenken? Diesen Fragen liegt die Vorstellung zugrunde, daß der reiche Westen die Umwelt in unterentwickelten Ländern in unangemessen hohem Maße in Anspruch nimmt, indem er von dort billige Güter einführt, weil es nicht möglich ist, für Umweltgüter über den Markt den richtigen Preis feststellen zu lassen. Die Folge ist, daß die Kosten der Umweltschäden im Ausland sich kaum oder gar nicht in den Marktpreisen widerspiegeln, so daß es nicht nur zu mehr Wachstum kommt, als wünschenswert wäre, sondern daß auch die Umwelt geschädigt wird. Das Hauptproblem ist hier das Versagen des Marktes³.

In den letzten Jahren scheint aber die gegenteilige Auffassung, nach der internationaler Handel und Umweltschutz durchaus vereinbar sind, an Boden gewonnen zu haben. In Untersuchungen der Weltbank⁴, des GATT⁵ und anderen Institutionen wird nachgewiesen, daß dies so ist. In diesen Untersuchungen wird der Nachdruck gerade auf das Versagen des Staates, nicht des Marktes, als Ursache der Probleme gelegt. Solche Probleme werden nach Auffassung der Autoren nicht selten durch eine protektionistisch gefärbte Politik der Behörden verursacht, durch die eine zweckgerechte internationale Allokation von Produktionsmitteln einschließlich Umweltgütern behindert wird. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Agrarmarkt, der

³ Vgl. etwa die Artikel zum Thema „Trade and the Environment“ in einer Sonderausgabe von Ecological Economics, Januar 1994.

⁴ Vgl. Weltbank, World Development Report 1992, Oxford University Press, Oxford 1992.

⁵ Vgl. GATT, „Trade and the Environment“, International Trade 1990-91, Volume I, Genf.

durch staatliche Interventionen stark verzerrt ist. Analysen für diesen Sektor deuten jedenfalls nicht auf einen negativen Zusammenhang zwischen mehr Freihandel mit Agrarprodukten und globaler Umweltqualität hin. Durch eine Liberalisierung würden die Erzeugerpreise in den westlichen Ländern sinken und in der Dritten Welt steigen, so daß es zu einer Reallokation der Produktion käme. Für die Umwelt heißt dies, daß Gebiete mit weniger intensiven Produktionsmethoden ihre Stellung verbessern könnten. Dies hätte zur Folge, daß das Düngerproblem in den westlichen Ländern an Bedeutung verlöre und weniger Chemikalien verwendet würden als heute noch. Andererseits würde die Entwaldung in der Dritten Welt auf diese Weise noch zunehmen, während sich auch die Zusammensetzung der Anbaupalette ändern könnte, was möglicherweise auch negative Folgen hätte.

Damit zeichnet sich eine Synthese im Verhältnis Handel-Umwelt ab. Handels- und Umweltpolitik werden dabei als komplementär, nicht mehr als gegensätzlich betrachtet. Die Diskussion müßte sich daher auf die Frage konzentrieren, wie sich ein effizienter Freihandel mit einem hohen Umweltschutzniveau kombinieren läßt. Die heutige Praxis ist von dieser eindeutig theoretischen Überlegung noch weit entfernt. So ist es wohl vorerst noch unumgänglich, daß Länder sich einseitiger Maßnahmen bedienen. Mit Hilfe des Begriffs Ökodumping wird, wie bei dem schon erwähnten Sozialdumping, versucht, im Sinne des Protektionismus Einfluß auf das Ergebnis der öffentlichen Diskussion zu nehmen. Insoweit könnte man von einer zweitbesten Lösung sprechen, wenn es gelänge, bei der Durchführung einer entsprechenden Maßnahme das betroffene Land durch Gewährung von Zuschüssen zum Produktionsprozeß oder durch Handelskonzessionen auf anderen Gebieten zu entschädigen. Mit Hilfe der dafür aufgewandten Kosten könnte zumindest verhindert werden, daß Länder allzu leichtfertig das Umweltargument ins Feld führen, um protektionistische Maßnahmen ergreifen zu können. Dazu müssen allerdings wieder Vereinbarungen auf internationaler Ebene getroffen werden. Es wurde schon erwähnt, daß die wirtschaftliche Lage und der Ruf nach Protektionismus dies zur Zeit nicht eben begünstigen.

III. Zunehmende Regionalisierung?

Es vollzieht sich noch eine zweite Entwicklung, die den Abschluß von Vereinbarungen auf internationaler Ebene über die internationale Wirtschaftsordnung behindern könnte: die zunehmende Regionalisierung des Welthandels, mit der auch die Gefahr einer Blockbildung wächst.

Über die Jahre hin wurde das wirtschaftliche Funktionieren der Europäischen Union sicherlich nicht nur positiv bewertet. Nach 1985 jedoch, nach dem Amtsantritt Delors' und der Vorstellung des Konzepts EG'92, wurde das Urteil eindeutig positiver. Dies wurde unlängst sehr deutlich durch den Wunsch mehrerer EFTA-Länder, der Union jetzt beizutreten, um die Vorteile des Binnenmarktes nutzen zu können. Diese Vorteile sind sowohl statisch – ein besseres Spezialisierungsmuster,

ein größerer Markt und mehr Möglichkeiten für die Erschließung neuer Märkte – als auch dynamisch – eine größere Effizienz und die Möglichkeit der Nutzung von Größenvorteilen („economies of scale“⁶). Hier ist auch noch anzumerken, daß die Schaffung solcher Handelsorganisationen zwar in Übereinstimmung mit den GATT-Vorschriften war, dem Geist des Abkommens aber viel weniger entsprach. Der zielte darauf ab, auf Weltebene möglichst viel Freihandel zu realisieren. Zwar darf die Schaffung einer Freihandelsassoziation oder Zollunion keine neuen Hemmnisse hervorbringen, sie hat aber zwangsläufig zur Folge, daß die Mitgliedstaaten jetzt leichteren Zugang zu den Märkten der Partnerländer erhalten als Nichtmitgliedstaaten. Daß insbesondere die Vereinigten Staaten das toleriert haben, ist vor allem auf politische Erwägungen zurückzuführen⁷.

Tabelle 1
Intraregionaler Handel (in % am gesamten Handel)

	1960	1970	1980	1991
EG/EFTA	51,2	63,4	67,0	71,8
NAFTA	30,3	36,0	33,6	41,8
Asien	34,8	31,5	35,3	43,7

Quelle: GATT, International Trade, verschiedene Jahrgänge.

Aber auch das Entstehen einiger Handelsblöcke in anderen Teilen der Welt belegt, daß das EU-Konzept positiv beurteilt wird. Gerade in den letzten Jahren wurden besonders viele neue Initiativen ergriffen, die wichtigsten davon waren NAFTA und APEC⁸. Diese Formen regionaler wirtschaftlicher Integration gehen zwar weniger weit als die Europäische Union, führen gewollt oder ungewollt aber zu einer Zersplitterung des Welthandels. Tabelle 1 zeigt, daß der Handel innerhalb der drei wichtigsten Handelsblöcke einige Jahre lang schon an Bedeutung zunahm, aber vor allem in den letzten Jahren einen bemerkenswerten Zuwachs aufweist⁹.

⁶ Vgl. W. Molle, *The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy*, Aldershot, Dartmouth 1990.

⁷ Vgl. J. Bhagwati, „Which Way? Free Trade or Protection. Interview with J. Bhagwati“, *Challenge*, Vol. 37, no. 1, 1994, S. 17-24.

⁸ Vgl. auch J.J. Schott, „Trading Blocs and the World Trading System“, *The World Economy*, Vol. 14, 1991, S. 1-19.

⁹ Derselbe Trend ist bei anderen regionalen Handelsblöcken, z. B. in Lateinamerika, festzustellen. Vgl. J.Q.Th. Rood, „Blokvorming in de wereldconomie; De plaats van West-Europa“ (Blockbildung im Welthandel: Der Platz Westeuropas), *Internationale Spectator*, Jg. 47, März 1993, S. 152-159.

In Tabelle 2 sind die Handelsströme innerhalb der drei wichtigsten Handelsblöcke und zwischen ihnen aufgeführt. Es fällt auf, daß nicht nur der Binnenhandel in den drei Regionen zwischen 1980 und 1991 stark gestiegen ist, sondern auch die gegenseitige Abhängigkeit. Für alle drei Blöcke gilt, daß der Export in den Rest der Welt stark abgenommen hat¹⁰. Dies bedeutet einerseits, daß man die Exporte stärker auf den eigenen Handelsblock ausgerichtet hat, daß man andererseits aber stärker von den anderen beiden großen Handelsblöcken abhängig geworden ist. Wenn die wirtschaftliche Lage sich verschlechtert, bieten diese Handelsblöcke eine Möglichkeit zur Abschirmung. Deutlich ist auch, daß die anderen beiden großen Blöcke die Folgen unmittelbar spüren werden. Dies kann wieder zu Aktionen und Reaktionen mit all ihren negativen Folgen führen.

Tabelle 2
Intra- und interregionaler Handel in den drei wichtigsten Handelsblöcken

	EG	NAFTA	Asien	Übrige Welt
EG 1980	55	7	4	36
EG 1991	62	8	7	23
NAFTA 1980	21	33	16	30
NAFTA 1991	20	42	22	16
Asien 1980	15	23	31	31
Asien 1991	17	26	43	14

Quelle: GATT, International Trade, verschiedene Jahrgänge.

IV. Die Zukunft der globalen Wirtschaftsordnung

Unter dieser Perspektive stellt sich zwangsläufig die Frage, wie die künftige globale Wirtschaftsordnung aussehen wird. Es wurde bereits festgestellt, daß sehr wahrscheinlich kein dominanter Partner mehr vorhanden sein wird, der bereit und in der Lage wäre, die Verantwortung für diese Ordnung zu tragen; vielmehr legen die Erfahrungen mit den bestehenden Organisationen GATT und IWF die Vermutung nahe, daß die wichtigsten Partner zunächst noch keinen entscheidenden

¹⁰ Hier muß allerdings angemerkt werden, daß sich die Zusammensetzung der regionalen Blöcke ändert (EU im Jahre 1991 einschließlich Spaniens und Portugals, Nordamerika einschließlich Mexikos) und daß Veränderungen des Dollarkurses und des Ölpreises nicht berücksichtigt worden sind. Dies verzerrt die Ergebnisse zugunsten des intraregionalen Handels. Der Gesamteffekt bleibt im übrigen positiv.

Grund dafür sehen, sich von diesen Organisationen zu distanzieren. Gleichzeitig ziehen allerdings drohende Wolken am GATT-Himmel auf. Die stagnierende Wirtschaftsentwicklung, die gestiegene Arbeitslosigkeit und das Auftreten neuer Konkurrenten haben mit dazu beigetragen, daß in der westlichen Welt die Argumente vom „Sozialdumping“ und vom „Ökodumping“ an Gewicht zugenommen haben, während die Tendenz hin zur Regionalisierung offenbar noch stärker geworden ist. Dies könnte bedeuten, daß die kürzlich gegründete WTO ihre Arbeit unter keinem guten Stern aufnimmt.

C. Künftige wirtschaftliche Verhältnisse: Stabilität oder Verlagerungen?

Weil aus der vorausgegangenen Betrachtung nicht deutlich hervorgeht, wie die globale Wirtschaftsordnung in Zukunft aussehen wird, ist eine Untersuchung der Frage relevant, wie die Wirtschaftsentwicklung der verschiedenen Regionen bei unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Alternativen aussehen würde. Im folgenden werden hier die Ergebnisse einer Studie des niederländischen Zentralen Planungsamtes (Centraal Planbureau/CPB), der offiziellen Wirtschaftsberatungsinstantz der Niederländischen Regierung, referiert, in der anhand verschiedener Langzeitszenarien untersucht wird, welche globalen wirtschaftlichen Entwicklungen und Verlagerungen im Zeitraum von 1990 bis 2015 denkbar sind¹¹.

In dieser Studie geht man davon aus, daß für die wirtschaftliche Entwicklung drei unterschiedliche Perspektiven denkbar sind, Perspektiven, die zum Teil widersprüchlich sind, sich zum Teil aber auch ergänzen. Sie stehen in engem Zusammenhang mit bestimmten wirtschaftstheoretischen Auffassungen über die Triebkräfte der wirtschaftlichen Entwicklung. Da ist zunächst die sog. Gleichgewichtsperspektive, bei der der Schwerpunkt auf dem Angebot an Infrastruktur, an Bildung und Rohstoffen, auf der Sparquote, der Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus und auf ausreichenden Anreizen liegt. Die beiden letztgenannten Aspekte sind auch unter der Perspektive des freien Marktes relevant. Dabei wird aber auch der technologischen Entwicklung und einem guten kollektiven und individuellen Anpassungsvermögen große Bedeutung beigemessen. Unter der Koordinationsperspektive ist dieses Anpassungsvermögen – wie guter Unterricht und eine gute Infrastruktur – ebenfalls wichtig, besonders betont werden muß aber die Rolle des Staates und die Zusammenarbeit mit den Tarifpartnern. Es wird davon ausgegangen, daß eine in Entwicklung befindliche Wirtschaft zu bestimmten Zeitpunkten von der Stärke einer bestimmten Perspektive begünstigt wird, daß längerfristig

¹¹ Vgl. *Centraal Planbureau, Scanning the Future; A Long-Term Study of the World Economy, 1990-2015*, SDU-Verlag, Den Haag 1992. Vgl. auch OECD, *Long-Term Prospects for the World Economy*, Paris 1992; Kapitel 2 enthält eine ausführliche Zusammenfassung der CPB-Studien.

aber auch den zu anderen Perspektiven gehörigen Elementen genügend Aufmerksamkeit geschenkt werden muß.

Anhand dieser Perspektiven und der im Zusammenhang damit aufgeführten Wachstumsfaktoren wird die Wirtschaftskraft der wichtigsten Länder bzw. Regionen verglichen. Dieser – nicht erschöpfende – Vergleich weist aus, daß sich die Vereinigten Staaten vor allem auf harte Konkurrenz, einen flexiblen Arbeitsmarkt und eine stark auf das Unternehmertum und die Technologie ausgerichtete Kultur stützen. Dem stehen ein Mangel an Koordination auf allen Niveaus, eine zu geringe Sparquote, zu geringe Ausgaben für Infrastruktur und Bildung und häufig auch veraltete Produktionsverfahren gegenüber. Japan bietet ein viel günstigeres Bild. Die hohe Sparquote, die gut geschulte, motivierte Erwerbsbevölkerung, die technologischen Kenntnisse und das hohe Maß an Anpassungsfähigkeit – das alles hat zu den sehr guten wirtschaftlichen Leistungen beigetragen. Gleichzeitig fällt aber auf, daß bestimmte Sektoren weitgehend abgeschirmt sind, eine niedrige Produktivität aufweisen und daß die Infrastruktur noch verbessert werden kann. Zudem besteht Unsicherheit hinsichtlich der politischen Stabilität. Was Westeuropa betrifft, so sind mehr negative Faktoren festzustellen. Ein inflexibler Arbeitsmarkt, eine geringe individuelle und kollektive Anpassungsbereitschaft und hinter der Konkurrenz zurückbleibende technologische Leistungen haben zur Folge, daß die positiven Punkte – Bildung, Infrastruktur, Qualität der staatlichen Verwaltung und hohe Sparquote – weniger ins Gewicht fallen, als dies wünschenswert wäre. Wenn die sog. Eurosklerose nach 1985 auch beendet zu sein schien und die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sowie die Europäische Politische Union (EPU) erneut einen Durchbruch bedeuteten, so besteht zur Zeit doch große Unsicherheit bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsländer¹².

Im Szenario *Global Shift* wird davon ausgegangen, daß sowohl die Vereinigten Staaten als auch die südostasiatischen Länder auf neue technologische und demografische Entwicklungen viel besser reagieren als Westeuropa. Afrika und Osteuropa geraten noch weiter in Rückstand, was eine umfangreiche Wanderungsbewegung nach Westeuropa zur Folge hat. Obwohl man versucht, mit Hilfe protektionistischer Maßnahmen sowie einer straffen Regulierung des Arbeitsmarkts und des Systems der sozialen Sicherheit der Situation Herr zu werden, spitzt sich die Lage um das Jahr 2005 so zu, daß sie nur durch drastische Maßnahmen wieder unter Kontrolle gebracht werden kann. Für die Umwelt sind die Perspektiven in diesem Szenario weniger günstig.

Im Szenario *European Renaissance* dagegen entwickelt sich gerade die Europäische Union sehr günstig. Dank der Verwirklichung von EG'92, der Schaffung der WWU und dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten gelingt es der EU, den weltweit be-

¹² Aus Platzgründen wird hier nicht auf die Dynamic Asean Economies, die Entwicklungsländer in Afrika, Lateinamerika und Asien und auf Osteuropa eingegangen. Auch die Prognosen in bezug auf Bevölkerung, Umwelt, Ernährung, Technologie usw. werden hier nicht behandelt. Vgl. CPB, a. a. O.

deutendsten Binnenmarkt zu schaffen. Auch Osteuropa entwickelt sich dadurch günstiger. In den Vereinigten Staaten ist die Entwicklung weit weniger positiv, weil das Staatsdefizit nicht vermindert werden kann, notwendige staatliche Investitionen ausbleiben und sich die amerikanische Wirtschaft zu lange auf ihren Lorbeeren ausruht. Japan und die Dynamischen Asiatischen Volkswirtschaften (DAE) verbuchen zwar mehr Erfolge, haben aber unter den Folgen der Probleme in den Vereinigten Staaten zu leiden. Dies gilt noch mehr für Kanada und Lateinamerika. Auch hier kommt man nicht dazu, die Umweltsituation zu verbessern.

Während in den beiden vorangegangenen Szenarien sich entweder die Vereinigten Staaten oder die Europäische Union günstig entwickelten, geht man in *Global Crisis* davon aus, daß dies in keiner der beiden Regionen der Fall sein wird. Nur Japan und die DAE setzen ihr Wirtschaftswachstum unbeeindruckt fort. Die Folge sind zunehmende Spannungen zwischen Ländern und Handelsblöcken, die zu Handelskriegen und anderen Formen des Protektionismus führen. Auch die weniger entwickelten Länder werden das Opfer dieser Entwicklung. Nicht nur der Wirtschaft geht es schlecht, auch an der Nahrungsmittelversorgung und dem Umweltschutz hapert es. Dies alles kulminiert in einer Krise zu Beginn des nächsten Jahrhunderts; es folgt ein leichter Wiederaufschwung, und man ist auch wieder eher zu internationaler Zusammenarbeit bereit.

Gerade diese Zusammenarbeit – aber dann von Anfang an – ist ein wesentliches Merkmal des Szenarios *Balanced Growth*. Allen Regionen gelingt es, die eigenen Probleme adäquat anzupacken. In den Vereinigten Staaten wird in Unterrichtsweisen und Infrastruktur investiert, in Europa nimmt die Flexibilität zu, und Japan öffnet seine Inlandsmärkte. Aber auch in anderen Regionen sind ähnliche Anpassungen feststellbar. Die Folge ist ein stetiges Wirtschaftswachstum; man sieht kaum noch Veranlassung, sich abzuschotten. Beratungen und Zusammenarbeit führen überall zu fruchtbaren Ergebnissen, nicht nur für den Handel, sondern auch und vor allem für die Umwelt.

Tabelle 3
Globale Entwicklungen – Situation im Jahre 2015
laut CPB-Szenarien (1990 = 100)

	Bevölkerung	BIP	Exporte
Global Shift	145	231	419
Global Crisis	149	172	248
Eur. Renaissance	145	204	372
Balanced Growth	135	242	518

Quelle: CPB, a. a. O.

Auf der Grundlage dieser Szenarien hat das Zentrale Planungsamt für eine Anzahl von Variablen die Entwicklung der Weltwirtschaft und einiger Regionen bis zum Jahr 2015 rechnerisch ermittelt. Obwohl die Szenarien in ihren Ergebnissen wichtige Unterschiede aufweisen, gibt es in einigen Punkten auch viele Übereinstimmungen. Tabelle 3 zeigt, daß die Weltbevölkerung auch in den nächsten 25 Jahren noch wächst, daß die Weltproduktion steigt und daß der Weltexport noch stärker zunimmt.

Tabelle 4
Einkommen pro Kopf (in Kaufkraftparität) – Situation im Jahre 2015
laut CPB-Szenarien (USA 1990 = 100)

	Westeuropa ¹	Nordamerika ²	Japan/DAE ³	übrige Welt
Situation 1990	65	99	26	12
Global Shift	99	195	91	22
Global Crisis	98	129	58	14
Eur. Renaissance	126	132	72	19
Balanced Growth	141	181	79	27

¹ EG, EFTA und Türkei.

² Vereinigte Staaten, Kanada, Australien und Neuseeland.

³ Japan, Hongkong, Singapur, Taiwan, Südkorea, Malaysia, Indonesien, Thailand und Philippinen.

Quelle: CPB, a. a. O.

Wenn die Produktion stärker wächst als die Bevölkerungszahl, resultiert dies in einer Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens, wie sie in Tabelle 4 dargestellt ist. Betrachtet man die einzelnen Regionen, so ist diese Zunahme fast überall festzustellen, auch wenn sie in einigen Szenarien – vor allem in *Global Crisis* – für die übrige Welt¹³ gering ist¹⁴. In bezug auf die regionale Verteilung der Produktion und der Exporte zeigen die Tabellen 5 und 6, daß es bei allen Szenarien zu einer Zunahme der Anteile Japans und der DAE-Länder sowie der übrigen Welt kommt.

Wie verhalten sich nun die drei wirtschaftlich stärksten Regionen hinsichtlich Produktion und Handel zueinander? Während sich Westeuropa und Nordamerika 1990 bei gleichem Produktionsanteil den ersten Platz teilten und Japan und die DAE weit hinter ihnen zurückblieben, sind die Unterschiede im Jahre 2015 allen

¹³ Hierzu zählen Lateinamerika, Osteuropa, der Nahe Osten, Afrika und Asien ausschließlich Japans und der DAE.

¹⁴ Insbesondere afrikanische und osteuropäische Länder verzeichnen laut Szenario Global Crisis keinerlei oder nur geringe Fortschritte.

Szenarien zufolge viel geringer. Die Anteile Westeuropas und Nordamerikas werden im besten Fall gleich bleiben; in einigen Szenarien gehen sie stark zurück. Nur im Szenario *European Renaissance* gelingt es Westeuropa, im Jahre 2015 den größten Anteil zu erobern, während Nordamerika den zweiten und Japan und die DAE nicht weit zurückliegend den dritten Platz einnehmen¹⁵. Beim Szenario *Global Change* sind die Verhältnisse anders, hier liegt Westeuropa auf dem dritten Platz hinter Nordamerika sowie Japan und den DAE. Gerade auch bei diesem Szenario nimmt Westeuropa nicht mehr den ersten Platz bei den Exportanteilen ein. Hier stehen Japan und die DAE auf dem ersten Platz, während sie in den anderen Szenarien den zweiten Platz belegen. Nordamerika folgt immer auf dem dritten Platz.

Tabelle 5
Anteile an der Weltproduktion – Situation im Jahre 2015 laut CPB-Szenarien

	Westeuropa	Nordamerika	Japan/DAE	übrige Welt
Situation 1990	29	29	16	26
Global Shift	20	29	24	27
Global Crisis	27	26	22	25
Eur. Renaissance	28	22	22	28
Balanced Growth	26	25	18	31

Quelle: CPB, a. a. O.

Tabelle 6
**Anteile an den Weltexporten – Situation im Jahre 2015
laut CPB-Szenarien**

	Westeuropa	Nordamerika	Japan/DAE	übrige Welt
Situation 1990	44	18	19	19
Global Shift	23	21	37	19
Global Crisis	36	14	29	21
Eur. Renaissance	38	10	30	22
Balanced Growth	38	15	27	20

Quelle: CPB, a. a. O.

¹⁵ Hier sei allerdings darauf hingewiesen, daß das Pro-Kopf-Einkommen in Nordamerika in allen Szenarien im Jahr 2015 noch über dem in Westeuropa liegt.

Man kann den Schluß ziehen, daß der wirtschaftliche Vormarsch von Ländern in Südostasien vorläufig zwar andauert, aber nur im günstigsten Szenario zu einer Annäherung an die Führungsposition führt. Wegen der Stagnation der amerikanischen Wirtschaft, die stärker ist als in Westeuropa, macht in *European Renaissance* Westeuropa das Rennen. Im Rahmen der Szenarios *Global Change* als auch *Balanced Growth* stehen sich Westeuropa und Amerika kaum nach. In keinem der Szenarien gibt es in 2015 ein dominante Wirtschaft wie die Vereinigten Staaten im Jahr 1945.

D. Zur wirtschaftlichen Position Europas

Die wirtschaftliche Zukunft Westeuropas wird stark von den Entwicklungen in anderen Regionen mitbestimmt; gleichwohl muß betont werden, daß sie vor allem davon abhängt, ob die Europäische Union selbst und die Mitgliedsländer der Union adäquat auf die heutigen und zukünftigen Probleme reagieren können. Ohne daß hier Vollständigkeit angestrebt werden könnte¹⁶, soll auf das stagnierende Wachstum, den weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit, die höheren Haushaltsdefizite, immer größere Probleme mit dem sozialen Netz und auf die Befürchtung hingewiesen werden, daß sich die Wettbewerbsposition gegenüber anderen Regionen verschlechtern wird¹⁷. Ganz allgemein war von einer zu weit fortgeschrittenen Reglementierung die Rede, die zwangsläufig zur Stagnation führen mußte. Bezeichnend für diese Situation ist der Begriff Eurosklerose.

Die hier angeschnittenen Probleme datieren nicht erst aus jüngster Zeit. Die Europäische Kommission unter Delors setzte außer auf Veränderungen in der sozial-ökonomischen Politik der Einzelstaaten vor allem auf eine Intensivierung der wirtschaftlichen Integration Europas. Nach der Verwirklichung des Binnenmarktes auf der Grundlage des EG'92-Programms und der Einigung auf den WWU-Vertrag schien es, als seien die wesentlichen Grundlagen für einen solchen Aufschwung geschaffen. Der integrierte Markt sollte europäische Unternehmen in die Lage versetzen, in einem Maßstab zu produzieren, bei dem man leichter den Wettbewerb mit den Vereinigten Staaten und Japan aufnehmen kann. Auch wäre die EU mit ihren 340 Millionen Einwohnern ein so wichtiger Absatzmarkt, daß es für Unternehmen aus Drittländern wieder interessant würde, dort zu investieren.

Beim WWU-Vertrag ging man davon aus, daß die vier Konvergenzkriterien vor allem eine disziplinierende Wirkung haben würden; in der Endphase würden die Länder, die diese Kriterien erfüllten, dann dem Kreis der Länder mit festen, nicht mehr veränderlichen Wechselkursen beitreten dürfen. Optimisten entwarfen sogar

¹⁶ Eine gute Übersicht findet sich bei A. Jacquemin und D. Wright (Hrsg.), *The European Challenges Post-1992; Shaping Factors, Shaping Actors*, Edward Elgar, London 1993.

¹⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang auch: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „European Competitiveness in the Triad; Macroeconomic and Structural Aspects“, *European Economy*, Nr. 56, 1994, S. 105-136.

ein Szenario, bei dem mit der Möglichkeit gerechnet wurde, daß es innerhalb der Europäischen Union auf die Dauer nur noch eine Währung geben wird. Die Aussichten dafür sind zwar offensichtlich nicht mehr so gut, aber die Schaffung einer solchen EU-Währung könnte die Position der EU gegenüber den beiden anderen Blöcken erheblich verstärken. Die EU ist zur Zeit der größte Handelsblock. Wenn die Europäische Zentralbank, was die Antiinflationspolitik betrifft, sich so großes Ansehen erwerben könnte wie die Deutsche Bundesbank, könnte die Attraktivität der EU-Währung in bezug auf Handelsgeschäfte oder als Reservewährung für andere Länder oder andere Handelsblöcke erheblich zunehmen.

Die Verwirklichung des Binnenmarktes und eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik auf der Grundlage der WWU und der EPU müßten die Stellung der Europäischen Union sicherlich stärken. Die Union würde stärker als bisher in der Lage sein, Einfluß auf die Spielregeln für die internationalen Beziehungen im Wirtschafts- und Währungsbereich zu nehmen. Das könnte bedeuten, daß dem freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen noch mehr Gewicht beigemessen würde. Es wurde allerdings schon erwähnt, daß auch innerhalb der Europäischen Union Anzeichen für Protektionismus zu erkennen sind. Auf dem Gebiet der Währungsbeziehungen könnte die EU nach der Wiederherstellung eines Systems fester, aber änderbarer Wechselkurse streben.

Hier muß aus Gründen der Genauigkeit allerdings nochmals betont werden, daß sich das relative Gewicht der EU nicht so sehr von dem der Vereinigten Staaten und Japans unterscheidet. Von einer dominierenden Stellung bei Produktion und Handel kann keine Rede sein. Während 1945 etwa die Hälfte der Weltproduktion auf das Konto der Vereinigten Staaten ging, verbucht die EU zur Zeit nur einen Anteil von 25%. Zwar ist der Anteil der EU am Welthandel mit 39% größer, aber auch hier kann von einer dominierenden Stellung keine Rede sein. Aufgrund der Ergebnisse der CPB-Studie kann festgestellt werden, daß die Anteile an Weltproduktion und Welthandel selbst bei dem für die EU günstigsten Szenario abnehmen werden. Zudem hat die Geschichte gelehrt, daß die Aussichten, entscheidenden Einfluß auf die Spielregeln der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu gewinnen, nicht nur von der wirtschaftlichen Macht, sondern auch von der Möglichkeit und dem Willen abhängen, einer solchen Dominanz politisch und eventuell sogar militärisch Ausdruck zu verleihen. Wenn in den letzten Jahren eines deutlich geworden ist, dann ist es dies: Die EU ist zur Zeit absolut nicht in der Lage, auf diesem Gebiet zu einer klaren Haltung zu kommen. Kuwait, Osteuropa und vor allem das frühere Jugoslawien sind Beispiele genug für Situationen, in denen EU-Mitgliedstaaten verschiedene Ziele verfolgten, verschiedene Instrumente einsetzen wollten und sich auch über das Timing nicht einig waren. Auch die Ungenauigkeit und die Begrenztheit des EPU-Vertrags deuten keineswegs auf einen besonderen Elan in dieser Richtung. So muß man den Schluß ziehen, daß die Union vorerst weder in der Lage ist noch den Willen hat, eine dominantere Rolle zu spielen.

Außerdem ist offenbar auch der innere Zusammenhalt in den vergangenen Jahren schwächer geworden. Beim Ratifizierungsverfahren für die WWU wurde pein-

licherweise deutlich, daß die Unterstützung für eine weitergehende europäische Integration in der Bevölkerung der verschiedenen Mitgliedstaaten geringer ist als zunächst angenommen worden war. Am deutlichsten zeigte sich dies beim Referendum in Dänemark, aber der Verlauf der öffentlichen Diskussion in Deutschland über eine eventuelle Aufgabe der DM war ein genauso deutlicher Hinweis hierauf. Vielleicht wollten die Politiker bei der Schaffung der WWU und der EPU zu viel in zu kurzer Zeit verwirklichen, so daß sie den Kontakt mit der Basis verloren. Und auch die Probleme im EWS waren ein deutlicher Hinweis auf die gewachsene Spannungen innerhalb der Union. Es kam einigen Ländern sehr gelegen, daß man den Deutschen die Schuld für die Wirtschaftskrise in die Schuhe schieben konnte. Ihrer Auffassung nach war die Wirtschafts- und Währungspolitik im Gefolge der deutschen Einigung mitverantwortlich für das stagnierende Wachstum, die steigende Arbeitslosigkeit und die hohen Zinsen im eigenen Land. So glaubte man die Diskussion über eigene Fehler noch ein wenig vor sich herschieben zu können.

Wie wichtig der Binnenmarkt und die eventuelle Umsetzung des WWU- und des EPU-Vertrags auch sein mögen, eines muß deutlich sein: Die oben skizzierten Probleme können einzig und allein dadurch nicht gelöst werden. Dafür sind sie zu umfangreich. Und auch die innenpolitischen Faktoren sind zu wichtig, als daß man sie ignorieren könnte.

Es wird immer deutlicher, daß die wirtschaftlichen Probleme, mit denen die EU-Mitgliedstaaten schon wieder längere Zeit zu kämpfen haben, zu einem nicht geringen Teil auf einem wachsenden Mißverhältnis zwischen dem basieren, was ihre Volkswirtschaften auf der Grundlage des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft verwirklichen können, und all dem, was an Herausforderungen auf Westeuropa zukommt. Die Bedeutung der technologischen Entwicklung nimmt immer noch zu. Neuen Konkurrenten gelingt es, auch auf dem Gebiet der neuesten Technologien dank niedriger Lohnkosten mit preisgünstigen Produkten von ausgezeichneter Qualität immer rascher auf den Weltmarkt vorzudringen. Das erste Beispiel für einen solchen Herausforderer war Japan, und in den letzten 20 Jahren ist vor allem in Südostasien eine Vielzahl wirtschaftlicher „Drachen“ aufgetaucht, die sich dank sehr gut geschulter Arbeitskräfte, einer ausgezeichneten Infrastruktur, umfangreicher Investitionen und eines enormen Wissenstransfers aus dem Westen eine Position auf dem Weltmarkt haben sichern können. Nun ist wieder eine neue Generation mit Ländern wie Indien und Thailand sowie verschiedenen Ländern in Lateinamerika auf dem Sprung. Sollte es schließlich auch noch den osteuropäischen Ländern gelingen, ein strukturelles Wirtschaftswachstum zu erzielen, käme es auf dem Weltmarkt mit Sicherheit zu großem Gedränge.

Wenn die Europäische Union auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen will, muß sie versuchen, eine neue Balance zwischen Risiko und Sicherheit zu finden: eine den modernen Anforderungen entsprechende Wirtschaftsordnung, d. h. eine erneuerte Soziale Marktwirtschaft. Der sicherlich zu begrüßende Ausbau des Systems der sozialen Sicherheit in der Nachkriegszeit, der u.a. dadurch bewirkte

enorme Anstieg des Wohlstands, aber auch die dadurch verursachten Verhaltensänderungen in bezug auf Arbeit und Einkommen haben dazu geführt, daß der Schwerpunkt inzwischen mehr auf Sicherheit, weniger auf Risikobereitschaft und Dynamik gelegt wird. Auch wenn man andere Argumente hier außer acht läßt, kann man feststellen, daß die Crux heute in dem Unvermögen liegt, in ausreichendem Maße neue Arbeitsplätze zu schaffen. So kommt es zu einem niedrigen Beschäftigungsgrad, und gleichzeitig wird ein starker Keil zwischen Arbeitskosten und Nettolöhne getrieben. In diesem Zusammenhang muß auch der Umfang der Regulierung erwähnt werden. Technologische Entwicklungen werden in dieser Konstellation eher zur Erhöhung der Produktivität genutzt als zum Angebot neuer Produkte oder zur Förderung neuer Sektoren. Viele Studien weisen aus, daß insbesondere Westeuropa bei den „*emerging technologies*“ zurückfällt – sicherlich gegenüber Japan und den DAE-Ländern¹⁸. Gemeinsam führen diese Phänomene zu einer Abwärtsspirale, bei der der Beschäftigungsgrad zu gering wird, Arbeitskosten und Nettolöhne immer weiter auseinanderklaffen – und zwar u.a. wegen der demographischen Entwicklung – und die Arbeitgeber, zumindest in den exponierten Branchen, keine andere Wahl haben, als auf dem Wege einer neuerlichen Produktivitätssteigerung zu versuchen, konkurrenzfähig zu bleiben. Eine Fortschreibung dieser Entwicklung würde bedeuten, daß die eigenen Märkte zum Schutz bestimmter Produktionen und des Arbeitsmarktes in zunehmendem Maße abgeschirmt werden müssen. Mit solch einer Defensivstrategie aber wird man nur noch weiter in Rückstand geraten. Die demographische Entwicklung – relativ alte Erwerbsbevölkerung und starker Anstieg der Zahl alter Menschen – wird das Scheitern dieser Strategie letztlich nur beschleunigen. Dies belegen auch deutlich die Ergebnisse der Untersuchung der schon erwähnten *Global Change-* und *Clobal Crisis*-Szenarien durch das Zentrale Planungsaamt.

Bei einer Entscheidung für eine Offensivstrategie kommt man laut CPB-Studie längerfristig zu wesentlich günstigeren Ergebnissen. Sowohl das *European Renaissance*- als auch das *Balanced Growth*-Szenario zeigen, was geschehen könnte, wenn sich die Europäische Union nicht der Eurosklerose überläßt, sondern innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft konkrete Initiativen mit dem Ziel ergreift, die eigene wirtschaftliche Situation und zugleich die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu verbessern. Eine offensive Strategie wären die Dynamisierung der wichtigsten Ordnungsprinzipien in der Sozialen Marktwirtschaft in bezug auf den Arbeitsmarkt und die soziale Sicherheit sowie eine gründliche Revision der heutigen Gesetze und Vorschriften. Damit könnte das Verhältnis zwischen Risiko und Sicherheit zugunsten der erstgenannten Komponente geändert werden. Selbstverständlich sind solche Anpassungen nicht leicht vorzunehmen. Viele befürchten zu Recht oder zu Unrecht, sie könnten das Opfer solcher Anpassungen werden. Dies könnte bedeuten, daß die politische Unterstützung für die Maßnahmen schwächer

¹⁸ Vgl. beispielsweise Commission of the European Communities, „The European Community as a World Trade Partner“, European Economy, No. 52, 1993.

wird. Es bedarf daher dringend konsequenter, überzeugend begründeter Plädoyers. In vielen Ländern werden erste Ansätze gemacht. Es sei auf Diskussionen in den Niederlanden über eine Erhöhung der Erwerbstätigenrate und die Reform des Systems der sozialen Sicherheit und auf Diskussionen in Deutschland über die Wettbewerbsposition hingewiesen. Auch das neue Delors-Weißbuch enthält wichtige Anstöße in dieser Richtung. Diese Diskussionen können als ein erster Schritt auf dem Wege zu einer sozialen Marktordnung neuen Stils verstanden werden, einer Marktwirtschaft, die nachhaltiges Wachstum, genug Arbeitsplätze und ein erschwingliches, hochwertiges Angebot an Waren und Dienstleistungen gewährleistet. Unabdingbar ist dabei ein System der sozialen Sicherheit, das all denen eine menschenwürdige Existenz sichert, die auf anderem Wege kein Einkommen mehr erwerben können. Die letzten vierzig Jahre haben gelehrt, daß eine solche wirtschaftliche Ordnung lebensfähig ist und gleichzeitig günstige Resultate erzielen kann.

E. Zusammenfassung

In diesem Beitrag wurden die Konturen der globalen Wirtschaftsordnung aus europäischer Sicht umrissen. Es zeigte sich, daß die bestehende Ordnung immer noch funktioniert, ja daß sie sogar ausgebaut wird, etwa mit Hilfe des Vertrags von Maastricht und der Gründung der Welthandelsorganisation WTO, daß sie gleichzeitig aber auch von mehreren Faktoren bedroht wird. Es wurde auf den Protektionismus, auf das wachsende Gewicht von Argumenten im Zusammenhang mit dem „Sozialdumping“ und dem „Ökodumping“ und auf die zunehmende Regionalisierung hingewiesen. Eine der Ursachen hierfür ist das Fehlen eines dominanten Marktpartners. Während nach 1945 die Vereinigten Staaten diese Rolle spielten, gibt es heute drei regionale Blöcke in etwa gleichen Gewichts. In naher Zukunft wird sich daran nichts ändern; dies ist das Ergebnis einer kürzlich erschienenen Untersuchung, in der die Zukunft der Weltwirtschaft analysiert wird. Danach ist die Position Westeuropas stark von der Art und Weise abhängig, in der man in der Europäischen Union und innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten auf eine Vielzahl von Herausforderungen reagiert. Abschließend ist festzuhalten, daß eine Neuordnung auf dem Gebiet der staatlichen Interventionen, des Arbeitsmarkts und der sozialen Sicherheit geboten ist. Mit Hilfe des Konzepts einer reformierten Sozialen Marktwirtschaft könnte eine neue Epoche des Fortschritts und der wirtschaftlichen Blüte eingeläutet werden.

Regionale wirtschaftliche Integration – Ordnungspolitischer Sündenfall oder Schritt in die richtige Richtung?*

Von *Norbert Berthold*, Würzburg

A. Einleitende Bemerkungen

Die multilateralen Vereinbarungen über einen freieren internationalen Handel kommen, wie die sehr zähen, über fast ein halbes Jahrzehnt andauernden, aber nur bedingt erfolgreichen Verhandlungen der Uruguay-Runde gezeigt haben, nur sehr langsam vom Fleck. Demgegenüber breiten sich seit Mitte der 80er Jahre zum zweiten Mal in der Nachkriegszeit – nach der ersten Welle regionaler Zusammenschlüsse, die in den frühen 60er Jahren im Gefolge der EG über die Welt hereinbrach, in den 70er Jahren aber wieder zum Stillstand kam – handelspolitische Arrangements (APEC, ASEAN, CACM, EWR, MERCOSUR, NAFTA), die regional begrenzt für offenere Güter- und Faktormärkte sorgen sollen, weltweit wie ein Lauffeuer aus. Dabei mutet es eigenartig an, wenn sich Länder in den GATT-Verhandlungen mit Händen und Füßen wehren, gewisse Zugeständnisse in den „sensiblen“ Bereichen zu machen, sich aber oft ohne größere Gegenwehr bereit erklären, diese Märkte teilweise stärker zu öffnen als dies in der Uruguay-Runde gefordert wurde, um Mitglied eines regionalen Handelsblockes zu werden. Damit scheint aber vieles für die weit verbreitete These zu sprechen, wonach multilaterale Verhandlungen nicht mehr zeitgemäß und zu schwerfällig sind, um mit den sehr komplexen Problemen des internationalen Handels fertig zu werden, regionale Arrangements aber komparative Vorteile aufweisen, weil sie nicht nur schneller und effizienter, sondern auch sicherer sind.

Die teilweise recht aufgeregte Diskussion, die sich an solchen regionalen handelspolitischen Arrangements entzündet, ist auf den ersten Blick nur schwer verständlich. Dies gilt vor allem dann, wenn man bedenkt, daß auf diesem Weg protektionistisch abgeschottete Güter- und Faktormärkte wenigstens auf regionaler Ebene stärker geöffnet werden, wenn es schon in multilateralen Verhandlungen of-

* Für hilfreiche Diskussionen und viele wertvolle Hinweise danke ich den Mitgliedern des Wirtschaftspolitischen Ausschusses, vor allem aber meinen Mitarbeitern Martin Donges, Rainer Fehn, Martina Ludwig und Wolfgang Modery. Bedanken möchte ich mich auch beim Gabler-Verlag, der es möglich machte, daß ich auf Teile meines Beitrages „Regionalismus, Multilateralismus und GATT“ (*Berthold*, 1995) zurückgreifen konnte.

fensichtlich nicht gelingt, sie weltweit wirklich zu öffnen. Wenn man dann noch – wie die meisten Ökonomen – der Meinung ist, daß offene Märkte grundsätzlich den Wohlstand der Nationen erhöhen, scheint es unverständlich, weshalb regional stärker integrierte Güter- und Faktormärkte oft eher als ordungspolitisch bedenklich und nicht als ein Schritt in die richtige Richtung angesehen werden. Diese positive Einschätzung gerät aber ins Wanken, wenn man berücksichtigt, daß eine regionale wirtschaftliche Integration möglicherweise einerseits gar nicht zu einem freieren Handel zwischen den Mitgliedern des Handelsblocks führt, andererseits aber auch diskriminierend wirken kann, weil die regionalen Märkte für Nicht-Mitglieder nicht im selben Maße geöffnet werden. Damit stellt sich die spannende Frage, inwieweit regionale handelspolitische Arrangements diese diskriminierenden Wirkungen abbauen und den Weg zu einem weltweit freieren Handel ebnen oder aber, ob sie sich möglicherweise gegenüber Drittländern protektionistischer verhalten, wenn sie in Handelsblöcken zusammengeschlossen sind.

B. Weshalb ist es so schwer, die Güter- und Faktormärkte weltweit zu öffnen?

I. Erhöhen weltweit offene Märkte tatsächlich den Wohlstand der Nationen?

Die Kontrahenten in der recht kontroversen Diskussion um den richtigen handelspolitischen Weg – GATT-Schule versus Memorial Drive-Schule – haben allerdings eines gemeinsam: Sie sind davon überzeugt, daß offene Güter- und Faktormärkte den Wohlstand der Nationen erhöhen. Dies erstaunt auf den ersten Blick, weil seit langem unbestritten ist, daß bei unvollkommenem Wettbewerb auf den Gütermärkten nicht mehr sichergestellt ist, daß sich alle potentiellen Gewinne aus einem freien internationalen Handel auch tatsächlich einstellen. Es gelang allerdings erst in jüngster Zeit, dieses seit langem bekannte Ergebnis auch in formal elegante Modelle zu kleiden (Krugman, 1986). Wenn nur einige wenige Anbieter auf den Märkten operieren und durch Barrieren für den Marktzutritt oder den Marktaustritt wirksam von aktuellen und potentiellen Konkurrenten abgeschirmt werden, entstehen monopolistisch überhöhte Gewinne. Damit können aber Volkswirtschaften ihren Wohlstand grundsätzlich steigern, wenn es ihnen gelingt, die Branchen und Sektoren, in denen auf den Absatzmärkten solche strukturellen wettbewerblichen Besonderheiten eine Rolle spielen, im Inland anzusiedeln und damit die möglichen Monopolrenten von den ausländischen Volkswirtschaften auf die inländische Volkswirtschaft umzulenken. Solche wettbewerblichen Eigenheiten werden vor allem im Automobilsektor, im Bereich der Mikroelektronik und im Flugzeugbau vermutet.

Die marktlichen Schranken schützen die Anbieter, die schon im Markt sind, immer dann wirksam gegen unliebsame Konkurrenz, wenn wegen steigender – stati-

scher und dynamischer – Skalenerträge die durchschnittlichen Kosten der Produktion mit steigender Ausbringung sinken. Dies kann zum einen der Fall sein, weil etwa wegen gewisser technisch bedingter Mindestgrößen der Produktionskapazitäten aber auch der Forschung und Entwicklung hohe fixe Kosten der Produktion existieren. Daneben können zum anderen aber auch sogenannte Lerneffekte auftreten, weil mit steigenden ausgebrachten Stückzahlen nicht nur die Erfahrungen in der Produktion, sondern auch in der Organisation und im Absatz zunehmen. Damit haben aber die Unternehmungen, die zuerst am Markt sind, gewisse Vorteile, weil sie auf der Durchschnittskostenkurve schon weiter zu Tal gefahren sind. Das inländische Realeinkommen steigt, weil diese Unternehmungen in den Genuß monopolistisch überhöhter Gewinne kommen. Es scheint also auch hier zu gelten, daß der zuerst mahlt, der zuerst kommt.

Die nationalen politischen Entscheidungsträger (Politiker und Bürokraten) könnten den Wohlstand ihrer Bürger – allerdings nur auf Kosten des Auslandes – steigern, wenn sie den inländischen Unternehmungen in diesen gewinnträchtigen Weltmärkten mit Hilfe staatlicher Schutz- und Fördermaßnahmen wettbewerbliche Vorteile verschafften. Dies könnte etwa dadurch geschehen, daß gewisse unternehmerische Aktivitäten – Forschung und Entwicklung, Produktion, Absatz – zukunftsreicher Branchen subventioniert werden (*Brander/Spencer*, 1985). Es ist aber auch denkbar, diese Branchen und Sektoren entweder zu wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen zu erklären oder aber schlicht und einfach handelspolitische Maßnahmen – vielfältige Formen von Exportsubventionen und/oder Importbeschränkungen – zu ergreifen (*Krugman*, 1984), um sie vor ausländischen Konurrenten zu schützen.

Nach diesem sehr einfachen Muster gelingt es aber in Wirklichkeit wohl kaum, eine erfolgreiche strategische Handelspolitik zu stricken. Der erhoffte Erfolg bleibt nämlich aus, wenn die Annahmen dieser sehr einfachen Modelle nicht oder nur teilweise erfüllt sind. Damit muß man aber wohl aus einer Reihe von Gründen rechnen (*Bletschacher/Klodt*, 1991): (1) Dem Inland fließt nur ein Teil der Monopolgewinne zu, wenn die geförderten inländischen Unternehmungen teilweise in ausländischem Kapitalbesitz sind und das technische Wissen international sehr mobil ist. (2) Die monopolistisch überhöhten Gewinne sind geringer, wenn ausländische Unternehmungen auf die inländische Förderung mit einem aggressiven Preiswettbewerb reagieren oder ausländische Regierungen mit entsprechenden Gegenmaßnahmen antworten. (3) Die inländischen Wohlfahrtswirkungen fallen weniger positiv aus, wenn die inländischen Preise wegen der wettbewerbsbeschränkenden staatlichen Aktivitäten steigen und die Produktion weniger effizient ausfällt. (4) Grundsätzlich steht schließlich die strategische Handelspolitik, wie jede industriepolitische Maßnahme, vor einem schwierigen Auswahlproblem, das zumeist einer Anmaßung von Wissen gleichkommt.

Die strategischen handelspolitischen Aktivitäten wirken sich somit schon in der Theorie nicht gerade sehr beeindruckend positiv auf den inländischen Wohlstand aus, wenn man die einfachen Ansätze durch Modelle ersetzt, die ein breiteres

Spektrum der Realität einfangen. Es kann nicht einmal mehr ausgeschlossen werden, daß die realen Einkommen zurückgehen. Die grundsätzliche theoretische Möglichkeit, mit industrie- und handelspolitischen Aktivitäten der strategischen Handelspolitik den Wohlstand eines Landes auf Kosten anderer Länder zu erhöhen, garantiert also noch nicht, daß dies auch eintritt, wenn die politischen Entscheidungsträger tatsächlich aktiv werden. Dieser günstige Fall tritt nur dann ein, wenn zum einen die beschriebenen Tatbestände des Marktversagens auch empirisch relevant sind und zum anderen eine realistische Chance besteht, daß politische Lösungen zu besseren Ergebnissen führen.

Die Monopolkommission hat erst kürzlich festgestellt, daß es sich weder bei der Automobilindustrie noch bei der Mikroelektronik um strategische Sektoren handelt (*Monopolkommission*, 1992). Demgegenüber sind in der Flugzeugindustrie die Kriterien für einen strategischen Sektor – Größenvorteile und hohe Marktzutrittsbarrieren – zwar erfüllt. Es ist allerdings eher zweifelhaft, ob es mit dem Airbus-Projekt den Europäern tatsächlich gelungen ist, monopolistische Renten von den Vereinigten Staaten nach Europa umzuleiten, und ob die gesamtwirtschaftlichen Kosten – Opportunitätskosten, allokativen Verzerrungen durch die Finanzierung, reale Einkommensverluste für die Konsumenten – geringer als die höheren Einkommen aus den Monopolrenten ausfielen und auch in Zukunft ausfallen werden. Die bisherigen Erfahrungen mit solchen Maßnahmen zeigen nämlich, daß aus solchen Starthilfen sehr oft dauerhafte Subventionen werden.

Die eigentlichen Schwierigkeiten treten auf, wenn politisch entschieden werden muß, welche Sektoren gefördert und vor ausländischen Konkurrenten geschützt werden sollen (*Krugman*, 1987). Wegen der fehlenden Nähe zu den ökonomischen Märkten verfügen die politischen Entscheidungsträger nicht über die notwendigen Informationen, um zu entscheiden, welche Sektoren die positiven Eigenschaften aufweisen. Da sie wegen unvollkommener politischer Märkte die Konsequenzen eines Scheiterns solcher Aktivitäten nicht in gleichem Maße tragen müssen, wie private Unternehmungen für wirtschaftspolitische Fehlschläge einzustehen haben, sind auch die Anreize geringer, nach Informationen zu suchen. Da die politischen Entscheidungsträger nicht über die notwendigen Informationen verfügen, müssen sie sich die Informationen anders besorgen. Damit sind es wohl die Experten der Interessengruppen, die den politischen Entscheidungsträgern die notwendigen Informationen liefern. Da es in diesem Falle unvermeidlich ist, daß partikulare Interessen und die Interessen der Bürokratie dominieren, sind verzerrte Informationen die Folge. Daneben ist den politischen Entscheidungsträgern oft auch nicht klar, welche industrie- und handelspolitischen Instrumente am ehesten zum Erfolg führen und wie der Einsatz dieser Instrumente dosiert werden soll. Schließlich können die nationalen politischen Entscheidungsträger auch nicht wissen, wie das Ausland auf diese Aktivitäten reagiert. Wenn es aber mit Retorsionsmaßnahmen antwortet, ist nicht nur ein internationaler Subventionswettlauf wahrscheinlich, vielmehr ist auch die Gefahr von Handelskriegen nicht mehr von der Hand zu weisen. Damit kann aber der Fall eintreten, daß niemand gewinnt, sondern alle verlieren.

Wir können somit festhalten: Es ist zwar richtig, daß Freihandel aus der Sicht eines einzelnen Landes nicht mehr die optimale Politik ist, wenn die Güter- und Faktormärkte unvollkommen sind. Es spricht aber vieles dafür, daß alle Versuche, von der freihändlerischen Position abzuweichen, wahrscheinlich für alle Beteiligten damit enden, daß sie ihnen mehr schaden als nützen. Damit zeigt sich wieder einmal, daß es nicht immer gut ausgeht, wenn man versucht, zu geschickt zu sein. Es scheint nach wie vor richtig, daß Freihandel eine vernünftige Daumenregel ist, die nicht nur hilft, die nationalen Interessengruppen zu bändigen, sondern auch verhindert, daß sich die Volkswirtschaften im handelspolitischen Dickicht verheddern. Eine liberale Welthandelsordnung ist somit nach wie vor ein erstrebenswertes handelspolitisches Ziel.

II. Handelt es sich bei einer liberalen Welthandelsordnung um ein öffentliches Gut?

In der Diskussion um die Frage, welchen Weg man einschlagen sollte, um die Güter- und Faktormärkte weltweit zu öffnen, dominiert seit langem die Vorstellung, daß es sich bei einer liberalen Welthandelsordnung um ein öffentliches Gut handelt (*Kindleberger*, 1988, 133 ff.), das ohne staatliche Hilfe nur suboptimal angeboten wird. Die Volkswirtschaften würden sich zwar alle besser stellen, wenn sie sich darauf verständigten, die Güter- und Faktormärkte weltweit zu öffnen. Für jedes einzelne Land bestehe aber ein Anreiz, die inländischen Anbieter auf den eigenen Märkten vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen. Die unausweichliche Folge seien weltweit protektionistische Tendenzen. In einer solchen Situation weltweit regulierter Märkte stelle sich ein Land schlechter, wenn es einseitig die Märkte öffne, unabhängig davon, was die anderen tun.

Die traditionelle Außenhandelstheorie, die von vollkommenen Gütermärkten ausgeht, leugnet allerdings, daß es überhaupt zu einem solchen Gefangenendilemma kommen kann. Sie ist vielmehr der Meinung, daß sich ein Land nicht um die protektionistischen Aktivitäten des Auslandes kümmern sollte. Wenn andere Länder die Allokation ihrer Ressourcen mit protektionistischen Maßnahmen und Subventionen verzerrten, sollte dies eigentlich noch kein Grund sein, dasselbe auch mit den eigenen knappen Ressourcen zu machen. Etwas bildhafter ausgedrückt: Die Tatsache, daß andere Länder nur Steilküsten und keine Hochseehäfen haben, sollte ein Land nicht veranlassen, seine Hochseehäfen mit Felsbrocken zu blockieren (*Frédéric Bastiat*). Dies würde aber bedeuten, daß offene Märkte kein öffentliches Gut sind. Die Gewinne eines einseitigen Abbaus von Handelshemmnissen können demnach von der Volkswirtschaft eingehemst (internalisiert) werden, die ihre Märkte unilateral geöffnet hat.

Dieser Zusammenhang gilt aber nicht allgemein. Er trifft in der traditionellen Theorie nur für den Fall eines kleinen, preisnehmenden Landes zu, ist aber mögli-

³ Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 243

cherweise nicht mehr gültig, wenn man ein großes Land betrachtet, das in der Lage ist, einen Optimalzoll zu erheben und das Ausland keine Gegenmaßnahmen ergreift. Eine solche Volkswirtschaft stellt sich schlechter, die Welt allerdings besser, wenn sie einseitig die Märkte öffnet, weil sich in diesem Falle die eigenen „terms of trade“ verschlechtern. Damit scheinen aber auch in einer solchen Welt grundsätzlich wenig Anreize zu bestehen, die protektionistischen Handelshemmnisse unilateral abzubauen. Der Grund ist darin zu sehen, daß man zwar die Kosten, die entstehen, wenn man die Märkte öffnet, allein trägt, die Erträge liberaler Märkte aber vor allem den anderen zukommen. Das Gefangenendilemma scheint also in diesem Falle weiter zu bestehen. Wenn allerdings die ausländischen Volkswirtschaften mit protektionistischen Gegenmaßnahmen reagieren und sich daran ein Handelskrieg entzündet, besteht die Gefahr, daß der internationale Handel zusammenbricht. In einer solchen Situation stellt sich aber jede Volkswirtschaft besser, wenn sie unilateral ihre Märkte öffnet, unabhängig davon, was die anderen tun.

Wenn man in die reale Welt des internationalen Handels zurückkehrt und berücksichtigt, daß die Gütermärkte nicht nur wegen steigender Skalenerträge, sondern auch wegen positiver externer Effekte unvollkommen sind, scheinen auch in diesem Fall auf den ersten Blick die Anreize für eine Volkswirtschaft gering, bestehende Handelsbeschränkungen unilateral abzubauen. Es kann vielmehr sinnvoll sein, protektionistische Aktivitäten zu ergreifen, um in den Genuß der monopolistischen Renten zu gelangen. Diese Situation ist damit der eines Optimalzolls sehr ähnlich, nur geht es einmal um inter-industriellen, das andere Mal um intra-industriellen Handel. Die Diskussion um den optimalen Zoll hat ebenso wie die um die strategische Handelspolitik gezeigt, daß sich Volkswirtschaften, die mit diesen handelspolitischen Instrumenten operieren, vermutlich nichts Gutes tun, sondern sich eher schaden. Eine einseitige Öffnung der Märkte wäre deshalb von Vorteil für das aktive Land. Ein Gefangenendilemma besteht nicht. Eine liberale Welthandelsordnung ist somit kein öffentliches, sondern ein privates Gut.

Ein Blick in die reale Welt zeigt aber, daß nicht freihändlerische Ideen vorherrschen, sondern protektionistische Aktivitäten dominieren. Das private Gut „liberale Welthandelsordnung“ wird offensichtlich freiwillig nicht gerade optimal bereitgestellt. Diese Entwicklung wird verständlich, wenn man berücksichtigt, daß bei unvollkommenen politischen Märkten spezifische Interessengruppen das Verhalten der politischen Entscheidungsträger beeinflussen. Es ist klar, daß sowohl die exportorientierten Branchen als auch die Konsumenten für offene Gütermärkte votieren, während die Branchen, die sich auf den heimischen Märkten der ausländischen Konkurrenz erwehren müssen, eher dafür plädieren, die Märkte abzuschotten. Die exportorientierten Branchen sind allerdings bei inter-industriellem Handel vor allem an offenen ausländischen Märkten interessiert, während die Konsumenten in erster Linie davon profitieren, wenn die inländischen Märkte geöffnet werden. Welche der beiden Gruppierungen sich im politischen Prozeß durchsetzt, ist allerdings zunächst völlig offen, wenn es sich nicht gerade um eine kleine, offene Volkswirtschaft handelt. Es ist zwar richtig, daß es sich bei den Konsumenten um

eine diffuse, schwer organisierbare Gruppe handelt, der es deshalb auch sehr schwerfällt, im politischen Prozeß ausreichend Gehör zu finden. Es gibt aber a priori auch keinen triftigen Grund zu glauben, die exportorientierten Produzenteninteressen ließen sich schlechter organisieren als die Interessen der Importkonkurrenzindustrien.

Weshalb sich die Waage im politischen Prozeß dennoch zugunsten protektionistischer Aktivitäten neigt, wird sofort klar, wenn man die auch unter Ökonomen weitverbreitete, allerdings irrige Vorstellung berücksichtigt, wonach die ausländischen Konkurrenten dazu beitragen, die gesamte inländische Beschäftigung zu verringern (*Mussa, 1993, 374*), weil die kostengünstigere Produktion dieser Unternehmungen zum Verlust bestimmter inländischer Arbeitsplätze führt. Damit verwundert es aber auch nicht, wenn die Gewerkschaften auf einmal in einem Boot mit den protektionistisch gesinnten Unternehmungen der Importkonkurrenzindustrien sitzen. Es ist aber ökonomisch Unsinn zu glauben, man könnte mit protektionistischen Aktivitäten die Gesamtzahl der inländischen Arbeitsplätze erhalten. Das Niveau der Beschäftigung hängt kurzfristig von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, längerfristig aber von der Höhe der Reallöhne und der natürlichen Arbeitslosenrate ab (*Krugman, 1993a, 25*). Es gibt also keine feste Zahl von Arbeitsplätzen in einer Volkswirtschaft, die man mit Hilfe protektionistischer Aktivitäten sichern könnte. Man hemmt mit solchen Aktionen nur den unumgänglichen strukturellen Wandel, verzerrt die Allokation der Ressourcen und verringert den wirtschaftlichen Wohlstand.

Der protektionistische Druck, der von nationalen Interessengruppen auf die politischen Entscheidungsträger ausgeübt wird, verstärkt sich möglicherweise noch, wenn man berücksichtigt, daß die wirtschaftlichen Akteure eines Landes nicht nur inter-industriellen, sondern auch intra-industriellen Handel treiben. Wenn sich die exportorientierten Branchen einer Volkswirtschaft auf inter-industriellen Handel spezialisiert haben, sind sie vor allem daran interessiert, daß ihre ausländischen Absatzmärkte geöffnet werden. Wie die inländische Handelspolitik aussieht, ist für sie von geringerem Interesse. Wie groß das Interesse tatsächlich ist, hängt davon ab, in welchem Maße sie von ausländischen Zwischenprodukten abhängig sind. Wenn allerdings intra-industrieller Handel dominiert, sind die exportorientierten Branchen nicht nur stärker an offenen ausländischen Märkten interessiert, weil sie nun hoffen, in den Genuß monopolistischer Renten zu gelangen, sie haben auch ein starkes Interesse, die inländischen Märkte vor ausländischer Konkurrenz abzuschotten. Sie scheinen somit auf der Seite der Importkonkurrenzindustrien zu sein. Diese protektionistische Haltung der exportorientierten Branchen kommt aber faktisch wohl einfach deshalb nicht zum Tragen, weil die in- und ausländischen exportorientierten Branchen dieselben Absichten haben und sie deshalb nicht verwirklichen können. Die inländischen exportorientierten Branchen sind deshalb bereit, sich im politischen Prozeß nicht auf die protektionistische Seite zu schlagen und darauf zu drängen, die inländischen Märkte abzuschotten, wenn sich das Ausland im Gegenzug bereit erklärt, seine Märkte ebenfalls offen zu halten.

3*

Wir können also festhalten: Eine liberale Welthandelsordnung ist nicht, wie vielfach behauptet, ein öffentliches, sondern ein privates Gut. Es wird allerdings in viel zu geringem Umfang freiwillig angeboten, wenn die politische Macht spezifischer Interessengruppen in einer Gesellschaft mit unvollkommenen nationalen politischen Märkten und diskretionären Handlungsspielräumen der politischen Entscheidungsträger auf den weitverbreiteten Irrglauben trifft, daß es in einer Volkswirtschaft nur eine bestimmte Zahl von Arbeitsplätzen gibt. Die unausweichliche Folge sind protektionistische Aktivitäten.

III. Weshalb gelingt es in multilateralen Verhandlungen immer weniger, die Märkte weltweit zu öffnen?

Die multilateralen Verhandlungen in der Nachkriegszeit haben nach herrschender Meinung entscheidend dazu beigetragen, die stark segmentierten Gütermärkte weltweit stärker zu öffnen und damit den internationalen Handel nach dem 2. Weltkrieg wieder in Schwung zu bringen. Der größte Erfolg der schon immer recht langen, sehr zähen und oft schwierigen GATT-Verhandlungen wird darin gesehen, daß es gelang, die tarifären Handelshemmisse weitgehend, wenn auch nur asymmetrisch, abzubauen. Diese multilateralen Vereinbarungen wiesen allerdings von Anfang an auch gewisse Lücken (Dienstleistungen, Produktionsfaktoren, staatliche Beschaffungspolitik) auf und gestatteten nicht nur temporäre Ausnahmen von der Markttöffnung [Art. 6 GATT (Anti-Dumping), Art. 12 und 18b (Beschränkung der Importe bei Zahlungsbilanzkrisen), Art. 18a und 18c (Schutz von „infant industries“), Art. 19 (Notfälle; Schädigung inländischer Produzenten) und Art. 25 (Verzicht im Bereich Agrar und Textil (MFA), freiwillige Exportselbstbeschränkungen etc.)], sondern erlaubten auch dauerhafte Befreiungen [Art. 20 und 21 (Schutz der öffentlichen Moral, Gesundheit, Gesetze, natürlichen Ressourcen und nationalen Sicherheit), Art. 24 (Freihandelszonen) und Art. 28 (Neuverhandlung von tarifären Handelshemmissen)].

Die anfängliche Zufriedenheit mit den Ergebnissen der multilateralen Vereinbarungen ist aber seit einiger Zeit einer gewissen Unzufriedenheit gewichen. Die offenkundige Enttäuschung über die mangelnden Fortschritte der GATT-Verhandlungen zeigt sich auch darin, daß seit Mitte der 80er Jahre die Zahl der regionalen wirtschaftlichen Zusammenschlüsse wieder ansteigt. Damit muß man aber Antworten auf zumindest zwei Fragen finden: Worauf beruhte der anfängliche Erfolg der GATT-Verhandlungen? Was sind die Gründe für die steigende Unzufriedenheit mit multilateralen Vereinbarungen im Rahmen des GATT?

Es ist schon einigermaßen verblüffend zu sehen, daß die ökonomischen Prinzipien, auf denen die „GATT-Schule“ aufbaut, schlicht mercantilistisch sind, die auf diesen Prinzipien basierenden multilateralen Verhandlungen aber scheinbar dennoch lange Zeit ganz entscheidend mit dazu beigetragen haben, die Märkte weltweit zu öffnen (Krugman, 1991b, 25–28). Die ökonomischen Vorstellungen des

GATT beruhen darauf, daß Exporte grundsätzlich gut, Importe aber schlecht sind und ein gleich starker Anstieg von Im- und Exporten gut ist. Demnach wäre es für jedes Land sinnvoll, die Exporte zu subventionieren und die Importe zu beschränken. Es wird aber auch gesehen, daß dies destruktiv ist, wenn alle in dieser Weise handelten. Man ist deshalb der Meinung, daß es zwar erstrebenswert ist, die eigenen Exporte zu steigern, man aber auch bereit sein muß, die steigenden Exporte der anderen zu akzeptieren. Die „GATT-Schule“ führt deshalb die Handelsprobleme auf ein Gefangenendilemma zurück. Danach hat jedes Land gewisse Anreize, sich protektionistisch zu verhalten, obwohl sich alle Länder zusammen bei Freihandel besser stellen würden.

Obwohl diese Denkweise auf schwankendem ökonomischem Grund steht, weil es im eigentlichen Interesse eines Landes liegt, die heimischen Märkte auch einseitig zu öffnen, waren die Prinzipien der „GATT-Schule“ dennoch scheinbar erfolgreich. Warum? Die Erklärung ist nur auf den ersten Blick einfach: Die Interessen der Exporteure wurden offensichtlich im Prozeß der multilateralen Verhandlungen als Gegengewicht genutzt, um die Interessen der Importkonkurrenzindustrien erfolgreich in Schach zu halten (*Krugman, 1991b, 28*). Damit drängt sich aber sofort die Frage auf, weshalb gerade die protektionistische Gruppierung in den Verhandlungen den Kürzeren zog und der Handel weltweit liberalisiert wurde. Es wird darauf hingewiesen, daß die nationalen Interessengruppen in der Nachkriegszeit noch nicht (wieder) so gut organisiert waren (*Olson, 1982*). Vor allem in Deutschland waren die organisatorischen Strukturen der Interessengruppen durch die Kriegsfolgen stark in Mitleidenschaft gezogen. Die nationalen politischen Entscheidungsträger konnten also stärker im Interesse der gesamten Volkswirtschaft handeln.

Der wichtigere Grund, weshalb es in den GATT-Verhandlungen über eine lange Zeit hinweg gelang, die protektionistischen und anti-protektionistischen nationalen Interessengruppen gegeneinander auszuspielen und den eher freihändlerischen Weg einzuschlagen, scheint aber darin zu liegen, daß der Irrglaube, wonach die Verluste an Arbeitsplätzen in den Sektoren, die bei offeneren Märkten einem intensiveren Wettbewerb ausgesetzt sind, die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung verringern, in der unmittelbaren Nachkriegszeit noch nicht sehr verbreitet war. Der Grund ist einfach: Die meisten der 35 Länder, die sich in den ersten GATT-Verhandlungen nach dem Kriege gegenüberstanden, wiesen ein beachtliches wirtschaftliches Wachstum auf. Damit wurden aber trotz des starken strukturellen Wandels weit mehr neue Arbeitsplätze geschaffen als alte verlorengingen, weil die Lohnzuwächse hinter den Produktivitätssteigerungen zurückblieben. Das System multilateraler Verhandlungen führte somit vor allem auch deshalb zu weltweit offeneren Märkten, weil die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung günstig war.

Trotz einiger ordnungspolitischer Sündenfälle (Befreiungen, vorübergehende und dauerhafte Schlupflöcher) hat der Prozeß der multilateralen Verhandlungen in der Nachkriegszeit geholfen, den Handel zu liberalisieren. Die wachsende Zahl protektionistischer, nicht-tarifärer Handelshemmnisse deutet aber darauf hin, daß dieser Prozeß an Schwung verloren hat. Es gelingt offensichtlich in den GATT-Ver-

handlungen immer weniger, die protektionistisch gesinnten nationalen Interessengruppen in Schach zu halten. Die Gründe für diese Entwicklung sind schnell aufgezählt: Zum einen hat der Einfluß der nationalen Interessengruppen mit der wirtschaftlichen „Reife“ der Volkswirtschaften stark zugenommen (*Olson, 1982*). Diese Entwicklung allein reicht allerdings noch nicht aus, um die protektionistischen Tendenzen zu erklären. Sie gewinnt erst dann an Erklärungswert, wenn die lobbyistischen Aktivitäten der für und gegen freihändlerische Entwicklungen eingestellten nationalen Interessengruppen asymmetrisch ausfallen (*Baldwin, 1993, 4–5*). Dies ist immer dann der Fall, wenn versunkene Kosten auftreten und es den Unternehmungen und Arbeitnehmern ermöglichen, Quasi-Renten abzuschöpfen. In diesem Falle spricht vieles dafür, daß die nationalen Interessengruppen härter darum kämpfen, mögliche Verluste zu vermeiden als neue, zusätzliche Gewinne zu erzielen. Damit verwundert es aber auch nicht, wenn der Widerstand der Importkonkurrenzindustrien gegen eine Öffnung der Märkte heute viel entschiedener als die Unterstützung der exportorientierten Branchen ausfällt.

Daneben haben zum anderen nicht nur die seit Mitte der 60er Jahre weltweit stark rückläufigen Raten des wirtschaftlichen Wachstums in den industrialisierten Volkswirtschaften, sondern auch die steigende Arbeitslosigkeit in diesen Ländern das „merkantilistische Gleichgewicht“ aus dem Lot gebracht. Die Angst um die Arbeitsplätze in einer Welt des strukturellen Wandels hat den Irrglauben gestärkt, daß liberale Güter- und Faktormärkte die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung negativ beeinflussen. Der starke Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den 60er und 70er Jahren erlaubt es den Wirtschaftssubjekten, diesen Irrglauben auch auszuleben. Die Folge ist, daß sich die gewerkschaftliche Vertretung der Arbeitnehmer auf die Seite der protektionistisch gesinnten Importkonkurrenzindustrien geschlagen hat. Damit gelingt es aber in den multilateralen Verhandlungen immer weniger, die protektionistische Seite in Schach zu halten. Die Folge sind langwierige Verhandlungen, die letztlich kaum mehr wirkliche Fortschritte bringen.

Wir können also festhalten: Die multilateralen Verhandlungen, die auf den merkantilistischen Vorstellungen der „GATT-Schule“ beruhen, sind immer weniger in der Lage, die protektionistischen nationalen Interessengruppen im Zaum zu halten. Der eigentliche Grund für die Schwierigkeiten liegt aber weniger am Verhandlungsmodus (Komplexität der Materie, Zahl der Teilnehmer), sondern vielmehr in unvollkommenen nationalen politischen Märkten. Es rächt sich aber auch, daß man sich nicht von dem merkantilistischen Ballast befreit und den Wirtschaftssubjekten klar gemacht hat, daß sie mit einer unilateralen freihändlerischen Politik noch immer am besten fahren, unabhängig davon, wie sich das Ausland verhält. Damit stellt sich aber die Frage, ob vielleicht regionale Handelsabkommen die protektionistische Entwicklung stoppen und den Weg zu einer liberaleren Welthandelsordnung ebnen können.

C. Wovon hängt es ab, ob es ökonomisch sinnvoll ist, Güter- und Faktormärkte regional zu integrieren?

Obwohl ein freier Handel effizienter ist als die verschiedenen Formen des „managed trade“ und auch protektionistischen Maßnahmen weit überlegen ist, wird bisweilen bezweifelt, ob alle handelspolitischen Aktivitäten, die zu freierem Handel führen, auch tatsächlich weltweit viele besser und niemand schlechter stellen. Vor allem bei regionalen handelspolitischen Arrangements wird oft kritisch gefragt, ob dies auch Schritte in die richtige Richtung sind. Etwas bildhafter ausgedrückt: Kann tatsächlich der Fall eintreten, daß ein halber Laib Brot die Individuen schlechter stellt als eine Situation, in der sie über gar kein Brot verfügen (Krugman, 1991a, 10)?

Eine erste wegweisende Antwort auf diese Frage wurde schon Anfang der 50er Jahren geliefert (Viner, 1950). Danach trägt nicht jedes regionale handelspolitische Arrangement dazu bei, daß sich weltweit viele besser und niemand schlechter stellt. Solche regionalen Präferenzräume verbessern zwar die wirtschaftliche Situation der Mitglieder dieses Raumes, wenn sie ihre Märkte intern öffnen, sich damit stärker spezialisieren und effizienter produzieren können. Diesen „handelsschaffenden“ Effekten stehen aber „handelsablenkende“ Effekte gegenüber, die dann eintreten, wenn die Mitglieder eines solchen Handelsblockes die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung nicht mehr nutzen und die billigeren Güter aus den Drittländern durch die teureren Güter der Mitgliedsländer ersetzen. Ob regionale handelspolitische Arrangements die Wirtschaftssubjekte weltweit besser stellen, hängt somit davon ab, ob der Netto-Effekt aus „Handelsschaffung“ und „Handelsablenkung“ positiv ist.

Die „handelsschaffenden“ Effekte treten in ganz unterschiedlichen Formen auf. Wenn es tatsächlich gelingt, die nicht-tarifären Handelshemmnisse innerhalb des regionalen Integrationsraumes abzubauen, kommt es nicht nur zu positiven Kosten- und Spezialisierungseffekten, auch das wirtschaftliche Wachstum erhält neue Impulse. Es ist sowohl möglich, die technische Effizienz zu steigern (Abbau von X-Ineffizienz) als auch „economies of scale“ (Fixkostendegression und Lernkurveneffekte) stärker zu nutzen und die Möglichkeiten der Individuen zu vergrößern, zwischen wesentlich mehr Produktvarianten zu wählen (Lipsey, 1960). Der intensivere Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten schafft aber auch zusätzliche Anreize für innovative Aktivitäten. Alles in allem beschert ein solcher Binnenmarkt somit die Aussicht auf ein hohes wirtschaftliches Wachstum und kann helfen, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Ob regionale handelspolitische Arrangements tatsächlich niemand schlechter stellen, hängt somit entscheidend davon ab, wie hoch die „handelsumlenkenden“ Effekte ausfallen. Es ist klar, daß selbst dann, wenn die Länder, die sich zu regionalen Handelsblöcken zusammenschließen, ihre protektionistischen Schranken gegenüber den Nicht-Mitgliedsländern unverändert lassen, perverse Anreize auftreten.

ten, die dazu beitragen, daß sich die Mitgliedsländer falsch spezialisieren und „handelsumlenkende“ Wirkungen hervorrufen. Diese negativen Effekte könnten aber grundsätzlich vermieden werden, wenn die Mitglieder des regionalen Handelsblockes die protektionistischen Schranken nach außen soweit verringern, daß sich das Volumen ihres inter-regionalen Handels nicht verändert (*Kemp/Wan, 1976*). Wenn aber die importierte Menge aus dem Rest der Welt konstant bleibt, ändern sich auch der Preis für diese Menge und damit die „terms of trade“ nicht. Damit sind aber regionale Handelsblöcke immer dann eindeutig positiv zu beurteilen, wenn sie bereit sind, die externen protektionistischen Schranken so weit zu senken, daß keine „handelsumlenkenden“ Effekte entstehen.

Es ist aber mehr als unwahrscheinlich, daß regionale Handelsblöcke gerade die Rate der effektiven externen Protektion wählen, die solche „handelsumlenkenden“ Wirkungen erst gar nicht entstehen läßt. Der Zusammenschluß von Ländern zu einem Handelsblock erhöht nämlich die Marktmacht dieser Länder im weltweiten Handel. Damit besteht aber auch ein Anreiz für die Länder des regionalen Handelsblocks, die eigenen „terms of trade“ zu verbessern, indem man sich auf einen protektionistischen Schutz nach außen verständigt, der über dem liegt, der den inter-regionalen Handel unverändert läßt. Es spricht deshalb zunächst einmal vieles dafür, daß sich regionale Handelsblöcke zwar für ihre Mitglieder positiv auswirken, wenn es wirklich gelingt, die Märkte intern zu öffnen, die „handelsumlenkenden“ Effekte aber wohl die Nicht-Mitglieder schlechter stellen.

Diese negativen „handelsumlenkenden“ Wirkungen fallen möglicherweise geringer aus, wenn man berücksichtigt, daß vor allem die Länder regionale handelspolitische Arrangements treffen, die viel gemeinsam haben (*Summers, 1991*). Diese Volkswirtschaften sind dann so etwas wie „natürliche“ Handelspartner. Die relativ geringen Transport- und Kommunikationskosten zwischen geografischen Nachbarn, aber auch niedrige Kosten der Beschaffung und Verarbeitung von Informationen tragen mit dazu bei, daß diese Volkswirtschaften auch ohne spezifische regionale handelspolitische Vereinbarungen wesentlich intensiver miteinander als mit anderen Ländern Handel treiben. Es nimmt deshalb auch nicht wunder, daß sie eine starke Neigung haben, sich handelspolitisch enger aneinander zu binden. Die „handelsumlenkenden“ Wirkungen regionaler Handelsblöcke scheinen somit auf den zweiten Blick geringer als vielfach befürchtet auszufallen.

Dieses Argument ist zwar grundsätzlich nicht ganz von der Hand zu weisen, verliert aber wohl etwas an Gewicht, wenn man berücksichtigt, daß schon seit einiger Zeit der technische Fortschritt die Transport-, Kommunikations- und Informationskosten weltweit spürbar verringert. Er vergrößert damit den Aktionsradius der wirtschaftlichen Akteure in den nationalen Volkswirtschaften ganz erheblich. Die potentiellen Handelspartner sind deshalb nicht mehr nur Länder, die in unmittelbarer geografischer Nähe liegen. Mit wem man (inter- und intra-industriellen) Handel treibt, orientiert sich dann vor allem an den komparativen Vorteilen und wird immer weniger durch Transport- und Kommunikationskosten verzerrt.

Wir können somit festhalten: Regionale handelspolitische Arrangements sind aus weltwirtschaftlicher Sicht ökonomisch immer dann sinnvoll, wenn es zum einen tatsächlich gelingt, die Güter- und Faktormärkte zwischen den Partnern in regionalen Handelsblöcken nicht nur zu öffnen, sondern sie auch offen zu halten. Nur wenn sie sich daneben zum anderen nach außen nicht abschotten, sondern vielmehr dafür Sorge tragen, daß die Märkte auch gegenüber Drittländern geöffnet werden, können regionale Handelsblöcke einen wichtigen Beitrag leisten, um zu einem weltweit freieren Handel zu kommen.

D. Gelingt es in regionalen Integrationsräumen, die Güter- und Faktormärkte zu öffnen?

Die Diskussion um das Für und Wider regionaler handelspolitischer Arrangements konzentriert sich auf die „handelsablenkenden“ Wirkungen und damit auf die Frage, welchen handelspolitischen Kurs regionale Handelsblöcke gegenüber Drittländern einschlagen. Die aber mindestens genauso wichtige Frage, ob es in solchen Handelsblöcken wirklich gelingt, die Güter- und möglicherweise auch die Faktormärkte zu öffnen, wird demgegenüber viel seltener gestellt. Man nimmt zumeist an, daß es ohne größere Schwierigkeiten möglich ist, auf den ökonomischen Märkten im regionalen Integrationsgebiet die marktlichen Kräfte zu entfesseln. Aber nur wenn es tatsächlich gelingt, die Märkte der Mitglieder regionaler handelspolitischer Arrangements zu liberalisieren, können zum einen die positiven „handelsschaffenden“ Effekte überhaupt auftreten und kann zum anderen der Weg für einen weltweit freieren Handel und mobilere Produktionsfaktoren freigemacht werden. Es ist deshalb notwendig, daß man zunächst einmal fragt, ob es in regionalen Handelsblöcken tatsächlich möglich ist, bestehende Handelshemmisse aus dem Weg zu räumen und andere marktliche Schranken abzubauen.

Die Gefahr, daß Güter- und Faktormärkte von regulierenden staatlichen Eingriffen überzogen werden, ist dann besonders groß, wenn machtvolle spezifische Interessengruppen existieren und die politischen Entscheidungsträger wegen unvollkommener politischer Märkte (mangelnde Wählerkontrolle) über diskretionäre Handlungsspielräume verfügen, die sie nutzen, um Aktivitäten zu ergreifen, die zwar im allgemeinen ökonomisch nicht effizient sind, aber den Wünschen der nationalen Interessengruppen entsprechen. Ein regionales handelspolitisches Arrangement hilft deshalb nur dann, die internen ökonomischen Märkte zu öffnen, wenn es dazu beiträgt, entweder die Macht der Interessengruppen einzudämmen (Nachfrage nach Protektion) oder die diskretionären Handlungsspielräume der politischen Entscheidungsträger zu begrenzen (Angebot an Protektion).

Die Macht national organisierter Interessengruppen im politischen Prozeß kann durch regionale wirtschaftliche Zusammenschlüsse möglicherweise beschnitten werden, wenn es gelingt, die bestehenden politischen Zuständigkeiten zu verän-

dern, indem man sie geographisch ausdehnt (*Olson*, 1987, 250–251; *De Melo/Panagariya/Rodrik*, 1993, 177). Nach diesen Vorstellungen wird der Einfluß der strukturkonservierenden nationalen Interessengruppen beschränkt, wenn man die politischen Zentren verlagert und nationale Souveränitätsrechte an neue politische Institutionen auf zentraler Ebene abtritt. Auf diese Weise verändert man die über Jahrzehnte hinweg gewachsenen Strukturen der politischen Einflußnahme dieser Gruppen, da neue politische Zuständigkeiten nicht nur die Arbeit existierender Interessengruppen erschweren und damit die Grenzproduktivität lobbyistischer Aktivitäten verringern, sondern sich auch neue Gruppeninteressen wegen der Probleme kollektiver Handlungen nur schwer organisieren und langsam entwickeln können. Die supra-nationalen politischen Entscheidungsträger werden somit zumindest temporär dem Druck der Interessengruppen entzogen. Diese Verschnaufpause kann man nutzen, um mit Hilfe deregulierender politischer Aktivitäten die Märkte im regionalen Integrationsraum zu öffnen.

Es spricht aber wenig dafür, daß dies ein erfolgversprechender Weg sein könnte, die Macht und den Einfluß von Interessengruppen wirklich zu beschneiden und die Märkte regional stärker zu integrieren. Wenn es regionalen handelspolitischen Arrangements über diesen Umweg tatsächlich gelänge, den protektionistischen Einfluß einzudämmen, würden die protektionistisch gesinnten nationalen Interessengruppen mit allen Mitteln regionale wirtschaftliche Zusammenschlüsse zu verhindern suchen. Dieses Vorhaben hätte auch Erfolg, da die nationalen politischen Entscheidungsträger nicht bereit sind, ihre politische Karriere aufs Spiel zu setzen, indem sie gegen die Interessen dieser politisch einflußreichen Gruppen handeln. Wenn die nationalen Interessengruppen sich somit von regionalen Handelsblöcken keine Vorteile versprächen, wären regionale handelspolitische Arrangements unwahrscheinlich.

Wenn es aber dennoch weltweit immer wieder zu Wellen regionaler wirtschaftlicher Zusammenschlüsse kommt, steht somit zu befürchten, daß die spezifischen, eher protektionistisch gesinnten Interessengruppen wohl kaum geschwächt, sondern eher noch gestärkt aus dem Prozeß der regionalen wirtschaftlichen Integration hervorgehen (*Tumir*, 1983). Warum? Der eigentliche Grund liegt in der Logik kollektiven Handelns. Danach lassen sich die Interessen der großen, eher diffusen Gruppe von Konsumenten auf der supranationalen Ebene eines regionalen Handelsblockes sicherlich noch um einiges schlechter organisieren als dies schon auf nationaler Ebene möglich ist. Damit wird aber eine wichtige Kraft, die vor allem an offenen Güter-, aber auch an offenen Faktormärkten interessiert ist, durch die regionalen wirtschaftlichen Zusammenschlüsse weiter geschwächt. Den politischen Entscheidungsträgern fällt es deshalb noch wesentlich leichter, möglichst viele kleine Interessengruppen spürbar zu begünstigen und die Lasten möglichst unfühlbar auf die große, aber machtlose Gruppe der Konsumenten zu überwälzen.

Es spricht somit einiges dafür, daß der Prozeß der regionalen Integration die liberalen Kräfte, die an einer regionalen Öffnung der Güter- und Faktormärkte interessiert sind, eher spaltet als eint. Daneben steht zu befürchten, daß regionale han-

delpolitische Arrangements mithelfen, die Bestrebungen der protektionistisch gesinnten Gruppe der Produzenten zu bündeln. Dies ist zum einen deshalb der Fall, weil es für die verschiedenen nationalen Interessengruppen, die vorher auf einem relativ begrenzten nationalen politischen Markt um den protektionistischen Schutz ihrer Regierungen konkurrierten, attraktiver wird, ihre lobbyistischen Aktivitäten auf supra-nationaler Ebene aufeinander abzustimmen und mögliche „economies of scale“ auf den nun größeren politischen Märkten zu nutzen. Die verschiedenen protektionistischen Interessengruppen versuchen über „logrolling“ ihre Position zu stärken und die politischen Entscheidungsträger in ihrem Sinne unter Druck zu setzen (*Winters*, 1993, 211). Die Folge sind nicht weniger, sondern mehr dirigistische staatliche Eingriffe in die Märkte.

Daneben steht zum anderen zu befürchten, daß sich Interessengruppen herausbilden, die von vornherein nicht mehr auf nationaler Ebene, sondern gleich auf der Ebene des regionalen Handelsblockes aktiv werden. Diese homogenen Interessengruppen agieren in dem Maße globaler, wie rückläufige Kommunikations- und Transportkosten nicht nur die Kosten der Organisation homogener internationaler Interessengruppen senken, sondern auch die ökonomischen Märkte stärker integrieren und damit die gegenseitige internationale Abhängigkeit erhöhen (*Vaubel*, 1993, 10). Die nationalen politischen Entscheidungsträger unterstützen diese zentralistische Entwicklung. Sie haben möglicherweise ein Interesse daran, daß supranationale Organisationen auf der Ebene des regionalen Handelsblockes die protektionistischen Wünsche nationaler Interessengruppen erfüllen (*Vaubel*, 1986). Damit sind nämlich protektionistische Aktivitäten für den nationalen Wähler nicht nur weniger transparent, sie können auch viel leichter damit gerechtfertigt werden, daß sie notwendig sind, wenn man den Prozeß der regionalen Integration nicht gefährden will.

Es scheint damit so, als ob regionale handelspolitische Arrangements den Einfluß protektionistischer Interessengruppen nicht wirklich eindämmen und die Gruppen, die daran interessiert sind, daß die Märkte geöffnet werden, längerfristig nicht stärken können. Das Gegenteil scheint vielmehr der Fall zu sein. Es besteht überhaupt nur dann eine gewisse Wahrscheinlichkeit, daß sich regionale Handelsblöcke bilden und auch einigermaßen stabil sind, wenn die bestehenden Barrieren auf den internen Güter- und Faktormärkten nicht vollständig beseitigt werden (*Grossman/Helpman*, 1994) und staatliche finanzielle Beihilfen nach wie vor eine gewisse Rolle spielen. Der Grund ist relativ einfach: Wenn man intern die ökonomischen Märkte öffnet, erhöht sich zwar die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt, der strukturelle Wandel beschleunigt sich aber und die bisherigen Insider auf den vom Strukturwandel negativ betroffenen Güter- und Faktormärkten verlieren.

Die politischen Entscheidungsträger in den potentiellen Mitgliedsländern eines regionalen Handelsblockes werden sich deshalb nur dann auf ein solches handelspolitisches Abkommen verständigen und es auch einhalten, wenn es ihnen zum einen gelingt, den handelspolitisch ausgelösten strukturellen Wandel zu bändigen und sie es zum anderen schaffen, die Einbußen der Insider auf den Güter- und Fak-

tormärkten in Grenzen zu halten. Damit sind aber regionale handelspolitische Arrangements nur denkbar und längerfristig einigermaßen stabil, wenn sich Länder zusammentun, die intra-industriellen Handel miteinander treiben. Der strukturelle Wandel fällt in diesem Falle weniger stark aus als in einer Situation, in der die Mitglieder vor allem über inter-industriellen Handel miteinander verbunden sind. Solche regionalen Handelsblöcke sind längerfristig wohl nur stabil, wenn die Handelsströme zwischen den Mitgliedern nicht zu ungleichgewichtig sind, sondern sich in etwa entsprechen.

Die Widerstände der Insider lassen sich aber nur verringern, wenn man dafür Sorge trägt, daß die Barrieren zumindest auf einigen Güter- und Faktormärkten nicht oder zumindest nicht sofort abgebaut werden. Wenn es gelingt, die Branchen mit den höchsten politischen Kosten von den deregulierenden Maßnahmen auszunehmen oder ihnen zumindest lange Zeiten der Anpassung einzuräumen, dann erhöhen sich die Chancen, daß sich ein regionales handelspolitisches Arrangement nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch in den Verhandlungen mit potentiellen Partnerländern durchsetzen läßt. Der Ausschluß von „sensiblen“ Bereichen aus dem „Binnenmarktprogramm“ verringert nicht nur den politischen Widerstand gegen die Bildung eines regionalen Handelsblockes, er erhöht auch die längerfristige Stabilität eines solchen handelspolitischen Arrangements. Damit verwundert es aber auch nicht, wenn es in regionalen Wirtschaftsräumen so gut wie nie gelingt, die Güter- und Faktormärkte wirklich zu deregulieren und dem weitverbreiteten Subventionsunwesen erfolgreich zu Leibe zu rücken (*Hoekman/Leidy, 1992*).

Es gibt allerdings Unterschiede, die davon herrühren, ob sich nur hochentwickelte reichere Volkswirtschaften (Nord-Nord-Integration), nur weniger entwickelte ärmere Länder (Süd-Süd-Integration) oder reichere und ärmere Volkswirtschaften (Nord-Süd-Integration) zusammentun. Die verschiedenen Formen der Süd-Süd-Integration in Afrika, Lateinamerika und zwischen anderen weniger entwickelten Ländern scheiterten nicht nur, weil sie vor allem versuchten, ausländische Importe durch inländische Güter zu substituieren und in der Schuldenkrise in den 80er Jahren wieder quantitative Beschränkungen einführten, um die Leistungsbilanz zu verbessern, sondern wohl auch deshalb, weil sie ein kompliziertes, allokativenverzerrendes intra-regionales Ausgleichssystem installierten, mit dem sie die distributiven Folgen des strukturellen Wandels, der sich wegen des Abbaus von Handelshemmnissen einstellte, abfedern wollten. Der entscheidende Grund für den Mißerfolg liegt aber wohl darin, daß sie den marktlichen Koordinationsmechanismus weitgehend außer Kraft setzten und durch dirigistische, bürokratische Lösungen ersetzten (*Bhagwati, 1993, 28; Foroutan, 1993; Nogués/Quintanilla, 1993*).

Die Varianten der Nord-Nord-Integration (EG vor der Süderweiterung und EFTA) sind nicht nur persistenter, sondern auch erfolgreicher. Diese Länder haben ganz ähnliche, und zwar ähnlich hohe Niveaus der wirtschaftlichen Entwicklung und spezialisieren sich auch stärker auf intra-industriellen Handel, vor allem mit Industriegütern, als auf inter-industriellen Handel. Wenn man sich unter diesen Bedingungen darauf verständigt, regional die Märkte stärker zu öffnen, ist nicht nur

der unumgängliche strukturelle Wandel geringer, auch die Forderungen nach einem Ausgleich für die Lasten des strukturellen Wandels fallen niedriger aus. Es gelingt aber auch in diesem Umfeld, wie der Fall der Europäischen Union zeigt, nur bedingt, die internen Güter- und Faktormärkte zu öffnen (*Winters*, 1993). Auf vielen europäischen Gütermärkten besteht nach wie vor eine verhängnisvolle Kombination aus einer relativ hohen staatlichen Regulierungsdichte und einem teilweise ganz erheblichen Umfang an staatlichen finanziellen Beihilfen. Dies gilt nicht nur für die „sensiblen“ Bereiche Agrar, Eisen und Stahl, Textil und Schiffsbau (*Stehn*, 1993; *Berthold*, 1994), sondern auch für die Energie-, Verkehrs-, Telekommunikations- und Arbeitsmärkte (*McKinsey*, 1994).

Es ist schließlich eher fraglich, ob es einer Nord-Süd-Integration (EG nach der Süderweiterung und NAFTA) gelingen kann, die internen Güter- und Faktormärkte wirklich zu öffnen. Der Grund ist einfach: Die recht unterschiedliche Spezialisierung der nördlichen (intra-industrieller Handel) und südlichen Länder (inter-industrieller Handel) trägt dazu bei, daß es zu einem beträchtlichen strukturellen Wandel innerhalb des regionalen Handelsblockes kommt, wenn man die Güter- und Faktormärkte regional öffnet. Diese Entwicklung werden vor allem die exportorientierten Branchen begrüßen, die nicht nur ihren Absatz vergrößern, sondern auch monopolistische Renten einstecken wollen. Dies wird wohl vor allem bei (hochwertigen) industriellen Gütern der Fall sein. Demgegenüber werden vor allem die arbeits-, aber auch gewisse realkapitalintensiv produzierende „sensible“ Branchen vor allem der nördlichen Länder entschiedenen Widerstand gegen eine Markttöffnung leisten. Es spricht vieles dafür, daß sie diesen Schutz auch erhalten. Die verschiedenen Marktordnungen und vielfältigen Subventionen in der Europäischen Union deuten zumindest darauf hin. Es ist deshalb schwierig zu glauben, daß in regionalen Handelsblöcken die interventionistischen Eingriffe des Staates zurückgedrängt werden.

Das „Binnenmarktprojekt 1992“ scheint aber auf den ersten Blick gegen diese These zu sprechen. Die Europäische Union, die vom Europäischen Gerichtshof auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regulierungen („*Cassis-de-Dijon*“) verpflichtet wurde, entschloß sich mit diesem Projekt, die Güter- und Faktormärkte zu öffnen. Die eigentlich interessante Frage ist aber, weshalb sich die protektionistisch gesinnten nationalen Interessengruppen nicht dagegen gewehrt haben. Die Antwort scheint auf den ersten Blick kompliziert, ist es aber bei näherem Hinsehen dann doch nicht, weil letztlich die politisch wichtigsten Interessengruppen in der Europäischen Union zufriedengestellt wurden. Die Wünsche der europäischen Großindustrie, die auf einem größeren Binnenmarkt „economies of scale“ realisieren und strategische Vorteile im Handel mit Drittländern erzielen wollte (*Katseli*, 1989, 5 ff.), wurden weitgehend erfüllt. Es wurden aber auch die Interessen der Branchen berücksichtigt, die in Europa seit langem notleidend sind. Die Märkte wurden in diesen „sensiblen“ Bereichen – Agrar, Kohle, Eisen und Stahl, Schiffbau, Transport – entweder erst gar nicht geöffnet oder man vereinbarte lange Übergangszeiten. Damit waren schließlich auch die Arbeitnehmer und ihre

gewerkschaftlichen Vertreter zufrieden, weil einerseits die Arbeitsplätze in den „sensiblen“ Branchen zumindest temporär geschützt wurden und andererseits die Aussicht auf zusätzliche, gut bezahlte Arbeitsplätze in den zukunftsträchtigen Branchen gestärkt wurde.

Die EG-Kommission kehrt zwar immer wieder den marktöffnenden Charakter des „Binnenmarktpaktes 1992“ heraus. Ob dies aber tatsächlich der Fall ist, scheint eher zweifelhaft. Dieses Programm hat zwar einerseits dazu beigetragen, daß in der privaten Versicherungswirtschaft, dem grenzüberschreitenden Straßen-güterfern- und dem inländischen Luftlinienverkehr sowie im Telekommunikationsbereich und bei den Freien Berufen durch europaweite Regelungen erste Schritte der Deregulierung erzwungen wurden (SVR, 1993, Ziff. 397). Die 282 Rechtsakte, mit denen man die Güter- und Faktormärkte öffnen wollte, sind aber andererseits nicht alle geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Von den bis 1990 vorgeschlagenen bzw. verabschiedeten 181 Maßnahmen, vor allem zum Abbau technischer Schranken für die Bundesrepublik, wirken nur etwas mehr als zehn Prozent eher deregulierend, während fast ebenso viele den regulierenden Druck noch verstärken. Die meisten Maßnahmen sind als Regulierung einzustufen oder verändern den status quo nicht zugunsten von mehr Wettbewerb (Streit/Voigt, 1991, 203). Das erklärte Ziel der EG-Kommission, mit der Vollendung des Binnenmarktes eine Deregulierung zu erreichen, dürfte somit für die Bundesrepublik zumindest bei den technischen Schranken nicht erfüllt werden.

Schließlich wurden die regulierenden staatlichen Aktivitäten in der Europäischen Union bisher auch deshalb nicht entscheidend zurückgedrängt, weil die nationalen Beschränkungen sowohl auf Güter- und Dienstleistungs- als auch auf den Arbeitsmärkten immer öfter durch gemeinschaftliche Regulierungen ersetzt wurden (Winters, 1993; 1994). Diese Tendenz läßt sich zum einen damit erklären, daß die regulierenden staatlichen Instanzen ihre Macht, wenn schon nicht mehr auf nationaler, dann wenigstens auf europäischer Ebene, erhalten wollen, hängt aber zum anderen auch damit zusammen, daß mit den supra-nationalen staatlichen Instanzen eine neue Interessengruppe entstand, die bemüht ist, regulierende Aktivitäten an sich zu ziehen (Vaubel, 1995, 36–43). Der Vertrag von Maastricht, der weitere wirtschafts-, währungs- und sozialpolitische Kompetenzen an die Europäische Union verlagerte, wird diese Entwicklung weiter verstärken. Es spricht deshalb vieles dafür, daß die Güter- und Faktormärkte der Europäischen Union bisher nicht substantiell geöffnet wurden und wohl auch in Zukunft nicht geöffnet werden.

Der Einfluß protektionistischer Interessengruppen könnte allerdings auch eingedämmt werden, wenn regionale handelspolitische Arrangements dazu beitragen würden, die politischen Märkte vollkommener zu machen. Eine stärkere demokratische Kontrolle durch die Wähler würde die diskretionären Handlungsspielräume der politischen Entscheidungsträger verringern und sie zwingen, weniger die Interessen spezifischer Gruppen im Auge zu haben, sondern vielmehr nach Lösungen zu suchen, die auch ökonomisch effizient sind. Es verwundert deshalb auf den ersten Blick auch nicht, daß bisweilen gefordert wird, regionale wirtschaftliche Inte-

grationsräume, die wie die Europäische Union den Status einer Freihandelszone oder einer Zollunion bereits hinter sich gelassen haben und in der die beteiligten Länder auf bestimmte wirtschaftspolitische Souveränitätsrechte zugunsten supranationaler Institutionen verzichtet haben, zu einer politischen Union weiter zu entwickeln (Lorenz, 1992). Nach diesen Vorstellungen könnten die unzweifelhaft bestehenden Demokratiedefizite, die den supra-nationalen politischen Entscheidungsträgern gewisse diskretionäre Handlungsspielräume einräumen, die sie nutzen, um spezifische Interessengruppen zu befriedigen, nur vermieden werden, wenn zentrale legislative, exekutive und judikative staatliche Gewalten eingeführt werden.

Dieser Weg führt aber in die Irre, weil er die diskretionären Handlungsspielräume der politischen Entscheidungsträger nicht verringert, sondern vielmehr noch erweitert. Die Erfahrung zeigt, daß die politischen Entscheidungen auf lokaler Ebene im allgemeinen wesentlich effizienter ausfallen als etwa auf Länder- oder Bundesebene. Die Wähler sind auf dieser unteren Ebene viel besser über die Alternativen informiert, sie können die politischen Entscheidungsträger eher zur – politischen – Rechenschaft ziehen, und die politischen Akteure können und müssen sich schließlich auch stärker an den viel homogeneren Präferenzen der Wähler orientieren. Damit sind aber auch ihre diskretionären Handlungsspielräume geringer. Wenn es nicht gelingt, bestimmte Vorkehrungen zu treffen, die den politischen Entscheidungsträgern unterhalb der Ebene der Zentralgewalt einen gewichtigen Einfluß zubilligen, fallen die diskretionären Handlungsspielräume der zentralen politischen Entscheidungsträger in einer politischen Union nicht geringer, sondern größer aus.

Ein Blick auf alte föderative Staaten, wie etwa die Vereinigten Staaten, Kanada oder die Schweiz, zeigt aber, wohin die Reise geht. Es steht zu befürchten, daß die Bundesebene zu Lasten aller nachgeordneten Ebenen zunehmend an Einfluß gewinnt, die diskretionären Handlungsspielräume der zentralen politischen Entscheidungsträger anwachsen und die wirtschafts- und sozialpolitischen Aktivitäten des Bundes immer interventionistischer werden. Die Erfahrung in diesen Ländern zeigt, daß es in einer ersten Phase der regionalen Integration noch am ehesten gelingt, die ökonomischen Freiheiten zu stärken, indem man versucht, einzelstaatliche Regulierungen abzubauen und freiere und offenere Güter- und Faktormärkte zu etablieren. Diese Gewinne an individueller Freiheit und allgemeinem Wohlstand werden aber in einer zweiten Phase, in der man bestrebt ist, die erzielten Fortschritte in der wirtschaftlichen Integration durch eine politische Union „abzusichern“, vor allem durch bundesstaatliche Regulierungen wieder beseitigt (Purvis, 1992). Diese Phase wird eingeläutet, indem man überall „Demokratiedefizite“ beklagt, verstärkt Chancengleichheit fordert und der Ruf nach „sozialer Kohäsion“ und „intra-regionaler Solidarität“ immer lauter wird (Courchene, 1992). Dies ist dann die Stunde der zentralen politischen Instanzen, die die Gelegenheit beim Schopfe packen, um weitere wirtschafts- und sozialpolitische Kompetenzen an sich zu ziehen.

Wenn man die demokratische Wählerkontrolle in regionalen Wirtschaftsräumen verbessern will, ist es deshalb wohl ausgesprochen kontraproduktiv, wenn man versucht, die Rechte und Einflußmöglichkeiten eines supra-nationalen Parlamentes zu stärken. Die zentralistischen Tendenzen lassen sich, wenn schon nicht aufhalten, so doch vielleicht verlangsamen, wenn es gelingt, die Macht und den Einfluß der nationalen Parlamente zu stärken. Es ist deshalb nur konsequent, wenn R. Vaubel fordert, das bestehende Demokratiedefizit in der Europäischen Union dadurch zu beheben, daß in erster Linie die nationalen Parlamente die Rechtsetzung durch den Rat der Europäischen Union kontrollieren sollten (Vaubel, 1993, 22; 1995).

Wir können somit festhalten: Die Hoffnung, daß regionale handelspolitische Arrangements die internen Güter- und Faktormärkte wirklich öffnen und erhebliche „handelsschaffende“ Effekte auslösen, trügt. Das Profil dieser Arrangements ist zwar liberal, tatsächlich spiegeln sie aber die Vorstellungen protektionistisch gesinnter Interessengruppen wider. Die Fingerabdrücke protektionistischer Aktivitäten zeigen sich in nicht-transparenten Ausnahmen, sektoralen Sonderregelungen, Arrangements zur Marktaufteilung etc. Es gelingt weder, die Macht dieser Interessengruppen einzudämmen, noch die politischen Märkte vollkommener zu gestalten. Die diskretionären Handlungsspielräume der politischen Entscheidungsträger nehmen zu, die Neigung, die Märkte intern zu öffnen, nimmt aber ab, wenn sich regionale Handelsblöcke zu einer politischen Union weiterentwickeln.

E. Widerstehen regionale Handelsblöcke der Versuchung, sich nach außen abzuschotten?

Die Frage, ob regionale handelspolitische Arrangements aus weltweiter Sicht ökonomisch sinnvoll sind, läßt sich nur beantworten, wenn man weiß, wie sich solche Handelsblöcke gegenüber Drittländern verhalten. Wenn sie bereit sind, ihre Güter- und Faktormärkte auch Nicht-Mitgliedern zu öffnen, fallen die „handelsablenkenden“ Wirkungen solcher Arrangements wesentlich weniger negativ ins Gewicht. Damit können sie zum Motor einer weltweiten Öffnung der Märkte werden. Entwickeln sie sich allerdings zu „Festungen“, sind regionale handelspolitische Arrangements wohl eher ein Holzweg als ein sinnvoller Weg hin zu weltweit freierem Handel. Damit stellt sich aber die Frage, wovon es abhängt, ob sich die Mitglieder regional stärker integrierter Wirtschaftsräume für Drittländer und damit auch für andere regionale Handelsblöcke öffnen oder aber, ob sie sich eher abschotten.

I. Wer bestimmt in regionalen handelspolitischen Arrangements die Handelspolitik?

Die These, wonach sich in regionalen Handelsblöcken aufgrund unvollkommener politischer Märkte sowie des Irrglaubens an eine feste Anzahl von Arbeitsplät-

zen (vgl. Abschnitt II.) eher die handelspolitischen Vorstellungen der protektionistisch gesinnten Interessengruppen durchsetzen, muß möglicherweise etwas modifiziert werden. Es kommt nämlich darauf an, für welche Form der regionalen Integration sich die Mitgliedsländer entscheiden. Die protektionistischen Tendenzen gegenüber Nicht-Mitgliedsländern fallen in einer Freihandelszone möglicherweise geringer aus als in einer Zollunion oder noch weitergehenden Formen der regionalen wirtschaftlichen, monetären und politischen Integration. Die intensiveren Formen regionaler handelspolitischer Zusammenschlüsse – Zollunion, Gemeinsamer Markt, Wirtschafts- und Währungsunion, politische Union – haben eines gemeinsam: Ihre Mitglieder verzichten auf einen Teil ihrer nationalen Souveränitätsrechte und verfolgen eine einheitliche Handelspolitik gegenüber Drittländern. Damit ist aber die Gefahr nicht mehr von der Hand zu weisen, daß verstärkt protektionistische Aktivitäten ergriffen werden (*Hoekman/Leidy*, 1992, 7–8). Da die möglichen Erträge eines vor externen Konkurrenten geschützten größeren Binnenmarktes höher sind, steigen auch die erwarteten Erträge aus lobbyistischen Aktivitäten. Die protektionistischen Importkonkurrenzindustrien haben nun Zugriff auf das gemeinsame Arsenal protektionistischer Folterwerkzeuge. Die Regierungen sind auch eher bereit, diese Mittel einzusetzen, weil sie weniger befürchten müssen, daß sich die Nachfrager von Zwischenprodukten gegen protektionistische Aktivitäten bei den Fertigprodukten wehren. Da mit der regionalen wirtschaftlichen Integration auch „ihr“ Markt größer geworden ist, sind sie weniger von externen Zwischenprodukten abhängig. Damit steigen auch ihre Anreize, lobbyistisch zu agieren, um protektionistische Renten zu ergattern. Es nimmt deshalb auch nicht wunder, wenn man feststellen kann, daß sich Länder protektionistischer gegenüber Drittländern verhalten, wenn sie sich zu einer Zollunion zusammenschließen (*Messerlin*, 1989). Es ist zwar richtig, daß externe tarifäre Handelshemmnisse abgebaut werden. Das kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die effektive externe Protektion ansteigt, weil zumeist eine Vielzahl neuer nicht-tarifärer Handelsschranken eingeführt wird (*Hoekman/Leidy*, 1992).

Diese stärker nach innen orientierte Entwicklung kann man auch an den Aktivitäten der Europäischen Union erkennen (*Winters*, 1993; 1994). Sie baute zwar die tarifären Handelshemmnisse intern vollständig ab und verringerte die externen Zollschränke beträchtlich. Gleichzeitig betrieb sie aber immer häufiger eine Politik der selektiven Handelsbeschränkungen gegenüber einzelnen Ländern und in einzelnen Branchen, griff nationale mengenmäßige Beschränkungen gegenüber Drittländern auf und harmonisierte sie, zunächst durch bilaterale Abkommen und Absprachen, die den Export in die Europäische Union zumeist über freiwillige Exportselbstbeschränkungsabkommen (*Winters*, 1994, 20–21) beschränkten, später durch protektionistische Anti-Dumpingmaßnahmen. Die EU-Kommission erklärte letztlich die protektionistischen Maßnahmen der Mitgliedsländer zur gemeinsamen Handelspolitik gegenüber Drittländern. Diese protektionistischen Aktivitäten wurden durch verdeckte Handelsschranken wie verschärfte Ursprungsregeln und Local-content-Vorschriften sowie eine wachsende Subventionierung der heimischen

4 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 243

Industrie verstärkt. Die Länder der Europäischen Union subventionierten die unternehmerischen Aktivitäten in den 80er Jahren in einer Größenordnung von 2–3 % des Bruttosozialproduktes. Der weit überwiegende Teil floß in die „sensiblen“ schrumpfenden Branchen (*Klotz/Stehn* u. a., 1992, 178). Demgegenüber griffen die staatlichen Instanzen in den Vereinigten Staaten ihren Unternehmungen in dieser Zeit mit etwas mehr als 0,5 % des Bruttosozialproduktes finanziell unter die Arme. Die Quote in Japan lag bei etwas über 1,2 %.

Die protektionistischen handelspolitischen Aktivitäten der Europäischen Union werden auch durch die Art und Weise begünstigt, wie man in der Europäischen Union handelspolitische Entscheidungen trifft (*Winters*, 1994, 13–16). Die Macht, auf dem Gebiet der gemeinsamen Handelspolitik gegenüber Drittländern verbindliche Entscheidungen zu treffen, ist zwischen der EU-Kommission und dem Ministerrat geteilt. Die Kommission macht handelspolitische Vorschläge, denen der Rat nur zustimmen oder sie ablehnen kann. Ein negatives Votum des Rates kann zu stande kommen, weil einige Mitglieder über eine Sperminorität verfügen oder ein Mitgliedsland wegen „vitaler“ Interessen sein Veto einlegt. Die EU-Kommission kann somit auf handelspolitischem Gebiet überhaupt nur dann etwas erreichen, wenn es ihr gelingt, einen Kompromiß zwischen den divergierenden Interessen der Regierungen der Mitgliedsländer herbeizuführen.

Die EU-Kommission versucht, diesen Prozeß der Kompromißfindung über mehrere Kanäle zu forcieren: (1) Ein wichtiges Element sind die zahlreichen Komitees, die sich, wie etwa das „113-Komitee“ oder das Anti-Dumping-Komitee, mit handelspolitischen Fragen beschäftigen. Diese Komitees setzen sich aus Vertretern der nationalen Regierungen und Interessengruppen zusammen. Diese versuchen auszuloten, wo mögliche tragfähige handelspolitische Kompromisse liegen könnten. In der Europäischen Union existieren gegenwärtig 376 solcher Komitees auf den verschiedensten Gebieten (*Vaubel*, 1995, 37). (2) Die Bürokratie in Europa hat fast den gesamten Prozeß der europäischen Handelspolitik fest im Griff. Damit steuern in der Europäischen Union letztlich die Bürokraten den handelspolitischen Kurs. Diese sind aber leider nicht nur an exzessiven und komplizierten protektionistischen Regelungen interessiert (*Messerlin*, 1983), sie haben auch eine Vorliebe für Geheimniskrämerei. Es verwundert deshalb nicht, wenn der Prozeß der handelspolitischen Entscheidungsfindung in der Europäischen Union nicht sehr transparent ist.

Diese für die Wähler relativ undurchsichtige Form der Entscheidungsfindung in der Europäischen Union erhöht die diskretionären Handlungsspielräume der politischen Entscheidungsträger in Brüssel. Der Druck, den die zunehmend europaweit agierenden Interessengruppen entfalten können, nimmt sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene zu. Die Eingriffe der supra-nationalen Instanzen in den europäischen Binnenmarkt werden schärfer, die handelspolitischen Aktivitäten gegenüber Drittländern zunehmend protektionistischer. Die Entscheidungen in Komitees schwächen den Willen der nationalen politischen Entscheidungsträger, sich den interventionistischen und protektionistischen Wünschen nationaler Interessen-

gruppen zu widersetzen. Dies hat zum einen damit zu tun, daß es scheinbar möglich wird, die Kosten dieser marktwidrigen Aktivitäten nur zu einem geringen Teil selbst tragen zu müssen, sondern sie europaweit zu streuen und auch noch Drittländer mit zur Finanzierung heranzuziehen. Daneben trägt zum anderen die Form der Kompromißfindung in den Komitees mit dazu bei, daß man sicher weiß, daß eine Hand die andere wäschts, also hervorragende Bedingungen für „logrolling“ vorliegen. Die liberalen Mitgliedsländer werden sich diesem interventionistischen und protektionistischen Treiben nicht wirklich widersetzen, weil sie damit auch Teile ihrer nationalen Interessengruppen befriedigen können.

Der zunehmend protektionistische Charakter der Europäischen Union zeigt sich aber auch darin, wie sie bei Erweiterungen der Gemeinschaft verfährt und wie sie mit den Ländern umgeht, mit denen sie Handelsabkommen schließt. Es dominiert ein „managed liberalism“ (Winters, 1993). Das Verhalten der Europäischen Union im Zusammenhang mit dem EWR-Vertrag und der Nord-Erweiterung spricht Bände. Die Europäische Union ist weit davon entfernt, ein liberaler Club zu sein, der allen Ländern den Zutritt ermöglicht, wenn sie nur bereit sind, ihre Märkte zu öffnen. Sie verhält sich vielmehr wie ein regionaler Handelsblock, der die eigenen „terms of trade“ beeinflussen kann (Vaubel, 1993, 23). Die Mitglieder der Europäischen Union sind nur bereit, neue Mitglieder zu akzeptieren, wenn sie zumindest einen Teil der erwarteten „Integrationsrente“ dieser Länder abschöpfen können.

Es verwundert deshalb nicht, daß sich die Niedriglohnländer in der Europäischen Union mit Händen und Füßen gegen den Beitritt von Ländern wehren, die ganz ähnliche Faktorausstattungen wie sie selbst haben und damit nicht nur Konkurrenten auf den Gütermärkten, sondern auch auf den Märkten wären, auf denen finanzielle Transfers alloziert werden. Da aber neue Mitglieder nur in die Europäische Union aufgenommen werden können, wenn alle dafür sind, haben die osteuropäischen Länder solange keine Chance, Mitglied zu werden, wie sie nicht zu Nettozahldern werden. Die „erfolgreichen“ Verhandlungen mit den EFTA-Ländern haben gezeigt, daß die Niedriglohnländer bereit sind, mit sich reden zu lassen und neue Mitglieder zu akzeptieren, wenn sie sich auf intra-industriellen Handel spezialisiert haben und bereit sind, sich mit einem entsprechend hohen Betrag (Finanzmittel oder Naturalien) einzukaufen.

Diese Gefahr, daß sich die Mitglieder regionaler wirtschaftlicher Integrationsräume stärker mit sich selbst beschäftigen und versuchen, sich nach außen abzuschotten, scheint bei Freihandelszonen weniger groß (Hoekman/Leidy, 1992, 26). Ein Grund ist wohl darin zu sehen, daß die Mitgliedsländer solcher regionaler Handelsblöcke nicht bereit sind, ihre externen handelspolitischen Aktivitäten zu harmonisieren, sondern nach wie vor eine eigenständige Handelspolitik gegenüber Drittländern betreiben. Damit haben aber die Importkonkurrenzindustrien auch keinen Zugriff auf gemeinsame protektionistische Instrumente. Die Mitgliedsländer konkurrieren vielmehr mit ihren externen handelspolitischen Aktivitäten gegeneinander. Wenn ein Mitgliedsland versucht, gegenüber Drittländern eine protektionistischere Handelspolitik zu betreiben, wird es damit wenig Erfolg haben.

4*

Die geringeren protektionistischen Schranken der anderen Mitgliedsländer und die freien Güterbewegungen zwischen den Mitgliedern lenken die Handelsströme nur über die Länder mit geringeren externen Schranken in das Land mit den höheren externen protektionistischen Beschränkungen um. Da solche regionalen handelspolitischen Arrangements über keine sehr ausgeprägte Marktmacht verfügen, ist auch die Neigung, sich nach außen abzuschotten, relativ gering.

Der wohl wichtigere Grund, weshalb sich Freihandelszonen weniger stark nach außen abschotten, ist allerdings darin zu sehen, daß die interessierten Branchen nicht für gemeinsame externe protektionistische Aktivitäten lobbyistisch aktiv werden können. Die Importkonkurrenzindustrien sind zwar nach wie vor an protektionistischen Renten interessiert. Ob sie den erwünschten handelspolitischen Schutz allerdings erhalten, hängt aber davon ab, ob die eigene nationale Regierung auch tatsächlich handelspolitisch tätig wird. Es verwundert deshalb auch nicht, daß die protektionistisch gesinnten Branchen in Freihandelszonen immer wieder verlangen, im Bereich der Handelspolitik stärker zu kooperieren und externe handelspolitische Aktivitäten besser aufeinander abzustimmen. Dies ist aber einfach deshalb recht schwierig, weil nicht alle Mitglieder mit den geforderten protektionistischen Aktivitäten einverstanden sind. Eine gemeinsame Front ist deshalb oft nur sehr schwer aufzubauen.

Die These, wonach die potentiellen Umwegimporte die protektionistischen handelspolitischen Aktivitäten von Freihandelszonen gegenüber Drittländern disziplinieren und damit einen positiven Beitrag zu einem weltweit freieren Handel leisten (*Leamer, 1994*), ist aber nur bedingt richtig. Die faktische Entwicklung in Freihandelszonen, wie etwa der EFTA, zeigt nämlich, daß die Mitgliedsländer versuchen, die Umwegimporte über ein Netz von bilateralen Vereinbarungen einzuschränken. Eine Freihandelszone ist längerfristig überhaupt nur einigermaßen stabil, wenn man diesen Schritt tut. Damit bewegt man sich aber auf eine Zollunion zu. Da die Mitglieder von Freihandelszonen grundsätzlich nur sehr ungern bereit sind, auf nationale, auch handelspolitische Souveränitätsrechte zu verzichten, sind diese Vereinbarungen nie ganz wasserdicht. Neben der oft fehlenden geographischen Nähe der Mitgliedsländer ist dies sicherlich ein entscheidender Grund, weshalb reine Freihandelszonen wenig stabil sind. Sie entwickeln sich entweder zu intensiveren Formen der regionalen Integration weiter oder lösen sich auf.

Wir können somit festhalten: Die protektionistischen Tendenzen sind in Freihandelszonen grundsätzlich weniger stark ausgeprägt als in Zollunionen und den intensiveren Formen der ökonomischen und politischen Integration. Der naheliegende Schluß, verstärkt auf Freihandelszonen zu setzen, wenn man weltweit zu einem freieren Handel kommen will, ist allerdings voreilig. Diese Form regionaler handelspolitischer Arrangements hat längerfristig nur eine Chance zu überleben, wenn die Mitglieder bereit sind, intensivere Formen der ökonomischen Integration zu akzeptieren. Damit ist aber ein protektionistischer handelspolitischer Kurs vorgezeichnet.

II. Welche handelspolitischen Ergebnisse sind aus dem Zusammenspiel regionaler Handelsblöcke zu erwarten?

Dieselben protektionistisch gesinnten Kräfte, die in regionalen Handelsblöcken verhindern, daß sich die „handelsschaffenden“ Wirkungen voll entfalten können, tragen auch dazu bei, daß sich regionale handelspolitische Arrangements tendenziell stärker mit sich selbst beschäftigen und versuchen, sich nach außen abzuschotten. Gelingt ihnen dies, dann verstärken sie die „handelsablenkenden“ Effekte und stellen den ökonomischen Sinn regionaler handelspolitischer Arrangements in Frage. Diese Gefahr scheint bei den schon weiter fortgeschrittenen Formen der regionalen Integration, bei denen die Mitgliedsländer in gewissem Umfang nationale Souveränitätsverzichte leisten, ihre externen handelspolitischen Aktivitäten harmonisieren und auch einen Teil ihrer internen wirtschafts-, währungs- und sozialpolitischen Aktivitäten harmonisieren, grundsätzlich größer zu sein als bei bloßen Freihandelszonen.

Es ist aber nicht nur die Art der regionalen Integration, die mit darüber entscheidet, wie protektionistisch regionale Handelsblöcke nach außen sind. Ob man die protektionistischen Absichten auf internationaler Ebene durchsetzen kann, hängt sicherlich auch davon ab, wie die regionalen Handelsblöcke miteinander umgehen und welche Machtposition man einnimmt. Damit spielt aber die Zahl der regionalen Handelsblöcke eine wichtige Rolle. Die Antworten, die gegeben werden, könnten aber auf den ersten Blick unterschiedlicher nicht ausfallen: Es wird einerseits darauf hingewiesen, daß die externen protektionistischen Handelshemmnisse am höchsten ausfallen, wenn nur einige wenige regionale Handelsblöcke existieren (*Krugman, 1991a*). Daneben wird aber andererseits auch darauf aufmerksam gemacht, daß die Chancen, sich in inter-regionalen Verhandlungen auf ein relativ geringes externes Protektionsniveau zu einigen, dann am größten sind, wenn nur einige wenige regionale Handelsblöcke in die Verhandlungen über die Höhe der inter-regionalen Handelshemmnisse involviert sind (*Krugman, 1993b*).

Dieser scheinbare Widerspruch läßt sich auflösen, wenn man sich klarmacht, weshalb es denkbar ist, daß die protektionistischen Aktivitäten weltweit immer dann am höchsten sind, wenn nur einige wenige regionale Handelsblöcke existieren (*Krugman, 1991a*). Es wird angenommen, daß die Volkswirtschaften identisch sind, der (intra-industrielle) Handel auf den internen Märkten der regionalen Handelsblöcke (entgegen unseren bisherigen Überlegungen) frei ist und sich die regionalen Handelsblöcke nicht-kooperativ verhalten, wenn es darum geht, ihre externen handelspolitischen Aktivitäten festzulegen. Wenn es weltweit genau so viele regionale Handelsblöcke wie Volkswirtschaften gibt, ist jeder Handelsblock so klein, daß er im Extremfall über gar keine Marktmacht auf den Weltmärkten verfügt. Er maximiert deshalb den Wohlstand, wenn er darauf verzichtet, sich nach außen protektionistisch abzuschotten. Besteht die Welt demgegenüber nur aus einem Handelsblock, existieren ebenfalls keine Beschränkungen des internationalen

Handels, weil nur noch ein Markt existiert, auf dem annahmegemäß freier Handel möglich ist.

Die Situation ändert sich grundlegend, wenn wir von diesen beiden Extremen absehen und die Fälle betrachten, die dazwischen liegen. Wenn man die Welt gedanklich in zwei gleich große Handelsblöcke teilt, dann hat jeder der beiden Blöcke eine gewisse Marktmacht, die er auch einsetzen wird, um seine externen protektionistischen Schranken zu erhöhen. Da dies beide tun, sind „handelsablenkende“ Wirkungen aber unvermeidlich. Beide stellen sich schlechter. Teilt man die Welt in drei Handelsblöcke, werden zwar einerseits weniger Güter frei gehandelt, weil die intra-regionalen Märkte kleiner geworden sind und man die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung weniger nutzen kann, andererseits verringert aber die geringere Größe der regionalen Handelsblöcke auch deren Marktmacht. Damit werden auch die Möglichkeiten der regionalen Handelsblöcke kleiner, protektionistische Maßnahmen zu ergreifen. Wenn somit die Zahl der regionalen Handelsblöcke ansteigt, verringern sich auch deren Möglichkeiten, sich nach außen abzuschotten. Die protektionistischen Schranken fallen geringer aus, die negativen „handelsablenkenden“ Wirkungen bilden sich zurück und werden schließlich von den positiven „handelsschaffenden“ Effekten überkompensiert.

Die für viele eigentlich interessante Frage ist nun aber angesichts der Tatsache, daß sich die Welt auf drei regionale Handelsblöcke (USA, Japan, Europa) zuzubewegen scheint, vor allem die, ab welcher Zahl von regionalen Handelsblöcken man diesen Umkehrpunkt erreicht. Die Antworten auf diese Frage fallen, wie aufgrund der sehr restriktiven Annahmen des Modells auch nicht anders zu erwarten war, ganz unterschiedlich aus: Während die einen zeigen, daß sich die Weltwirtschaft bei drei Handelsblöcken am schlechtesten stellt (Krugman, 1991a), sind andere der Meinung, daß eine eindeutige Aussage nicht möglich sei. Die Ergebnisse hängen nicht nur in starkem Maße davon ab, ob man den Fall intra-industriellen Handels betrachtet oder auch inter-industriellen Handel zuläßt (Deardorff/Stern, 1991), sondern auch davon, ob man berücksichtigt, daß die Volkswirtschaften nicht, wie hier unterstellt, identisch, sondern unterschiedlich sind (Srinivasan, 1993).

Dieser letzte Einwand verliert an Gewicht, wenn man berücksichtigt, daß sich vor allem Volkswirtschaften regional enger zusammenschließen, die geographisch näher beieinander liegen, niedrigere Transport- und Kommunikationskosten und auch sonst vieles gemeinsam haben (Summers, 1991; Krugman, 1993b). Dazu zählen auch die ordnungspolitischen Vorstellungen über den Stellenwert des marktlichen Koordinationsmechanismus, den Umfang der staatlichen Regulierungen und das Ausmaß an umverteilungspolitischen Aktivitäten. Wenn allerdings solche „natürlichen“ Handelsblöcke existieren, fallen die „handelsablenkenden“ Wirkungen eher gering aus. Hieraus kann man aber noch nicht den Schluß ziehen, daß regionale handelspolitische Arrangements kein wirkliches Problem darstellen, wenn wir auf die globale Effizienz abstehen (Krugman, 1993b). Wenn es nämlich richtig ist, daß regionale wirtschaftliche Zusammenschlüsse die Macht protektionistischer na-

tionaler (regionaler) Interessengruppen nicht schwächen, sondern vielmehr noch stärken, dann fallen die positiven „handelsschaffenden“ Wirkungen geringer und die negativen „handelsablenkenden“ Effekte höher aus, wenn wir weltweit nur einige wenige regionale Handelsblöcke haben.

Das auf den ersten Blick überraschende Ergebnis, wonach eine relativ geringe Zahl von regionalen Handelsblöcken die weltweiten protektionistischen Tendenzen nicht senkt, sondern vielmehr noch erhöht, muß allerdings möglicherweise auch dann modifiziert werden, wenn man von der nicht gerade sehr realistischen Annahme abrückt, daß sich die regionalen Handelsblöcke nicht-kooperativ verhalten, wenn es darum geht, sich nach außen abzuschotten und man vielmehr unterstellt, daß die regionalen Handelsblöcke über den Umfang, in dem sie bereit sind, die eigenen Märkte zu öffnen, miteinander verhandeln (Krugman, 1993b). Wenn diese Verhandlungen effizient sind, einigt man sich darauf, die Märkte weniger stark nach außen abzuschotten als dies bei der nicht-kooperativen Lösung noch den Anschein hatte. Die „handelsablenkenden“ Wirkungen fallen demnach geringer aus.

Es ist klar, daß solche Lösungen nicht notwendigerweise auch eintreten müssen. Der Grund ist darin zu sehen, daß sich die Verhandlungspartner in einer Situation eines Gefangenendilemmas befinden. Dies erstaunt zunächst einmal, weil sich jeder regionale Handelsblock besser stellt, wenn er einseitig seine Märkte öffnet. Es ist zwar richtig, daß Freihandel aus der Sicht eines einzelnen Landes nicht mehr die optimale Politik ist, wenn Güter- und Faktormärkte unvollkommen sind. Es spricht aber vieles dafür, daß alle Versuche, von der freihändlerischen Position abzuweichen, wahrscheinlich für alle Beteiligten damit enden, daß sie ihnen mehr schaden als nützen. Tatsächlich beherrschen aber protektionistisch gesinnte nationale (regionale) Interessengruppen die Szene. Damit sind aber mindestens zwei Ergebnisse denkbar: (1) Es kommt zu einer effizienten kooperativen Lösung, die allerdings nicht verhindern kann, daß der inter-regionale Handel weiterhin stark beschränkt ist. (2) Den regionalen Handelsblöcken gelingt es erst gar nicht, sich auf eine effiziente kooperative Lösung zu verständern.

Wenn in den regionalen Handelsblöcken die protektionistischen Interessengruppen die freihändlerisch orientierten Gruppen dominieren, kann die Strategie der politischen Entscheidungsträger der regionalen Handelsblöcke in den handelspolitischen Verhandlungen nur darin bestehen, alles zu versuchen, die eigenen Märkte für den inter-regionalen Handel möglichst wenig zu öffnen. Wenn es aber in dieser Situation dennoch gelingen sollte, eine effiziente kooperative Lösung zustande zu bringen, bewegt man sich formal auf einer Kontraktkurve, die um so näher am Nash-Gleichgewicht (nicht-kooperative Lösung) und um so weiter vom Nullpunkt (Freihandel) entfernt liegt, je protektionistischer die Haltung auf der Ebene der regionalen Handelsblöcke ist. Die Existenz von regionalen Handelsblöcken wirkt somit selbst bei effizienten kooperativen Lösungen nur dann pro Freihandel, wenn in den regionalen Handelsblöcken die freihändlerisch orientierten Interessengruppen die Oberhand haben.

Diese Überlegungen müssen möglicherweise modifiziert werden, wenn man berücksichtigt, daß die Verhandlungspartner über unterschiedliche Marktmacht verfügen. Damit nimmt aber die Wahrscheinlichkeit zu, daß sich auch die regionalen Handelsblöcke mit ihren Vorstellungen durchsetzen, die das Sagen haben. Ob dies allerdings zu mehr oder weniger Freihandel führt, hängt entscheidend davon ab, ob der dominierende regionale Handelsblock protektionistisch gesinnt oder freihändlerisch orientiert ist. Die Verhandlungsmacht ist somit für einige ein Nachteil, während sie für andere ein Vorteil ist. Vor diesem Hintergrund wird auch verständlich, wenn bisweilen behauptet wird, eine liberale Welthandelsordnung sei überhaupt nur möglich, wenn sie durch eine hegemoniale Macht durchgesetzt wird (*Kindleberger, 1988; Welzel, 1993*). Dies ist aber nur dann der Fall, wenn in dieser Hege monialmacht die freihändlerisch orientierten Interessengruppen dominieren, die an weltweit offenen Güter- und Faktormärkten interessiert sind. Dies war offensichtlich in der unmittelbaren Nachkriegszeit der Fall, als die Vereinigten Staaten die multilateralen Verhandlungen dominierten. Da gegenwärtig aber eher die protektionistisch gesinnten Interessengruppen in den regionalen Handelsblöcken die Oberhand haben, kann man nicht erwarten, daß selbst effiziente kooperative handelspolitische Lösungen tatsächlich mit Freihandel einhergehen.

Es ist aber auch wegen der Eigenheiten des Verhandlungsprozesses eher schwierig, effiziente kooperative Lösungen zu finden (*Krugman, 1993b*). Da allerdings die Zahl der Verhandlungspartner relativ klein ist, lassen sich nicht nur leichter vertragliche Lösungen finden, den Verhandlungspartnern fällt es nach Abschluß des Vertrages auch schwerer, die Verträge nicht zu beachten, weil ihr Verhalten einfacher zu beobachten ist und Sanktionen leichter möglich sind. Das bei multilateralen Vereinbarungen sonst offenkundige „Tritt Brett Fahrer Verhalten“ tritt somit in geringerem Umfang auf. Wenn man allerdings bedenkt, daß regionale wirtschaftliche Zusammenschlüsse oft „natürlichen“ geographischen Gegebenheiten folgen, ist die Angst vor einem Zusammenbruch der Handelsvereinbarungen eher gering und der Anreiz zu betrügen relativ hoch. Es ist somit weder klar, wie solche Verhandlungen ausgehen noch wie die vereinbarten handelspolitischen Regelungen faktisch umgesetzt werden.

Wir können somit festhalten: Es sind dieselben protektionistisch gesinnten nationalen (regionalen) Interessengruppen, die nicht nur alles daran setzen, um zu verhindern, daß die internen Güter- und Faktormärkte wirklich geöffnet werden, sondern auch ein starkes Interesse daran haben, sich nach außen abzuschotten. Der Druck auf die politischen Entscheidungsträger des regionalen Handelsblockes, eine eher protektionistische externe Handelspolitik zu betreiben, ist allerdings in einer Freihandelszone noch relativ gering, wächst aber mit der Intensität der wirtschaftlichen, monetären und politischen Integration. Den Verhandlungen zwischen regionalen Handelsblöcken wird somit zuviel Bedeutung beigemessen. Welches Ergebnis zustande kommt, hängt in erster Linie davon ab, welche Interessengruppen sich auf regionaler Ebene durchsetzen. Die Logik von Verhandlungsprozessen deutet

allerdings darauf hin, daß effiziente kooperative Lösungen wahrscheinlicher sind, wenn nur einige wenige Partner in die Verhandlungen involviert sind.

F. Wie wirken sich regionale Handelsblöcke auf multilaterale Lösungen aus?

Es besteht ein weitverbreitetes Unbehagen darüber, daß es regionalen handelspolitischen Arrangements nicht gelingen wird, den Weg für einen weltweit freieren Handel zu ebnen. Es wird nicht nur unter Ökonomen (*Bhagwati*, 1993, 46), sondern auch unter politischen Entscheidungsträgern befürchtet, daß regionale Handelsblöcke den ins Stocken geratenen Prozeß der multilateralen Handelsliberalisierung endgültig abwürgen. Dies wäre fatal, wenn es regionale handelspolitische Arrangements weder schaffen, die internen Güter- und Faktormärkte zu öffnen, noch sie bereit sind, sich gegen Drittländer freihändlerisch zu verhalten. Es ist deshalb notwendig, daß man sich explizit darüber Gedanken macht, wie sich die Existenz regionaler Handelsblöcke auf multilaterale handelspolitische Vereinbarungen auswirkt.

Damit stellen sich aber mehrere Fragen: Wie verändert sich die politische Unterstützung für multilaterale Handelsabkommen in den Mitgliedsländern regionaler Handelsblöcke? Wenden sich die politischen Entscheidungsträger in solchen Blöcken tatsächlich von multilateralen Vereinbarungen ab? Erhöhen regionale handelspolitische Arrangements die Anreize für die Mitgliedsländer, bestehende multilaterale Vereinbarungen zu brechen und neue freihändlerische Abkommen nicht mehr einzugehen? Sollte dies der Fall sein, wäre ein weltweit höheres Protektionsniveau unvermeidlich. Es existieren bisher aber nur einige recht einfache modelltheoretische Ansätze, die explizit den Zusammenhang von regionalen handelspolitischen Arrangements und multilateralen Vereinbarungen unter die Lupe nehmen. Sie sind zum einen polit-ökonomisch konzipiert und zum anderen spieltheoretisch fundiert. Trotz ihrer gegenwärtig noch fehlenden „Marktreife“ sollen einige skizziert werden, sind sie doch immerhin in der Lage, mögliche Gefahren für den Welthandel aufzudecken.

Die These ist weitverbreitet, daß regionale Handelsblöcke die Anstrengungen der nationalen (regionalen) politischen Entscheidungsträger umlenken. Der Schwerpunkt ihrer Aktivitäten ist nun die regionale wirtschaftliche, monetäre, fiskalische und politische Integration. Es liegt deshalb nahe zu vermuten, daß multilateralen handelspolitischen Aktivitäten weniger politische Aufmerksamkeit zuteil wird. Die politischen Entscheidungsträger werden den Prozeß der multilateralen Verhandlungen auf dem Gebiet der Handelspolitik nicht mehr energisch genug vorantreiben (*Lal*, 1993, 1–2). Wenn aber weder das Zusammenspiel regionaler Handelsblöcke noch multilaterale Vereinbarungen den Teufelskreis von Protektion, Subvention und wirtschaftlichem Niedergang durchbrechen können, besteht die

Gefahr, daß die protektionistisch gesinnten nationalen (regionalen) Interessengruppen weltweit die Oberhand gewinnen.

Die Ergebnisse eines expliziten Median-Wähler-Modells bestätigen diese These bisher aber nur teilweise (*Levy*, 1994). Schließen sich recht verschiedene Länder, die miteinander vor allem inter-industriellen Handel treiben, zu einem regionalen Handelsblock zusammen, ändert sich ihr Interesse an multilateralen handelspolitischen Vereinbarungen kaum. Wenn sich allerdings ganz ähnliche Volkswirtschaften, die über intra-industriellen Handel miteinander verbunden sind, entschließen, auf handelspolitischem Gebiet regional stärker zusammenzuarbeiten, ist damit zu rechnen, daß deren politische Unterstützung für multilaterale handelspolitische Vereinbarungen zurückgeht. Der Grund ist einfach (*Staiger*, 1994, 44–45): Wenn man die heimischen Gütermärkte auch ausländischen Anbietern öffnet, stellen sich alle, nicht nur der Median-Wähler, besser, weil steigende Skalenerträge genutzt werden können und sich die Produktvielfalt erhöht. Gleichzeitig muß man aber bei einer Öffnung der Gütermärkte auch damit rechnen, daß sich die relativen Preise verändern und damit gewisse Umverteilungseffekte auslösen. Diese Effekte, die auch den Median-Wähler negativ treffen, treten immer dann verstärkt auf, wenn Länder ihre Gütermärkte öffnen, die miteinander vor allem inter-industriellen Handel treiben.

Es ist damit auch verständlich, weshalb regionale handelspolitische Vereinbarungen zwischen ganz ähnlichen Mitgliedsländern für den Median-Wähler vorteilhafter sind als multilaterale Vereinbarungen, die zwischen recht ungleichen Ländern abgeschlossen werden. Der Median-Wähler kann in diesem Falle die Gewinne aus steigenden Skalenerträgen und einer erhöhten Produktvielfalt einfahren, ohne die Verluste aus Umverteilungseffekten in Kauf nehmen zu müssen, die entstehen, weil sich die relativen Preise bei multilateralen Vereinbarungen zwischen recht ungleichen Ländern verändern. Es verwundert deshalb nicht, wenn sich in solchen regionalen Handelsblöcken der politische Widerstand gegen multilaterale Vereinbarungen formiert. An der politischen Unterstützung für multilaterale Lösungen ändert sich demgegenüber wenig, wenn sich recht ungleiche Länder auf ein regionales handelspolitisches Arrangement verständigen, da die Umverteilungseffekte in beiden Fällen sehr ähnlich sind.

Die Existenz regionaler Handelsblöcke kann das Ergebnis multilateraler handelspolitischer Vereinbarungen grundsätzlich auch noch über einen anderen Kanal beeinflussen. Ein Problem multilateraler Lösungen besteht darin, daß es zumeist nicht gelingt, solche Vereinbarungen auch wirklich durchzusetzen. Die Grenzen der Durchsetzbarkeit solcher Verträge werden offensichtlich, wenn es etwa im GATT darum geht, den Vertragsbruch eines Landes mit glaubwürdigen Sanktionen der anderen Länder zu vergelten. Damit halten aber multilaterale handelspolitische Abkommen nur solange, wie sie auch im Interesse aller Vertragspartner – Nash-Gleichgewicht – sind. Das Kalkül solcher sich selbst durchsetzender, stabiler Verträge ist einfach: Die Vertragspartner wägen die erwarteten Erträge, die sie wegen des höheren protektionistischen Schutzes für ihre Unternehmungen erzielen kön-

nen, wenn sie das Handelsabkommen aufkündigen, gegen die erwarteten diskontierten Kosten ab, die ihnen entstehen, weil sie in Zukunft nicht nur auf die Erträge aus der multilateralen Kooperation verzichten, sondern möglicherweise auch noch zusätzliche Kosten tragen müssen, die entstehen, weil es zu Handelskriegen kommt (*Bagwell/Staiger*, 1990). Die eigentlich spannende Frage ist deshalb: Wie verändern regionale handelspolitische Arrangements dieses Kalkül der Vertragspartner multilateraler Handelsabkommen?

Die Antworten, die bisher auf diese Fragen gegeben werden, fallen recht unterschiedlich aus. Dies röhrt zum einen daher, daß verschiedene Phasen der Einführung von regionalen Handelsblöcken betrachtet werden. Es ist zum anderen aber auch darauf zurückzuführen, daß verschiedene Formen regionaler handelspolitischer Arrangements untersucht werden. Ein erstes Ergebnis lautet: Weltweiter Freihandel wird in einer Welt regionaler Handelsblöcke schwieriger (*Winters*, 1994, 5–7; *Staiger*, 1994, 46). Nach diesen Überlegungen trägt etwa die Bildung von Zollunionen dazu bei, daß sich sowohl die einmaligen Erträge, die bei einem Bruch des multilateralen Handelsabkommens erzielt werden können, als auch die möglichen zukünftigen Kosten, die bei einem Vertragsbruch anfallen, erhöhen. Damit ist aber zunächst einmal unklar, wie die Nettoeffekte ausfallen. Es wurden nun eine Reihe von Simulationsrechnungen durchgeführt, die einige erste Hinweise geben sollten, welche Ergebnisse in der Realität wohl eintreten werden (*Winters*, 1994, 6). Diese Simulationsrechnungen deuten nun aber darauf hin, daß für plausible Parameterkonstellationen die einmaligen Erträge des Vertragsbruches um mehr als die zukünftigen Kosten steigen. Wenn es aber richtig ist, daß sich für die Volkswirtschaften die Anreize erhöhen, multilaterale Handelsverträge zu brechen, wird es in multilateralen Verhandlungen immer schwerer, die bestehenden protektionistischen Schranken abzubauen.

Es wird nun aber verschiedentlich eingewandt, daß diese Modellansätze wenig geeignet seien zu erklären, wie sich regionale handelspolitische Arrangements auf die Ergebnisse multilateraler Handelsabkommen auswirken. Der Grund für diese Kritik leuchtet auf den ersten Blick auch ein: Man kann beobachten, daß in handelspolitischen Auseinandersetzungen – vor allem zwischen größeren Handelspartnern – die vertragstreuen Länder sehr schnell bereit sind, handelspolitische Vergeltung zu üben, wenn Länder oder Ländergruppen das vereinbarte multilaterale Handelsabkommen verletzen. Dies war nicht nur so im Hähnchen-Krieg zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union, sondern traf auch für die amerikanisch-europäischen Auseinandersetzungen um die Praxis der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu (*Winters*, 1994, 6). Wenn aber die Zeiträume, in denen Vergeltung geübt wird, sehr kurz sind, dann lohnt sich der Vertragsbruch kaum noch. Damit würden aber auch regionale handelspolitische Arrangements dazu beitragen, den status quo multilateraler Handelsabkommen zu erhalten.

Wenn es allerdings um die Frage geht, wie sich die Welthandelsordnung entwickelt, wenn regionale Handelsblöcke weiter an Bedeutung gewinnen, scheint diese Sicht der Dinge wohl nicht angemessen. Der „natürliche“ Zeitraum, in dem die

handelspolitischen Auseinandersetzungen ausgetragen werden, wird dann durch die Länge der GATT-Runden vorgegeben (*Winters*, 1994, 6). Damit rückt aber das Problem kurzer Reaktionszeiten bei handelspolitischer Vergeltung auf den Bruch multilateraler Handelsabkommen in den Hintergrund. Die handelspolitischen Maßnahmen und Vergeltungsmaßnahmen, wie die 301-, Super 301- und Special 301-Sektionen des 1988 Omnibus Trade and Competitiveness Act, mögliche Anti-Dumping-Maßnahmen oder auch die vielfältigen regulierenden Eingriffe, die aus Gründen der Gesundheit und der Sicherheit erfolgen, sind wohl eher taktische Maßnahmen in den handelspolitischen Auseinandersetzungen. Die eigentliche handelspolitische Strategie wird aber von diesen taktischen Überlegungen wenig beeinflußt. Die entscheidende Frage ist vielmehr, wie sich regionale Handelsblöcke auf die Strategie der Partner in multilateralen Verhandlungen auswirken.

Ein zweites interessantes Ergebnis lautet: Während Freihandelszonen nur in der Phase, in der sie installiert werden, den weltweiten Protektionismus erhöhen (*Bagwell/Staiger*, 1993), tragen Zollunionen sogar dazu bei, daß man sich in der Einführungsphase in multilateralen Vereinbarungen auf einen Abbau von Handelschranken einigt (*Bagwell/Staiger*, 1994). Die eigentlich spannende Frage, weshalb sich regionale handelspolitische Arrangements ganz unterschiedlich auf die Ergebnisse multilateraler Handelsabkommen auswirken, ist relativ einfach zu beantworten. Wenn sich Länder zu regionalen Handelsblöcken zusammenschließen, entstehen zwei Effekte. Es wird angenommen, daß es gelingt, die internen Handelschranken abzubauen. Dies verstärkt zum einen den Handel zwischen den Mitgliedsländern auf Kosten des Handels mit Drittländern und führt zur Handelsablenkung. Der engere wirtschaftliche Zusammenschluß erhöht zum anderen die Marktmacht der beteiligten Mitgliedsländer gegenüber Drittländern. Während in reinen Freihandelszonen die handelsablenkenden Effekte dominieren, weil jedes Land nach wie vor eigene handelspolitische Aktivitäten ergreift, überwiegt in Zollunionen eindeutig der Marktmacht-Effekt, weil sich die Mitgliedsländer auf eine gemeinsame Handelspolitik verständigen.

Die Entscheidung von Ländern, eine Freihandelszone zu schaffen, stört zunächst einmal das Gleichgewicht multilateraler Handelsabkommen. Der Grund liegt weniger darin, daß sich die Erträge aus dem Vertragsbruch ändern. Die multilateralen Handelsstrukturen sind in dieser Einführungsphase noch weitgehend unverändert, da es noch nicht gelungen ist, die internen Märkte zu öffnen. Es spricht deshalb vieles dafür, daß zu diesem Zeitpunkt die handelsablenkenden Wirkungen vernachlässigbar sind. Damit bleiben aber auch die erwarteten Erträge, die anfallen, wenn ein Land die multilateralen Vereinbarungen bricht, mehr oder weniger unverändert. Die Kosten eines Vertragsbruchs, die sich wegen möglicher zukünftiger Handelskriege einstellen können, gehen allerdings zurück. Ein Grund ist darin zu sehen, daß es nach der Übergangsphase, wenn die Freihandelszone voll funktionsfähig ist, auf alle Fälle zu den handelsablenkenden Wirkungen kommen wird. Damit steht aber zu befürchten, daß in der Phase der Installation von Freihandelszonen die multilateralen handelspolitischen Vereinbarungen protektionistischer ausfallen.

Wenn allerdings diese Form regionaler handelspolitischer Arrangements erst einmal vollständig installiert ist und die erwarteten handelsablenkenden Wirkungen eingetreten sind, verringert sich auch der Ertrag, den man aus einem Vertragsbruch erzielen kann. Die multilateralen Vereinbarungen werden wieder liberaler.

Die Ergebnisse kehren sich möglicherweise um, wenn sich Länder zu einer Zollunion zusammenschließen. Es spricht einiges dafür, daß in diesem Falle die Marktmacht-Effekte die handelsablenkenden Wirkungen dominieren. Die Marktmacht ändert sich allerdings in der Phase, in der ein solcher regionaler Handelsblock installiert wird, relativ wenig, weil es noch gar nicht gelungen ist, eine gemeinsame Handelspolitik zu formulieren. Die Erträge, die ein Mitgliedsland erzielen kann, wenn es multilaterale Handelsabkommen bricht, bleiben somit mehr oder weniger unverändert. Die Drittländer wissen aber, daß sich dies spätestens dann ändern wird, wenn der regionale Handelsblock voll funktionsfähig ist. Die Kosten des Vertragsbruchs steigen somit für diese Länder, weil sich das Risiko eines Handelskrieges mit einem mächtigeren regionalen Handelsblock erhöht. Sie werden deshalb handelspolitisch deutlich vorsichtiger operieren und versuchen, möglichen Handelsstreitigkeiten mit den Mitgliedsländern der sich formierenden Zollunion aus dem Wege zu gehen. Die weltweite Liberalisierung des Handels ist nun aber möglicherweise nur temporär. Wenn nämlich die Zollunion erst einmal errichtet ist und die Mitglieder über die entsprechende Marktmacht verfügen, kommt es wieder zu einem günstigeren Ertrags-Kosten-Verhältnis, wenn man vor der Entscheidung steht, multilaterale Handelsabkommen einzuhalten.

Wir können somit festhalten: Es steht zu befürchten, daß regionale Handelsblöcke die Ergebnisse multilateraler Handelsvereinbarungen eher negativ beeinflussen. Die politische Unterstützung in den Mitgliedsländern regionaler handelspolitischer Arrangements für multilaterale Vereinbarungen geht zurück, wenn sich ganz ähnliche Länder entschließen, auf regionaler Ebene enger zusammenzuarbeiten. Diese negative Tendenz wird verstärkt, was allerdings diese Modelle bisher nur bedingt zeigen können, wenn es in Freihandelszonen nicht wirklich gelingt, die internen Märkte zu öffnen und sich regionale Handelsblöcke zu Zollunionen und noch intensiveren Formen der wirtschaftlichen, monetären und politischen Integration weiterentwickeln. Die regionalen Handelsblöcke würgen den Prozeß der multilateralen Handelsliberalisierung letztlich immer dann ab, wenn wir auf nationaler (regionaler) Ebene stärker auf interventionistische und weniger auf liberale Lösungen setzen.

G. Einige Bemerkungen zum Schluß

Die Antwort auf die Frage, ob regionale Handelsblöcke wenigstens einige der unzähligen Hindernisse aus dem Weg räumen können, um zu einem weltweit freieren Handel mit Gütern und Dienstleistungen zu kommen oder ob sie ihn endgültig unpassierbar machen, fällt eigentlich gar nicht so schwer. Wenn es auf regionaler

Ebene tatsächlich gelingt, die Güter- und Faktormärkte zu öffnen und die geografische Nähe von Ländern weiterhin ein wichtiger Grund bleibt, miteinander Handel zu treiben, spricht vieles dafür, daß regionale Handelsblöcke ein Schritt in die richtige Richtung sind. Die Mitglieder der regionalen Handelsblöcke stellen sich besser. Die handelsablenkenden Wirkungen sind gering. Die handelspolitischen Probleme mit anderen regionalen Handelsblöcken lassen sich leichter lösen.

Die Realität sieht allerdings etwas anders aus. Die unvollkommenen politischen Märkte lassen den politischen Entscheidungsträgern schon auf nationaler Ebene diskretionäre Handlungsspielräume und verhindern, die Macht der protektionistischen Interessengruppen wirksam zu begrenzen. Diese Entwicklung wird verstärkt, der Einfluß der Interessengruppen nimmt zu, wenn sich Länder zu regionalen Handelsblöcken zusammentonnen. Es verwundert deshalb auch nicht, wenn es im allgemeinen nicht gelingt, die internen Güter- und Faktormärkte nachhaltig zu öffnen, und die regionalen Handelsblöcke versuchen, sich nach außen abzuschotten. Diese Entwicklung, die liberale multilaterale Vereinbarungen erschwert, ist bei den intensiveren Formen der wirtschaftlichen, monetären und politischen Integration besonders augenfällig. Sie ist weniger ausgeprägt, wenn sich Länder zu einer Freihandelszone zusammenschließen.

Es geht somit wohl weniger um die Frage, ob regionale Lösungen zu besseren Ergebnissen führen als multilaterale Vereinbarungen, sondern vielmehr darum, ob wir auf nationaler (regionaler) Ebene stärker auf interventionistische oder liberale Lösungen setzen. Dieses Ergebnis wird auch durch einen Blick in die Geschichte bestätigt (*Irwin, 1993; Eichengreen/Irwin, 1993*). Während im späten 19. Jahrhundert bilaterale Vereinbarungen zu einem weltweit freien Handel führten, war der Bilateralismus in der Zwischenkriegszeit eindeutig destruktiv. Demgegenüber schufen multilaterale Verhandlungen nach dem 2. Weltkrieg einen relativ freien Handel, während es in den 20er Jahren dem Multilateralismus nicht gelang, die protektionistischen Tendenzen zu verscheuchen. Es ist wohl weniger die Art und Weise, wie internationale Verhandlungen geführt werden, es sind vielmehr die Machtverhältnisse auf den nationalen (regionalen) politischen Märkten, die letztlich über Freihandel oder Protektionismus entscheiden: Wenn dort die protektionistisch gesinnten Interessengruppen die Oberhand haben, droht national, regional und weltweit Protektionismus. Obsiegen die freihändlerisch orientierten Gruppen, dann blüht der Freihandel.

Die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen liegen damit auf der Hand. Die ursachenadäquate Therapie besteht zweifellos darin, die Unvollkommenheiten auf den politischen Märkten zu verringern. Die Vorschläge, die bisher unterbreitet wurden und von mehr direkter Demokratie bis zur Idee eines Zwei-Kammer-Systems reichen, sind allerdings nicht so, daß man in absehbarer Zeit mit zählbaren Erfolgen rechnen könnte. Wenn dieser Königsweg aber nicht gangbar ist, bleiben nur Strategien, die den handelspolitischen Schaden begrenzen. Es wurde vorgeschlagen, die multilateralen Spielregeln so zu ändern, daß regionale handelspolitische Arrangements wenigstens keinen Schaden mehr anrichten (*Bhagwati, 1993*). Eine

Möglichkeit wird darin gesehen, Art. 6 GATT (Anti-Dumping) zu verschärfen und Art. 14 GATT (freiwillige Exportselbstbeschränkungsabkommen) abzuschaffen. Daneben wird auch vorgeschlagen, den Art. 24 GATT so zu ändern, daß nur noch Zollunionen, aber keine Freihandelszonen mehr zugelassen werden. Dieser Vorschlag ist allerdings kontraproduktiv. Wenn man die dynamischen und nicht nur die statischen polit-ökonomischen Effekte berücksichtigt, sind Freihandelszonen sinnvoller.

Diese Vorschläge werden aber nicht zum Erfolg führen, weil sie voraussetzen, das eigentliche Problem (unvollkommene nationale politische Märkte) sei gelöst und der Einfluß protektionistisch gesinnter Interessengruppen weitgehend eingedämmt. Da dies aber nicht der Fall ist, wird man sich in multilateralen Verhandlungen auch nicht auf solche Lösungen verständigen können. Muß man damit aber auch die Hoffnung auf einen weltweit freieren Handel endgültig aufgeben? Die Antwort lautet: Nein. Es gibt zwei Entwicklungen, die dem protektionistischen Trend entgegenwirken. Da sind zum einen die dynamischen „newcomer“ aus (asiatisch-pazifischen) Regionen, die erst am Anfang ihrer wirtschaftlichen Entwicklung stehen, ihre knappen Ressourcen noch nicht in internen Verteilungskämpfen vergeuden, viel weniger von dem merkantilistischen Bazillus infiziert sind (*Ostry, 1994, 14*), der reife Volkswirtschaften heimsucht, und nach einigen interventionistischen Irrwegen in den 60er und 70er Jahren seit Anfang der 80er Jahre auf offene Güter- und Faktormärkte setzen. Die günstigeren Ertragsaussichten in diesen Regionen locken international mobile Produktionsfaktoren an, beschleunigen die positive wirtschaftliche Entwicklung und setzen den etablierten Volkswirtschaften mächtig zu.

Damit ist aber zumindest in der mittleren Frist noch nicht garantiert, daß die unter Druck geratenen etablierten Volkswirtschaften adäquat reagieren und auf offene Märkte setzen. Die Existenz von „sunk costs“ führt dazu, daß sie vielmehr zunächst protektionistisch reagieren, sich zu regionalen Handelsblöcken zusammenschließen und versuchen, sich vor der Konkurrenz abzuschotten (*Baldwin, 1993*). Diese defensive Strategie läßt sich allerdings immer weniger durchhalten, wenn multinationale Unternehmungen weiter an Bedeutung gewinnen. Diese weltweit agierenden Unternehmungen betreiben nämlich Arbitrage zwischen unterschiedlich regulierten Volkswirtschaften und Regionen (*Berthold/Ludwig/Modery, 1994*). Damit werden aber nationale (regionale) Schutzmaßnahmen immer weniger effizient. Der Druck auf die stärker regulierten Volkswirtschaften, mit einer adäquaten Strategie zu reagieren und ihre Märkte stärker zu deregulieren, nimmt zu. Damit steigen aber auch die Chancen auf einen weltweit freieren Handel.

Literatur

- Bagwell, K. / Staiger, R.* (1990), A Theory of Managed Trade, in: American Economic Review, 80 (1990), S. 779–795
- (1993), Multilateral Tariff Cooperation during the Formation of Regional Free Trade Areas. NBER Working Paper # 4364. Cambridge, MA 1993
 - (1994), Multilateral Tariff Cooperation during the Formation of Customs Unions. CEPR Discussion Paper # 962. London 1994
- Baldwin, R.* (1993), A Domino Theory of Regionalism. CEPR Discussion Paper # 857. London 1993
- Berthold, N.* (1994), Dauerkrise auf dem europäischen Stahlmarkt – Markt- oder Politikversagen? Bad Homburg 1994
- (1995), Regionalismus, Multilateralismus und GATT, in: D. Bender und M. Frenkel (Hrsg.), GATT und neue Welthandelsordnung. Wiesbaden 1995, (erscheint in Kürze)
- Berthold, N. / Ludwig, M. / Modery, W.* (1994), Korrektur von Marktunvollkommenheiten – Hilfe durch Multinationale Unternehmungen?, in: R. Hasse und W. Schäfer (Hrsg.), Die Weltwirtschaft vor neuen Herausforderungen. Göttingen 1994, S. 175–203
- Bhagwati, J.* (1990), Departures from Multilateralism: Regionalism and Aggressive Unilateralism, in: Economic Journal, 100 (1990), S. 1304–1317
- (1993), Regionalism and Multilateralism: An Overview, in: J. de Melo und A. Panagariya (Hrsg.), New Dimensions in Regional Integration. Cambridge 1993, S. 22–51
- Bletschacher, G. / Klodt H.* (1991), Braucht Europa eine neue Industriepolitik? Kieler Diskussionsbeiträge # 177. Kiel 1991
- Brander, J.A. / Spencer, B.J.* (1985), Export Subsidies and International Market Share Rivalry, in: Journal of International Economics, 18 (1985), S. 83–100
- Courchene, T.* (1992), Reflections on Canadian Federalism: Are There Implications for European Economic and Monetary Union? Gutachten für die EG-Kommission. Brüssel 1992
- De Melo, J. / Panagariya, A. / Rodrik, D.* (1993), The New Regionalism: A Country Perspective, in: J. de Melo und A. Panagariya (Hrsg.), New Dimensions in Regional Integration. Cambridge 1993, S. 159–193
- Deardorff, A. / Stern, R.* (1992), Multilateral trade negotiations and preferential trading arrangements. Discussion Paper # 307, Research Forum on International Economics, University of Michigan, Ann Arbor 1992
- Eichengreen, B. / Irwin, D.A.* (1993), Trade Blocs, Currency Blocs and the Disintegration of World Trade in the 1930s, CEPR Discussion Paper # 837, London 1993
- Foroutan, F.* (1993), Regional Integration in Sub-Saharan Africa: Past Experience and Future Prospects, in: J. de Melo und A. Panagariya (Hrsg.), New Dimensions in Regional Integration, Cambridge 1993, S. 234–271
- Grossman, G.M. / Helpman, E.* (1994), The Politics of Free Trade Agreements, CEPR Discussion Paper # 908, London 1994

- Hoekman, B./Leidy, M.* (1992), Holes and Loopholes in Integration Agreements: History and Prospects, CEPR Discussion Paper # 748, London 1992
- Irwin, D.A.* (1993), Multilateral and Bilateral Trade Policies in the World Trading System: An Historical Perspective, in: J. de Melo und A. Panagariya (Hrsg.), New Dimensions in Regional Integration, Cambridge, 1993, S. 90–119
- Katseli, L.* (1989), The Political Economy of European Integration: From Euro-Sclerosis to Euro-Corporatism, CEPR Discussion Paper # 317, London 1989
- Kemp, M./Wan, H.* (1976), An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions, in: International Economic Review, 6 (1976), S. 95–97
- Kindleberger, Ch.* (1988), The International Economic Order, London 1988
- Klodt, H./Stehn, J. u. a.* (1994), Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa, Tübingen 1994
- Krugman, P.* (1984), Import Protection as Export Promotion: International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale, in: H. Kierzkowski (Hrsg.), Monopolistic Competition and International Trade, Oxford 1984, S. 180–193
- (Hrsg.) (1986), Strategic Trade Policy and the New International Economics, Cambridge, MA 1986
 - (1987), Is Free Trade Passé?, in: Journal of Economic Perspectives, 1 (1987), S. 131–144
 - (1991a), Is Bilateralism Bad?, in: E. Helpman und P. Krugman (Hrsg.), International Trade and Trade Policy, Cambridge, MA u. a. 1991, S. 9–23
 - (1991b), The Move Toward Free Trade Zones, in: Federal Reserve Bank of Kansas City (Hrsg.), Policy Implications of Trade and Currency Zones, Kansas City 1992, S. 7–41
 - (1993a), What do Undergrads need to know about Trade?, in: American Economic Review (PP), 83 (1993), S. 23–26
 - (1993b), Regionalism versus Multilateralism: Analytical Notes, in: J. de Melo und A. Panagariya (Hrsg.), New Dimensions in Regional Integration. Cambridge 1993, S. 58–79
- Lal, D.* (1993), Trade Blocs and Multilateral Free Trade. UCLA Working Paper # 697, Los Angeles 1993
- Leamer, E.E.* (1994), American Regionalism and Global Free Trade, NBER Working Paper # 4753, Cambridge, MA 1994
- Levy, P.* (1994), A Political-Economic Analysis of Free Trade Agreements, in: Political Economy and Free Trade Agreements, Ph.D. Dissertation, Stanford University, Stanford 1994
- Lipsey, R.* (1960), The Theory of Customs Unions: A General Survey, in: Economic Journal, 70 (1960), S. 496–513
- Lorenz, D.* (1992), Economic Geography and the Political Economy of Regionalization: The Example of Western Europe, in: American Economic Review (PP), 82 (1992), S. 84–87
- McKinsey Global Institute* (1994), Employment Performance, Washington, D.C. 1994
- Messerlin, P.* (1983), Bureaucracies and the Political Economy of Protection: Reflections of a Continental European, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 117 (1983), S. 468–496

- (1989), The EC Antidumping Regulations: A First Economic Appraisal, 1980–1985, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 125 (1989), S. 563–587
- Monopolkommission* (1992), *Hauptgutachten 1990/91, Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik*, Baden-Baden 1992
- Mussa*, M. (1993), Making the Practical Case for Freer Trade, in: *American Economic Review* (PP), 83 (1993), S. 372–376
- Nogués*, J. / *Quintanilla*, R. (1993), Latin America's Integration and the Multilateral Trading System, in: J. de Melo und A. Panagariya (Hrsg.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge 1993, S. 278–313
- Olson*, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven 1982
- (1987), Economic Nationalism and Economic Progress, in: *World Economy*, 10 (1987), S. 241–264
- Ostry*, J.D. (1994), Sind die Wachstumsstrategien Ostasiens für Neuseeland von Relevanz?, in: *Finanzierung und Entwicklung*, 31 (1994), S. 13–15
- Purvis*, D. (1992), The Federal Proposals and Economic Union, in: R. Broadway und D. Purvis (Hrsg.), *Economic Aspects of the Federal Government's Constitutional Proposals*, Kingston 1992
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1993), Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken, *Jahresgutachten 1993/94*, Stuttgart 1993
- (1994), Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen, *Jahresgutachten 1994/95*, Stuttgart 1994
- Srinivasan*, T. (1993), Comment, in: J. de Melo und A. Panagariya (Hrsg.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge 1993, S. 84–89
- Staiger*, R. (1994), International Rules and Institutions for Trade Policy, NBER Working Paper # 4962, Cambridge, MA 1994
- Stehn*, J. (1993), America's Departure from Multilateralism: Highway or Dirt Road to Freer Trade? Kiel Discussion Papers # 212, Kiel 1993
- Streit*, M. / *Voigt*, S. (1991), Die Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft aus weltwirtschaftlicher Perspektive, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 36 (1991), S. 193–219
- Summers*, L.H. (1992), Regionalism and the World Trading System, in: *Federal Reserve Bank of Kansas City* (Hrsg.), *Policy Implications of Trade and Currency Zones*, Kansas City 1992, S. 295–301
- Tumlin*, J. (1983), Strong and Weak Elements in the Concept of European Integration, in: F. Machlup u. a. (Hrsg.), *Reflections on a Troubled World Economy*. London 1983, S. 29–56
- Vaubel*, R. (1986), A Public Choice Approach to International Organization, in: *Public Choice*, 51 (1986), S. 39–57
- (1993), Perspektiven der europäischen Integration: Die Politische Ökonomie der Vertiefung und Erweiterung, in: H. Siebert (Hrsg.), *Die zweifache Integration: Deutschland und Europa*, Tübingen 1993, S. 3–31
- (1995), *The Centralisation of Western Europe*, London 1995

- Viner, J. (1950), *The Customs Union Issue*, New York 1950
- Welzel, P. (1993), Hegemonialmacht oder „geschrumpfter Riese“? Die neuere US-Handelspolitik aus spieltheoretischer Sicht, in: C. Jakobeit u. a. (Hrsg.), *Die USA zu Beginn der neunziger Jahre. Politik, Wirtschaft, Recht*, Opladen 1993, S. 177–199
- Winters, L.A. (1993), The European Community: A Case of Successful Integration?, in: J. de Melo und A. Panagariya (Hrsg.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge 1993, S. 202–228
- (1994), The EC and World Protectionism: Dimensions of the Political Economy, CEPR Discussion Paper # 897, London 1994

Die Zukunft des GATT

Von *Josef Molsberger*, Tübingen

Im September 1986 wurde in Punta del Este (Uruguay) eine neue Runde multilateraler Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT eröffnet. Die Verhandlungen dieser ‚Uruguay-Runde‘ wurden am 15. Dezember 1993 in Genf abgeschlossen. Am 15. April 1994 unterzeichneten die Minister der an den Verhandlungen beteiligten Staaten in Marrakesch (Marokko) die Schlußakte der Uruguay-Runde zusammen mit dem Abkommen zur Gründung einer Welthandels-Organisation (World Trade Organization, WTO).

Die Uruguay-Runde war weit mehr als eine der traditionellen ‚Zollrunden‘ des GATT. Sie hatte die umfassendste und ehrgeizigste Agenda aller bisherigen GATT-Verhandlungen. Neben den Gesprächen über Zollsenkungen und die Reduzierung anderer Handelshemmnisse ging es vor allem um eine Wiederherstellung der ‚GATT-Disziplin‘ – d. h. um eine tatsächliche Befolgung der Handelsregeln –, um eine Verminderung der Ausnahmen des GATT und um die Aufstellung von Regeln für solche Gebiete der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die vom GATT bisher nicht erfaßt waren. Die Breite der Agenda, aber vor allem die Brisanz der zu behandelnden Probleme, die vielfältige politische Widerstände implizierte, ließen die Verhandlungen ungewöhnlich lange dauern.

Fragt man nach der Zukunft des GATT, so sind vor allem die Wege in die Zukunft zu betrachten, die in den Vereinbarungen der Uruguay-Runde gewiesen wurden. Diese Vereinbarungen wiederum sind nicht ohne einen Blick in die Vergangenheit zu beurteilen. Denn das Programm der Uruguay-Runde bestimmten die Probleme der ‚alten‘ GATT-Ordnung („GATT 1947“). In Abschnitt A dieses Beitrags wird daher eine Reihe der wichtigsten Probleme des „GATT 1947“ genannt, für die die Uruguay-Runde Lösungen finden sollte. In Abschnitt B werden wichtige Lösungsansätze für diese Probleme referiert, die in der Uruguay-Runde vereinbart wurden („GATT 1994“). In Abschnitt C werden Fragen zur Welthandelsordnung der Zukunft, wie sie in der Uruguay-Runde konzipiert wurde, diskutiert.

A. ,GATT 1947‘: Die Probleme der ‚alten‘ GATT-Ordnung

Die Probleme der ‚alten‘ Welthandelsordnung lagen einerseits in der offenen oder versteckten Mißachtung von GATT-Regeln durch die Staaten, andererseits aber auch in ordnungspolitischen Widersprüchen der GATT-Ordnung, die interventionistische Sonderregime für einzelne Sektoren tolerierte und durch eine Fülle von Ausnahmen die multilateralen Regeln relativierte; schließlich zeigten sich zunehmend Lücken im GATT-Regelwerk¹. Insgesamt erschien daher das GATT vielen Beobachtern als ein Papiertiger, der nicht mehr in der Lage war, eine marktwirtschaftliche, nichtdiskriminierende internationale Rechtsordnung durchzusetzen².

Diese Probleme sind nicht plötzlich aufgetreten; es handelte sich eher um eine schleichende Erosion der GATT-Regeln³. In den achtziger Jahren kumulierten sich jedoch die Probleme, und die Lösungsansätze der Tokio-Runde erwiesen sich als nicht ausreichend. Dies war der Anlaß für die Vereinbarung neuer multilateraler Verhandlungen in der Uruguay-Runde⁴.

Die wichtigsten Probleme der ‚alten‘ GATT-Ordnung, für die in der Uruguay-Runde Lösungen gesucht wurden, werden im folgenden kurz umrissen. Dabei (wie auch im folgenden Abschnitt B) ist keine Vollständigkeit beabsichtigt; auch können die Probleme nicht vertieft diskutiert werden. Beides ist in dem hier interessierenden Zusammenhang auch nicht erforderlich⁵.

(I) In *sektorspezifischen Sonderregimen* für den Agrarhandel sowie für den Handel mit Textilien und Bekleidung waren grundlegende Prinzipien des GATT (Nichtdiskriminierung, Reziprozität, Verbot nichttarifärer Handelshemmnisse, Verbot von Exportsubventionen) außer Kraft gesetzt worden. Dabei unterschieden sich die Regime für Agrarprodukte und für Textilien und Bekleidung im rechtlichen Ansatz:

- Der *Agrarhandel* blieb grundsätzlich dem GATT unterworfen, wurde ihm aber faktisch durch eine Fülle von Ausnahmebestimmungen entzogen⁶. In der Praxis wurde der internationale Agrarhandel durch die Anwendung von Importkontin-

¹ Umfassend informiert über das ‚alte‘ GATT: *Senti* (1986). Vgl. dazu ferner: *Sautter* (1982), *Molsberger* (1985).

² Vgl. etwa *Jackson* (1983), *Malmgren* (1983), *Thurow* (1992), S. 65, 75, 237.

³ Vgl. dazu *Curzon/Curzon Price* (1979), *Molsberger* (1983).

⁴ Über die Vorgeschichte der Uruguay-Runde informieren: *May* (1994), S. 16 ff, *Stoll* (1994), S. 245 ff.

⁵ Ausführlicher zu den ordnungspolitischen Defiziten des GATT: *Molsberger/Kotios* (1990). Eine umfassende Bestandsaufnahme der handelspolitischen Probleme der achtziger Jahre bietet *Cline* (ed.) (1983a). Auch in *Finger/Olechowski* (eds.) (1987) werden die Probleme, die Ursache und Hintergrund der Uruguay-Runde waren, diskutiert. Vgl. auch *Ipsen/Haltern* (1991), Erster und Zweiter Teil, *Beise* (1994), S. 192 ff und 203 ff.

⁶ Vgl. dazu *Reblin* (1993), *Hathaway* (1983), bes. S. 441 ff, *Fitchett* (1987).

genten, Importmindestpreisen, variablen Importabgaben und Exportsubventionen zum politisierten ‚managed trade‘. Insbesondere die Europäische Gemeinschaft (EG) trug zu dieser Pervertierung der Handelsordnung bei. Einerseits schottete sie ihren Agrarinnenmarkt durch variable Einfuhrabgaben („Abschöpfungen“) gegen Importe ab und machte dadurch den ausländischen Anbietern jeglichen Preiswettbewerb am EG-Markt unmöglich. Andererseits zerrüttete sie den Weltmarkt durch die Gewährung variabler Exportsubventionen für Agrarprodukte, die für die EG-Exporteure zu jedem noch so niedrigen Weltmarktpreis immer die preisliche Wettbewerbsfähigkeit künstlich herstellten.

- Für den *Handel mit Textilien und Bekleidung* wurden 1973 durch das Multifaseralkommen (MFA) die GATT-Regeln auch de jure außer Kraft gesetzt⁷. Der Handel wurde vor allem mit diskriminierenden, bilateral vereinbarten mengenmäßigen Exportbeschränkungen gesteuert. Das MFA erlaubte ausdrücklich derartige Vereinbarungen. Faktisch wurden die Exportbeschränkungen meistens den Exportländern von den Importländern aufgedrängt.

(II) Auch im Handel mit anderen Gütern wurden zunehmend mengenmäßige Exportbeschränkungen – in der Form eines *Voluntary export restraint* (VER) oder eines *Orderly marketing arrangement* (OMA) – eingesetzt⁸. Auch diese bilateral organisierten protektionistischen Maßnahmen durchbrachen das GATT-Prinzip der Nichtdiskriminierung und das Verbot von Mengenbeschränkungen im internationalen Handel. Die Importländer versuchten auf diese Weise, die Importkonkurrenz besonders leistungsfähiger ausländischer Anbieter gezielt zurückzudrängen. Zunächst schützten sie dadurch vor allem traditionelle, arbeitsintensive Branchen, dann auch moderne Wirtschaftszweige bis hin zu Automobilbau und Elektronik. Wie im Textilhandel wurden auch hier die Exportbeschränkungen den Exportländern durch die Importländer aufgezwungen.

Bisweilen wird angenommen, das GATT verbiete nur Mengenbeschränkungen des Imports, nicht aber des Exports. Tatsächlich sind nach Artikel XI:1 des GATT Exportmengenbeschränkungen genauso verboten wie Importkontingente – sofern sie durch eine der ‚Vertragsparteien‘, d. h. durch einen *Staat* vorgenommen werden. Häufig wurden die Exportbeschränkungen jedoch nicht durch die Regierungen der Exportländer, sondern durch Industrieverbände oder Exportkartelle administrativ geregelt. Da das GATT nur Regeln für die Handelspolitik *der Staaten*, nicht aber Vorschriften für Unternehmungen enthält, konnte auf diese Weise das Verbot von mengenmäßigen Exportbeschränkungen ‚legal‘ umgangen werden: Formal lag kein Verstoß gegen den Buchstaben – wohl aber gegen den Geist – von Artikel XI des GATT vor. Daher wurden die Exportbeschränkungen als ‚Grauzonenmaßnahmen‘ bezeichnet⁹.

⁷ Vgl. dazu Wolf (1983), GATT Secretariat (1984).

⁸ Vgl. dazu Olechowski (1987).

⁹ Vgl. Petersmann (1988), Beise (1991).

Bilateral verhandelte ‚freiwillige‘ Exportbeschränkungen drängten die spezifische *Schutzklausel* („escape clause“) des Artikels XIX des GATT ganz in den Hintergrund. Diese Schutzklausel erlaubt die Wiedereinführung protektionistischer Maßnahmen, falls einem inländischen Wirtschaftszweig ernsthafte Schädigung durch starke Importzunahme droht¹⁰. Allerdings müssen die Schutzmaßnahmen nichtdiskriminierend angewandt werden, und außerdem gilt für die dadurch betroffenen Exportländer die Reziprozität. Beide Bedingungen stellen eine Bremse für eine zu häufige Anrufung von Artikel XIX dar. Diese Bedingungen ließen sich durch VERs und OMAs umgehen.

(III) Die Neigung zu *unilateralem Vorgehen* ohne Beachtung der Konsultationsverpflichtungen und der Streitbeilegungsprozeduren des GATT nahm zu. Besonders die USA und die EG griffen häufiger zu Antidumpingmaßnahmen gegen tatsächliches oder angebliches Dumping und zu Ausgleichszöllen gegen tatsächliche oder vermeintliche Exportsubventionierung¹¹. In einer engen Interpretation der Reziprozität versuchten die USA, Märkte einzelner Produkte in einzelnen Ländern unilaterale für amerikanische Anbieter zu öffnen¹².

(IV) Das Prinzip der Nichtdiskriminierung wurde durch *regionale Präferenzräume* weiter ausgehöhlt. Insbesondere die EG ging darin sehr weit. Über die Integration der Mitgliedstaaten hinaus schloß sie zahlreiche Assoziierungs- und Freihandelsabkommen mit Nachbarländern und Gruppen von Entwicklungsländern, die eine Pyramide unterschiedlich weitgehender Präferenzen entstehen ließen¹³. Damit machte die EG die Diskriminierung zum Prinzip. Nach dem Beispiel der EG entstanden Bestrebungen zur Bildung regionaler Präferenzzonen in Amerika und Asien¹⁴. Kleinere Länder fürchteten die zunehmende bilaterale Verhandlungsmacht solcher ‚Handelsblöcke‘. Zum Teil befürchtete man, daß die Handelsblöcke sich auf den Intrablock-Handel ‚zurückziehen‘ könnten und daß der weltweite multilaterale Handel durch ‚Regionalismus‘ ersetzt werde¹⁵.

(V) *Lücken im GATT-Regelwerk* wurden immer stärker spürbar: Für den ständig bedeutender werdenden internationalen Austausch von Dienstleistungen sah das GATT keine Regeln vor. Nationale Regulierungssysteme für viele Dienstleistungszweige (z. B. Banken, Versicherungen, Verkehr) behinderten jedoch ganz allgemein den Markteintritt neuer Anbieter und enthielten meistens zusätzliche Marktzuflutsschranken für ausländische Anbieter¹⁶. Viele Länder kannten nur einen un-

¹⁰ Vgl. dazu Smeets (1987), S. 7 ff und 81 ff, Wolff (1983), Sampson (1987).

¹¹ Vgl. dazu Patterson (1983), Grey (1983), Finger (1987).

¹² Ausführlich dazu: Cline (1983c).

¹³ Vgl. dazu Hine (1985), insbesondere S. 114 ff.

¹⁴ Vgl. dazu Proff (1994).

¹⁵ Die Literatur zum Regionalismus ist in letzter Zeit stark angewachsen. Gute Problemübersichten bieten die Sammelbände von de Melo/Panagariya (eds.) (1993) und von Cable/Henderson (eds.) (1994). Vgl. auch Belous/Hartley (eds.) (1990). Zusammenfassend informieren de Melo/Panagariya (1992) und Preuße (1994a).

genügenden Schutz geistigen Eigentums (durch Patente, Warenzeichen, Urheberrechte), so daß Nachahmungen geschützter Waren nicht rechtlich verfolgt werden konnten; dies führte zu Wettbewerbsverzerrungen im internationalen Handel¹⁷. Andererseits wurden gewerbliche Schutzrechte zu wettbewerbsbeschränkenden Import- und Exportbehinderungen ausgeweitet, was ebenfalls den internationalen Handel verzerrte¹⁸. Viele Länder suchten zu verhindern, daß Importbeschränkungen durch Direktinvestitionen umgangen wurden, indem sie ausländischen Tochterunternehmen Local-content-Auflagen für den Bezug von Vorprodukten machten oder den Export eines bestimmten Mindestanteils der Produktion dieser Firmen vorschrieben¹⁹. Auch diese indirekt protektionistischen Maßnahmen konnte das GATT nicht verhindern.

(VI) Nach dem Grundsatz des ‚special and differential treatment‘ waren (vor allem in Artikel XVIII und in Teil IV des GATT) für Entwicklungsländer Ausnahmen von fast allen GATT-Prinzipien eingeführt worden²⁰. Der Entwicklungsprotektionismus, selbst unter Einsatz von Einfuhrkontingenten, und die Gewährung von nichtreziproken Zollpräferenzen durch die Industrieländer waren legalisiert worden. Auch gebundene Zölle durften die Entwicklungsländer einseitig wieder erhöhen. Die Aufhebung der Reziprozitätsverpflichtung machte die Entwicklungsländer zu ‚Trittbrettfahrern‘ bei Liberalisierungsmaßnahmen von Industrieländern. Dies verringerte die Neigung der Industrieländer noch mehr, solche Importe zu liberalisieren, die vor allem für Entwicklungsländer wichtig waren²¹. Das wiederum veranlaßte viele Entwicklungsländer dazu, das GATT als einen ‚Rich men’s club‘ anzusehen und auf der Forderung besonderer Bedingungen zu beharren. Die Entwicklungsländer standen zunehmend außerhalb des Verhandlungsgeschäfts im GATT. Andererseits wurden gerade viele Entwicklungsländer durch die GATT-inkonformen erzwungenen Exportbeschränkungen und durch den Agrarprotektionismus der Industrieländer geschädigt.

(VII) Die besondere *organisatorische Struktur* des GATT verursachte eine Reihe von Problemen²². Aus der Entstehungsgeschichte des GATT resultierte eine „institutionelle Schwäche“²³: Formal wurde es als Regierungsabkommen geschlossen und durch das „Protokoll über die vorläufige Anwendung des GATT“ vom 30. Oktober 1947 ohne Ratifizierung in Kraft gesetzt. Nach diesem Protokoll verpflichtete

¹⁶ Vgl. dazu Diebold/Stalson (1983), Bhagwati (1987), Fetzer (1992), S. 59-79, Schultz (1993).

¹⁷ Vgl. dazu Preußé (1994b).

¹⁸ Vgl. Stern (1987).

¹⁹ Vgl. Safarian (1983), Guisinger (1987).

²⁰ Vgl. dazu Hindley (1987), Molsberger/Kotios (1990), S. 96 und 99 f., Senti (1994a), S. 61 ff., Sautter (1982), S. 665.

²¹ Vgl. Cline (1983b), S. 24.

²² Vgl. dazu etwa Sautter (1982), S. 660, Jackson (1991), S. 143 ff., Senti (1994a), S. 10 ff.

²³ Stoll (1994), S. 258. Vgl. auch Benedek (1990), S. 210.

ten sich die vertragschließenden Parteien, das GATT vorläufig anzuwenden, „so weit dies mit der jeweils in Kraft befindlichen nationalen Gesetzgebung zu vereinbaren war“²⁴. Diese Regelung galt auch für alle später dem Abkommen beitretenen Länder. Für das Verhältnis von nationalem Recht und GATT-Regeln ergab sich daher: „Die am Tag des Beitritts geltenden nationalen Gesetze bleiben unverändert in Kraft, auch wenn sie die Erfüllung einzelner GATT-Artikel unmöglich machen“²⁵. Aus dieser „basic treaty structure flaw“ ergaben sich weitere institutionelle Probleme²⁶. Da es sich als schwierig erwies, das GATT zu ändern und zu ergänzen, entstand ein System von Zusatzverträgen („side treaties“) – wie etwa die ‚Codices‘ der Tokio-Runde – die nach dem Prinzip der ‚variablen Geometrie‘ jeweils nur für die Unterzeichnerstaaten verpflichtend waren²⁷. Dieses ‚GATT à la carte‘ ließ die internationale Handelsordnung unübersichtlich werden und auch ihre Durchsetzung fraglich erscheinen. Zweifel an der Wirksamkeit des Streitbeilegungsverfahrens wurden wiederum als Rechtfertigung für die oben erwähnten unilateralen Maßnahmen einzelner Staaten angeführt²⁸.

Die verschiedenen hier kurz zusammengefaßten Probleme der ‚alten‘ GATT-Ordnung wurden von den einzelnen GATT-Mitgliedstaaten durchaus unterschiedlich beurteilt²⁹. Je nach den spezifischen nationalen Interessen bzw. der Interpretation dieser Interessen durch die Politiker wurde den einzelnen Problemen stärkeres oder geringeres Gewicht beigemessen. So wünschten viele Entwicklungsländer vor allem einen besseren Zugang zu den Märkten der Industrieländer, z. B. durch die Abschaffung der sektoralen Sonderregime; die EG zeigte sich daran nicht interessiert. Die USA drängten auf ein Regelwerk für den Dienstleistungshandel; die meisten Entwicklungsländer lehnten dies zunächst ab; auch die EG war anfänglich reserviert. Agrarexportländer forderten die Eindämmung der Exportsubventionen und den Abbau des Agrarprotektionismus; die EG sah dadurch ihre Agrarmarktororganisation gefährdet; Netto-Agrarimportländer fürchteten eine Verteuerung ihrer Importe. Diese Heterogenität der Interessen und die unterschiedlichen Gewichte, die den verschiedenen Problemen gegeben wurden, führten dazu, daß über die Agenda der Uruguay-Runde lange gestritten und daß schließlich ein riesiges Verhandlungspaket geschnürt wurde. Das gegenseitige Mißtrauen ließ keine sukzessive Einigung und Abstimmung über einzelne Teilgebiete zu; über die Verhandlungsergebnisse sollte nur als Paket abgestimmt werden. Fehlende Einigung auf nur einem Teilgebiet dieses Pakets stellte somit das Gesamtergebnis der Runde in Frage. Diese Paket-Taktik brachte es einerseits mit sich, daß die Uruguay-Runde sich sehr lange hinzog; vor allem die lange Zeit stockenden Agrarverhandlungen

²⁴ Sautter (1982), S. 660. Nach dem Protokoll gilt dieser Vorbehalt nur für Teil II des GATT (Artikel III bis XXIII). Allerdings enthält dieser Teil II die meisten GATT-Regeln.

²⁵ Sautter (1982), S. 660.

²⁶ Jackson (1991), S. 143 f.

²⁷ Vgl. dazu Jackson (1983), S. 164 f und 172 ff.

²⁸ Vgl. Malmgren (1983), S. 196 f, Jackson (1991), S. 156, Stoll (1994), S. 268 f.

²⁹ Vgl. zum folgenden Schomerus (1994), S. 97 f.

verzögerten den gesamten Abschluß. Andererseits ermöglichte das *Do ut des* der Paketlösung Liberalisierungsfortschritte auch auf den Gebieten, die in früheren GATT-Runden Bastionen des Protektionismus geblieben waren.

B. ,GATT 1994‘: Lösungsansätze der Uruguay-Runde

Die Uruguay-Runde hatte keine besonders gute Presse. Dazu haben die lange Dauer der Verhandlungen, die immer wieder auftretenden und oft unnötig hochgespielten Krisen und die wenig konziliante Verhandlungspolitik großer Akteure, vor allem der EG, beigetragen³⁰. Unbehagen und Skepsis, zum Teil auch mangelndes Verständnis des Erreichten, prägten auch noch die Berichterstattung der Medien über die Ergebnisse der Verhandlungen. Gleichwohl ist festzustellen: Verglichen mit früheren GATT-Runden hatte die Uruguay-Runde nicht nur ein sehr viel breiteres Verhandlungsprogramm, sie erzielte auch bemerkenswerte Ergebnisse. Auf vielen Gebieten wurden Liberalisierungsschritte gewagt, die sich in der Kennedy-Runde und der Tokio-Runde noch als unmöglich erwiesen hatten. Auch wenn, wie in handelspolitischen Vereinbarungen üblich, viele Einschränkungen und Ausnahmen, auch lange Übergangsfristen vorgesehen sind, ist die Grundtendenz der Liberalisierung und der Verbesserung der GATT-Disziplin doch eindeutig vorherrschend.

An dieser Stelle können nicht alle Ergebnisse der multilateralen Verhandlungen referiert werden³¹. Im folgenden werden nur wichtige Lösungsansätze der Uruguay-Runde für die in Abschnitt A genannten Hauptprobleme des ‚alten‘ GATT zusammengefaßt, die für die Zukunft des ‚GATT 1994‘ von besonderer Bedeutung sind³².

(I) Die Verhandlungen über die *Sonderregime für einzelne Sektoren*, insbesondere über den Agrarhandel, wurden in der Öffentlichkeit besonders beachtet. Bisweilen konnte der Eindruck entstehen, daß im GATT nur über die Agrarprobleme verhandelt würde. Entsprechende Publizität fanden die Ergebnisse auf diesem Gebiet. In der Tat ist bemerkenswert, daß zum erstenmal Übereinstimmung erzielt

³⁰ Zum Verlauf der Verhandlungen vgl. May (1994), S. 16 ff, speziell zu den Agrarverhandlungen Reblin (1993), S. 189 ff, bes. S. 218 ff.

³¹ Die offiziellen Texte mit allen Ergebnissen der Uruguay-Runde enthält *GATT Secretariat* (1994). Eine sehr ausführliche Darstellung der Ergebnisse bietet Stoll (1994). Ebenfalls ausführlich informieren Senti (1994a), May (1994) und Gemperle/Zeller/Wartenweiler (1994). Zusammenfassungen der Ergebnisse bieten GATT Focus No. 104 (December 1993), News of the Uruguay Round, Nr. 84, 5 April 1994, Schomerus (1994), Langhammer (1994), Blankart (1994), Senti (1994b), Sachverständigenrat (1994), Tz. 33-41, S. 53 ff. Eine praktische tabellarische Übersicht der Ergebnisse enthält Wolf (1994).

³² Im folgenden werden nur allgemein die zu den betreffenden Punkten geschlossenen Übereinkommen zitiert. Für diese Zusammenfassung wird auf Einzelnachweise der relevanten Artikel der einzelnen Vereinbarungen verzichtet.

wurde, die Sektoren mit handelspolitischen Sonderregimen wieder „in das GATT zurückzubringen“, und daß auch konkrete Schritte dazu beschlossen wurden.

Der *Agrarhandel* soll – allmählich – den GATT-Regeln unterstellt werden³³. Alle nichttarifären Handelshemmnisse sind in Zölle umzuwandeln („Tarification“); die Zölle sind innerhalb von 6 Jahren um durchschnittlich 36 Prozent zu senken. (Für Entwicklungsländer gilt: Diese Zölle sind innerhalb von 10 Jahren um durchschnittlich 24 Prozent zu senken. Die am wenigsten entwickelten Länder sind von dieser Zollsenkung ausgenommen.) Eine spezielle Schutzklausel sieht unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit vor, Zusatzzölle zu erheben, „für den Fall, dass die Importerleichterungen zu einem unverhältnismäßig starken Ansteigen der Importmenge oder zu einem Importpreiseinbruch führen“³⁴. Ein minimaler Marktzugang von 3 Prozent des Inlandsverbrauchs ist sofort zu garantieren; er ist bis zum Ende der genannten Übergangszeiten auf 5 Prozent zu erhöhen. Innerhalb von 6 Jahren ist der Wert der Exportsubventionen um 36 Prozent und die Menge der subventionierten Exporte um 21 Prozent zu senken (bezogen auf den Basis-Zeitraum 1986-90). Interne produktionsbezogene Subventionen sind um 20 Prozent (in Entwicklungsländern um 13,3 Prozent) zu verringern. Interne Subventionen ohne oder mit minimalem Einfluß auf den Außenhandel (z. B. direkte Einkommensbeihilfen) können beibehalten werden. (Diese Ausnahmen werden als ‚green box‘ bezeichnet.)

Der *Textilhandel* soll ebenfalls wieder den GATT-Regeln unterstellt werden³⁵. Das MFA wurde noch einmal, aber nur um ein Jahr, bis zum 31. Dezember 1994 verlängert. Innerhalb von 10 Jahren sollen dann in vier Schritten die Mengenbeschränkungen sukzessive abgebaut werden. 49 Prozent der Mengenbeschränkungen (bezogen auf das Einfuhrvolumen von 1990) müssen erst zum 1. Januar 2005 beseitigt werden. Ab 2005 soll ein Importschutz für Textilien und Bekleidung nur noch durch Zölle gewährt werden.

(II) Durch eine Reihe von Vereinbarungen soll die ‚GATT-Disziplin‘ gestärkt werden, d. h. es soll die Einhaltung der GATT-Regeln nach Buchstaben und Geist gesichert werden³⁶. Besonders wichtig sind die Regelungen, die im „Agreement on Safeguards“ getroffen wurden: Grauzonenmaßnahmen, insbesondere VERs, sind innerhalb von 4 Jahren abzuschaffen oder in Übereinstimmung mit dem GATT zu bringen, z. B. in Maßnahmen nach Artikel XIX umzuwandeln. Über diese Vierjahresfrist hinaus darf jedes WTO-Mitglied bis Ende 1999 ein einziges

³³ Vgl. „Agreement on Agriculture“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 39-68; *GATT Focus*, No. 104 (December 1993), S. 5 ff.

³⁴ *Senti* (1994a), S. 71.

³⁵ Vgl. „Agreement on Textiles and Clothing“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 85-137, *Senti* (1994a), S. 79 ff.

³⁶ Vgl. dazu die unter dem Titel „General Agreement on Tariffs and Trade 1994“ zusammengefaßten verschiedenen Vereinbarungen über die Interpretation einzelner GATT-Artikel („Understanding on the Interpretation of Article...“), in: *GATT Secretariat* (1994), S. 21-38, sowie das „Agreement on Safeguards“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 315-324.

Selbstbeschränkungsabkommen beibehalten. (Mit dieser Ausnahme hat sich die EG ihr Selbstbeschränkungsabkommen mit Japan für Automobile gesichert.) Schutzmaßnahmen nach Artikel XIX werden zeitlich begrenzt; die Höchstdauer beträgt vier Jahre, eine Verlängerung auf höchstens acht Jahre ist möglich. Eine gewisse Durchbrechung der Nichtdiskriminierungsklausel wird andererseits erlaubt.

(III) Die Voraussetzungen für die Anwendung von *Antidumpingmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen* und die Regeln über *Subventionen* sind präzisiert und verschärft worden³⁷. Damit wurden die entsprechenden Codices der Tokio-Runde ergänzt und konkretisiert. Unter anderem wurden strengere Regeln für die Antidumping-Verfahren aufgestellt, der Nachweis der Schädigung präzisiert und Fristen für die Geltungsdauer der Antidumping-Zölle festgelegt. Um die Verhängung von Ausgleichszöllen zu protektionistischen Zwecken zu erschweren, wird nach generell erlaubten, generell verbotenen und unter bestimmten Voraussetzungen „angreifbaren“ Subventionen („actionable subsidies“) unterschieden³⁸. Auch hier wurden die Verfahrensregeln präzisiert. Im Unterschied zu den Codices der Tokio-Runde, die nach ‚variabler Geometrie‘ nur für die jeweiligen Unterzeichnerstaaten verpflichtend waren, gelten diese Regelungen der Uruguay-Runde für alle WTO-Mitglieder.

(IV) Die Ausnahme von der Meistbegünstigung, die in Artikel XXIV des GATT für *Zollunionen und Freihandelszonen* festgelegt ist, wurde nicht geändert. Es wurden lediglich die Kriterien für die Anwendung dieses Artikels präzisiert, durch die die Einschränkung der Meistbegünstigung in Grenzen gehalten werden soll³⁹. Unter anderem wurden die Zollberechnung für eine Zollunion geregelt, die Übergangszeit auf höchstens zehn Jahre festgelegt sowie das Notifizierungs- und Überprüfungsverfahren präzisiert.

(V) Wesentliche Teile der Vereinbarungen der Uruguay-Runde sollen bisherige Lücken im GATT-Regelwerk schließen.

³⁷ Vgl. „Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 168-196, sowie „Agreement on Subsidies and Countervailing Measures“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 264-314.

³⁸ Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichszölle (in: *GATT Secretariat*, 1994, S. 266 ff) unterscheidet „prohibited subsidies“, „actionable subsidies“ und „non-actionable subsidies“. Für diese drei Begriffe gibt es in der deutschen Literatur keine einheitliche Terminologie: *Stoll* (1994, S. 300 f) verwendet dafür die deutschen Begriffe „generell verbotene Subventionen“, „angreifbare Subventionen“ und „zulässige“ oder „nicht angreifbare Subventionen“. *Senti* (1994, S. 98) übersetzt die englischen Termini als „verbottene, begrenzt verbottene und erlaubte Subventionen“. *Gemperle* (in: *Gemperle/Zeller/Wattenweiler*, 1994, S. 42) übersetzt sie als „verbottene“, „anfechtbare“ und „erlaubte Beihilfen“. *Wolf* (1994, S. 506) gibt die Begriffe auf deutsch als „verbottene“, „beklagbare“ und „nicht verhinderbare Subventionen“ wieder. *Langhammer* (1994, S. 8) als „verbottene, fallweise zu entscheidende... und nicht zu behandelnde... Maßnahmen“.

³⁹ Vgl. „Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 31-34.

Für den internationalen *Dienstleistungshandel* wurde ein allgemeines Rahmenabkommen geschlossen (General Agreement on Trade in Services – GATS)⁴⁰. Es sieht u.a. die Verpflichtung zur unbedingten Meistbegünstigung und zur Transparenz der Maßnahmen vor. Das Abkommen ist von den Mitgliedsländern durch spezielle Angebote bzw. Verpflichtungen zur Liberalisierung des Marktzugangs zu konkretisieren. Regelmäßige Verhandlungsrunden sollen eine progressive Liberalisierung ermöglichen.

Ein Abkommen über handelsrelevante Aspekte des geistigen Eigentums (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPs) sieht für die Unterzeichnerstaaten die Verpflichtung zur grundsätzlichen Anerkennung und zum Schutz des geistigen Eigentums vor⁴¹. Ein Abkommen über handelsrelevante Investitionsmaßnahmen (Agreement on Trade-Related Investment Measures – TRIMs) schreibt Inländerbehandlung (entsprechend Artikel III GATT) und das Verbot von Mengenbeschränkungen (entsprechend Artikel XI GATT) vor⁴². Local-content-Vorschriften und ‚trade-balancing requirements‘ gelten als Verstoß gegen diese Vorschriften.

(VI) Die *Sonderstellung der Entwicklungsländer* im GATT ist formal nicht angetastet worden. In der Ministererklärung von Punta del Este, mit der die Uruguay-Runde eröffnet wurde, war der Grundsatz des „differential and more favourable treatment“ ausdrücklich unter den „General Principles Governing Negotiations“ aufgeführt und spezifiziert worden⁴³. In der Erklärung von Marrakesch zum Abschluß der Uruguay-Runde wird darauf hingewiesen, daß die Ergebnisse der Verhandlungen auch Bestimmungen umfassen, die diesen Grundsatz konkretisieren⁴⁴. In der Tat enthält fast jedes der verschiedenen Übereinkommen nicht nur eine entsprechende (unverbindliche) Absichtserklärung in der Präambel, sondern auch konkrete Regelungen, die Ausnahmen oder Vergünstigungen für Entwicklungsländer darstellen. Einerseits wurden für Entwicklungsländer die Liberalisierungsverpflichtungen reduziert und/oder die Anpassungsfristen verlängert; für die am wenigsten entwickelten Länder wurden die Liberalisierungsverpflichtungen praktisch ausgesetzt⁴⁵. Andererseits verpflichteten sich die entwickelten Länder, den Ent-

⁴⁰ Vgl. „General Agreement on Trade in Services“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 325-364.

⁴¹ Vgl. „Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 365-403.

⁴² Vgl. „Agreement on Trade-Related Investment Measures“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 163-167.

⁴³ Oppermann/Molsberger (eds.) (1991), S. 43 f. In Teil I der Erklärung heißt es unter B(iv): „The CONTRACTING PARTIES agree that the principle of differential and more favourable treatment ... applies to the negotiations.“ Unter B(v) wird ausdrücklich gesagt: „The developed countries do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of developing countries...“ (Oppermann/Molsberger (eds.) (1991), S. 44).

⁴⁴ Vgl. „Marrakesh Declaration of 15 April 1994“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. iv.

wicklungsländern und speziell den am wenigsten entwickelten Ländern besondere Vergünstigungen zu gewähren, technische Hilfe zu leisten sowie Antidumping-Maßnahmen und Schutzmaßnahmen ihnen gegenüber nur zurückhaltend oder nur unter besonderen Umständen anzuwenden⁴⁶. Für die am wenigsten entwickelten Länder gelten auch Sonderregelungen im Streitbeilegungsverfahren⁴⁷.

Obwohl ihre Sonderstellung erneut bestätigt wurde, haben viele Entwicklungsländer nicht nur Importzollsenkungen zugestanden⁴⁸, sondern vor allem in großem Ausmaß einer ‚Bindung‘ ihrer Zölle zugestimmt (so daß sie ohne anderweitige Zuständigkeiten nicht wieder erhöht werden dürfen)⁴⁹.

(VII) In institutioneller Hinsicht brachte die Uruguay-Runde bedeutende Veränderungen für das GATT-System. Die schon in der Havanna-Charta vorgesehene Internationale Handelsorganisation wird jetzt als ‚World Trade Organization‘ (WTO) verwirklicht⁵⁰. Sie wird zuständig für alle Handelsabkommen (GATT, GATS, TRIPs, TRIMs usw.)⁵¹. Mit dem Beitritt zur WTO akzeptieren die Mitgliedstaaten

⁴⁵ Entsprechende Regelungen finden sich unter anderem in: „Agreement on Agriculture“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 39 ff, „Agreement on Trade-Related Investment Measures“, ebenda, S. 163 ff, „Agreement on Subsidies and Countervailing Measures“, ebenda, S. 264 ff, „Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights“, ebenda, S. 366 ff. – In einer „Decision on Measures in Favour of Least-Developed Countries“ (in: *GATT Secretariat* (1994), S. 440) wird zusätzlich noch eine Generalausnahme für die am wenigsten entwickelten Länder ausgesprochen: „... the least-developed countries ... will only be required to undertake commitments and concessions to the extent consistent with their individual development, financial and trade needs, or their administrative and institutional capabilities.“

⁴⁶ Entsprechende Regelungen finden sich unter anderem in: „General Agreement on Trade in Services“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 327 ff, „Agreement on Agriculture“, ebenda, S. 39 ff, „Agreement on Textiles and Clothing“, ebenda, S. 85 ff, „Agreement on Technical Barriers to Trade“, ebenda, S. 138 ff, „Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994“, ebenda, S. 168 ff, „Agreement on Safeguards“, ebenda, S. 315 ff.

⁴⁷ Vgl. „Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 404 ff.

⁴⁸ Z.B. Südkorea um durchschnittlich 40 %, die lateinamerikanischen Länder um 25-30 %. Vgl. *Senti* (1994a), S. 58.

⁴⁹ Der Bindungsgrad der Zölle erhöhte sich für die Entwicklungsländer insgesamt von 22 % auf 72 % (mit dem Handelsvolumen gewichtet von 14 % auf 59 %), für Asien von 17 % auf 67 % (bzw. handelsgewogen von 36 % auf 70 %), für Lateinamerika von 38 % (handelsgewogen 57 %) auf 100 %. Vgl. *Senti* (1994a), S. 57.

⁵⁰ Vgl. „Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 6-18. Eine übersichtliche Zusammenfassung gibt: „WTO Briefing: What is the WTO?“, *GATT Focus*, No. 107 (May 1994), S. 11 f. Vgl. auch *Stoll* (1994), S. 257 ff, *Oppermann/Beise* (1994).

⁵¹ Die WTO tritt nicht, wie vor allem in manchen Presseberichten zu lesen war, *an die Stelle* des GATT. Vielmehr ist sie das institutionelle ‚Dach‘ über „einer neuen Rechtsordnung“ für den Welthandel. „Diese setzt sich aus dem GATT in revidierter Form, das zur Unterscheidung nunmehr als GATT 1994 bezeichnet wird, und einer Reihe weiterer Handelsverträge zusammen.“ *Stoll* (1994), S. 252. Formal stehen dabei das General Agreement on Trade in Services (GATS) und das Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property

gleichzeitig alle unter ihrem Dach vereinigten Abkommen und Vereinbarungen, die als „Anhänge“ einen integralen Bestandteil des WTO-Übereinkommens darstellen. Da das WTO-Übereinkommen ein völkerrechtlicher Vertrag ist, der zu ratifizieren ist, ist somit die institutionelle Schwäche des GATT 1947 überwunden. Das Protokoll über die vorläufige Anwendung des GATT von 1947 entfällt; die jeweilige nationale Rechtsordnung der Staaten ist jetzt den internationalen Vereinbarungen – also auch dem GATT 1994 – anzupassen⁵².

Mit diesen institutionellen Änderungen sind die Rechtsgrundlagen der Welthandelsordnung sicherer geworden. Außerdem ist auch die Durchsetzung der Regeln verbessert worden:

- Eine wesentliche Aufgabe der WTO ist das ‚integrierte System‘ der Streitbeilegung für alle Handelsabkommen⁵³. Die Streitschlichtungsprozeduren sind präzisiert worden, die Verfahren beschleunigt und übersichtlicher gestaltet worden, der Einfluß der streitenden Parteien auf das Verfahren ist reduziert worden. Falls im Streitschlichtungsverfahren festgestellte Vertragsverletzungen von dem betreffenden Staat nicht abgestellt werden, sind Gegenmaßnahmen vorzugsweise in demselben ‚Sektor‘ des internationalen Handels vorzunehmen, in dem die Vertragsverletzung festgestellt wurde; es ist aber auch eine ‚cross retaliation‘ in anderen ‚Sektoren‘ möglich⁵⁴.
- Die WTO ist außerdem zuständig für den neu eingeführten „Trade Policy Review Mechanism“ (TPRM)⁵⁵. In regelmäßigen Abständen sollen die Mitgliedstaaten und das WTO-Sekretariat getrennte Berichte über die Handelspolitik der Mitgliedstaaten vorlegen. Dies soll nicht nur zu größerer Transparenz der handelspolitischen Maßnahmen beitragen, sondern auch bewirken, daß die Mitgliedstaaten den eingegangenen Verpflichtungen besser nachkommen, um eine negative politische Außenwirkung dieser Transparenz zu vermeiden⁵⁶.

Rights (TRIPs) auf einer Ebene neben den „Multilateral Agreements on Trade in Goods“, zu denen das GATT 1994 (mit allen neuen „Understandings“), das Agreement on Agriculture, das TRIMs-Abkommen usw. gehören. Vgl. *GATT Secretariat* (1994), S. vi f., *Stoll* (1994), S. 315, Fußnote 252. Organisatorisch kommt diese Gleichordnung dadurch zum Ausdruck, daß die WTO unter der Ministerkonferenz und dem Allgemeinen Rat (General Council) einen Council for Goods, einen Council for Services und einen TRIPs Council umfaßt. Vgl. *GATT Focus*, No. 107 (May 1994), S. 11, *Senti* (1994a), S. 26 ff.

⁵² Vgl. *Stoll* (1994), S. 266. – Artikel XIV Abs. 4 des WTO-Übereinkommens bestimmt: „Each Member shall ensure the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations as provided in the annexed Agreements.“ „Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 17.

⁵³ Vgl. „Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 404-433. Zusammenfassung in *GATT Focus*, No. 107 (May 1994), S. 12-14. Vgl. auch *Senti* (1994), S. 33-37, sowie ausführlich *Stoll* (1994), S. 266-277.

⁵⁴ Vgl. „Understanding on Rules and Procedures...“, Art. 22. Als „Sektor“ gelten: alle Güter insgesamt, einzelne Dienstleistungsbereiche und einzelne Bereiche der gewerblichen Schutzrechte je für sich.

⁵⁵ Vgl. „Trade Policy Review Mechanism“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 434-437.

C. Die GATT-Ordnung der Zukunft: „Offenheit und Kooperation statt Unsicherheit und Konflikt“?

Der Generaldirektor des GATT, Peter Sutherland, kommentierte den Abschluß der Uruguay-Runde mit dem Satz: „Today the world has chosen openness and co-operation instead of uncertainty and conflict.“⁵⁷ Ist das eine über die Feiertagsstimung hinaus gültige zutreffende Charakterisierung der Ergebnisse der Uruguay-Runde und damit der Zukunftsaussichten des GATT-Systems?

(I) Unsicherheiten und Konflikte sind besondere Kennzeichen der *sektorspezifischen Regime* für den Agrar- und Textilhandel. Der Agrarprotektionismus der Industrieländer stützt sich auf nichttarifäre Handelshemmnisse: Mengenkontingente, Einfuhrmindestpreise und variable Abschöpfungen. Für die Exporteure bedeutet das Unsicherheit über die Absatzmöglichkeiten, die von diskretionären Entscheidungen der Behörden und von der Entwicklung des Inlandsangebots im Importland abhängen, nicht dagegen von den komparativen Kostenvorteilen der Exporteure und ihren eigenen Absatzbemühungen. Exportsubventionen, vor allem die von der EG praktizierten variablen Subventionen, haben die Unsicherheiten auf weitere Märkte ausgedehnt. Auch das System der nach dem MFA bilateral verhandelten diskriminierenden Exportkontingente im Textilhandel hat die Meistbegünstigung durch administrative Willkür, das heißt Unsicherheit für die Exporteure, ersetzt.

Beide sektorspezifischen Regime haben Konflikte selbst zwischen politisch verbündeten Staaten provoziert. Etwa die Hälfte aller Streitschlichtungsverfahren im GATT betraf Agrarhandelsfälle, obwohl der Agrarhandel nur gut 10 Prozent des Welthandels ausmacht⁵⁸. Im Agrarhandel haben vor allem die Auseinandersetzungen zwischen den USA und der EG schon lange vor der Uruguay-Runde öffentliche Beachtung gefunden. Die Konflikte von Import- und Exportländern im Textilhandel blieben mehr in den Verhandlungsräumen. Sie haben gleichwohl das Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern stark belastet und in den Entwicklungsländern den Eindruck verfestigt, daß die Industrieländer zwar eine „rule diplomacy“ predigten, aber eine „power diplomacy“ praktizierten⁵⁹.

Die Vereinbarungen der Uruguay-Runde über den Marktzugang im *Agrarhandel* bringen eine grundlegende Änderung und Verbesserung der bisherigen Situation. Dabei ist weniger die Garantie eines minimalen Marktzugangs von 3 Prozent des

⁵⁶ Artikel (i) des Übereinkommens definiert als Ziel des TPRM „to contribute to improved adherence by all Members to rules, disciplines and commitments made . . . and hence to the smoother functioning of the multilateral trading system, by achieving greater transparency in, and understanding of, the trade policies and practices of Members.“

⁵⁷ GATT Focus, No. 104 (December 1993), S. 1.

⁵⁸ Vgl. Tangermann (1991), S. 99.

⁵⁹ Jackson (1983), S. 162, Jackson (1991), S. 147.

Inlandsverbrauchs bemerkenswert⁶⁰, als vielmehr die Umstellung des *Systems* des Importschutzes. Die ‚Tarifizierung‘, d. h. die Umwandlung aller nichttarifären Handelshemmnisse in Zölle, ändert zwar rein statisch betrachtet im Augenblick die Belastung der importierten Produkte nicht, zumal die Zolläquivalente der nichttarifären Handelshemmnisse für eine Zeitperiode relativ niedriger Weltagrarpreise berechnet werden. In dynamischer Sicht stellen sich die Änderungen jedoch aus drei Gründen weit günstiger dar:

Erstens sind die Agrarzölle in den nächsten 6 bzw. 10 Jahren zu senken. Auch hier gibt das Übereinkommen zwar die Möglichkeit, die Zollsätze für sensible Produkte nur unterdurchschnittlich zu verringern. Immerhin muß aber der Zoll je Produkt um mindestens 15 Prozent gesenkt werden⁶¹. Weitere Liberalisierungen nach dem Ende der sechs- bzw. zehnjährigen Umsetzungsfrist sind zumindest nicht ausgeschlossen; ein Jahr vor Ende der Umsetzungsfrist sind Verhandlungen darüber aufzunehmen⁶². In allen früheren GATT-Runden ist es dagegen so gut wie gar nicht gelungen, den jeweils bestehenden Agrarprotektionismus zu verringern; das System der nichttarifären Handelshemmnisse hat im Gegenteil eine geräuschlose Anhebung des Protektionsniveaus ermöglicht; im EG-Abschöpfungssystem ist die zusätzliche Protektion sogar automatisch durch die Steigerung der Binnenproduktion ausgelöst worden.

Zweitens ist die Anwendung der speziellen Schutzklausel an Bedingungen gebunden. Dabei spielen nicht nur die Entwicklung des Importanteils und des Importpreises eine Rolle, sondern auch die Höhe des Selbstversorgungsgrades: Eine Ausweitung der Binnenproduktion und damit des Selbstversorgungsanteils am Gesamtverbrauch verringert die Schutzmöglichkeit⁶³. Dies steht im Gegensatz zur automatischen Erhöhung der Protektion im bisherigen EG-System.

Drittens stellt die Tarifizierung eine weitreichende Systemänderung dar. Während die nichttarifären Maßnahmen die Verbindung zwischen dem Markt des Importlandes und dem Weltmarkt unterbrochen und damit das normale Funktionieren des Preissystems verhindert haben, stellt die Tarifizierung diese Verbindung wieder her und lässt den Preismechanismus grundsätzlich wirken. Dies ist auf längere Sicht wahrscheinlich die wichtigste Verbesserung. Die Tarifizierung erlaubt es in Zukunft den effizienteren Anbietern, über günstigere Angebote ihren Marktanteil zu erhöhen. Auch damit sind Unsicherheiten und Ursachen für politische Konflikte beseitigt worden. Diese ‚Nichtäquivalenz‘ von Zöllen einerseits und Mengenbeschränkungen und Abschöpfungen andererseits ist von der Öffentlichkeit viel zu wenig beachtet worden.

⁶⁰ Sie wird technisch mit Hilfe von Zollkontingenten zu ermäßigten Zollsätzen erreicht. Vgl. GATT Focus, No. 104 (December 1993), S. 6.

⁶¹ Senti (1994a), S. 70.

⁶² Vgl. „Agreement on Agriculture“, Artikel 20, in: GATT Secretariat (1994), S. 55.

⁶³ Vgl. Senti (1994a), S. 71 f.

Der Abbau der Exportsubventionen im Agrarhandel wirkt in die gleiche Richtung. Zwar sind hier die hochgesteckten Erwartungen, die durch die Maximalforderungen der USA zu Beginn der Verhandlungen geweckt worden waren, enttäuscht worden⁶⁴. Die Reduktion der Subventionen ist vergleichsweise bescheiden ausgefallen. Wichtiger erscheint aber, daß überhaupt eine Bresche in dieses Interventionssystem geschlagen wurde. Erstmals werden Agrarexportsubventionen verringert, während sie bisher nahezu ungebremst angestiegen sind. Auch wird das EG-System der variablen Exportsubventionen umgestaltet werden müssen.

Schließlich ist auch die Reduzierung der internen produktionsbezogenen Subventionen ein Schritt in die richtige Richtung, wenngleich das Ausmaß der vereinbarten Reduzierung noch relativ gering ist.

Insgesamt kann man feststellen, daß Tarifizierung und Subventionsabbau auf jeden Fall die Agrarmärkte offener machen werden, wenn auch nur sukzessive und in längeren Fristen. Diese Fristen sind allerdings kurz in Relation zur bisherigen Dauer des Agrarprotektionismus. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und in den Anfängen schon seit der Weltwirtschaftskrise ist die Landwirtschaft in den meisten Ländern der Welt durch nichttarifäre Handelshemmnisse aus dem internationalen Preiszusammenhang herausgelöst worden. Mit den Vereinbarungen der Uruguay-Runde ist dieses System zum erstenmal *grundsätzlich liberalisiert* worden. Dies ist wichtiger als das *Ausmaß* der vereinbarten Liberalisierungsschritte.

Das Gleiche gilt für den *Textilhandel*. Er ist zwar noch nicht ganz so lange den GATT-Regeln entzogen wie der Agrarhandel. Immerhin ist das Multi-Faser-Abkommen (MFA) auch schon seit 1974 in Kraft; mit seinen Vorläufern, dem kurzfristigen und dem langfristigen Baumwolltextilabkommen, geht der nichttarifäre Protektionismus in diesem Sektor sogar schon bis 1961 bzw. 1962 zurück. Die zehnjährige Übergangszeit bis zum vollständigen Abbau der Mengenbeschränkungen ist in Relation zu der langen Dauer der bisherigen Beschränkungen durchaus als kurz anzusehen. Wesentlich ist die Richtung, in die die Handelspolitik sich bewegt, nicht so sehr die Dauer der Anpassungszeit.

Als problematisch könnte sich allerdings die Vereinbarung erweisen, fast die Hälfte der Textilimporte erst in der vierten Phase, nach 10 Jahren, abzubauen. Dies könnte zwar einerseits für die Textilwirtschaft in den Industrieländern einen Zeitgewinn für die Anpassung bedeuten und damit den Übergang zu dem liberalerem System der nur noch tarifären Protektion (die ja durchaus bestehen bleibt) erleichtern⁶⁵. Andererseits zeigt aber die Erfahrung – nicht zuletzt mit dem MFA – daß eine lange Dauer des Protektionismus die Anpassungswilligkeit und die Anpassungsfähigkeit nicht erhöht. Wird dann die letzte Phase der Liberalisierung tatsächlich realisiert werden?

⁶⁴ Vgl. May (1994), S. 25 f.

⁶⁵ So etwa *Gesamttextil* (1994), S. 13: „Entscheidend ist jedoch, daß für alle Beteiligten die Textilhandelspolitik für die nächsten zehn Jahre programmiert ist und daß sie sich mit ihren Strategien darauf einstellen können.“

Damit stellt sich die für die Zukunft des GATT wesentliche Frage, *ob die Öffnung der sektoralen Regime für Textil- und Agrarhandel dauerhaft sein wird*. Dies hängt vor allem davon ab, aus welchen Gründen das Angebot an Protektion für diese Wirtschaftszweige zurückgenommen wurde.

Für den Abbau des Agrarschutzes war – bei sicher unverminderter Nachfrage nach Protektion – wahrscheinlich der nicht mehr finanzierte finanzielle Aufwand ausschlaggebend. Dabei reagierten die USA schneller und radikaler auf dieses Problem als die EG, wie ihr weitgehendes Liberalisierungsangebot zu Beginn der Uruguay-Runde zeigt⁶⁶. Allerdings waren auch in den achtziger Jahren bis zum Beginn der Uruguay-Runde die staatlichen Agrarausgaben in den USA absolut und relativ weit stärker angestiegen als in der EG⁶⁷. Erst mit der ‚Reform‘ der EG-Agrarpolitik vom Mai 1992 zog die EG Konsequenzen aus den entstandenen finanziellen Problemen und ebnete so den Weg für das letzliche Einlenken im Agrarstreit. Nicht nur der Druck der USA, sondern wohl auch der Verhandlungsdruck der Cairns Group – die ihrerseits anderweitige Konzessionen verweigerte, solange die Agrarverhandlungen nicht abgeschlossen waren – hat das Einlenken der EG gefördert. Ohne die gravierenden Finanzierungsprobleme hätte dieser Druck aber wohl ebensowenig die Haltung der EG ändern können wie in den beiden früheren GATT-Runden.

Da die Haushaltsprobleme der beiden Hauptakteure während der vereinbarten Umsetzungsfristen nicht geringer werden dürften, ist auch nicht anzunehmen, daß sie die Vereinbarungen nicht einhalten werden; eher ist anzunehmen, daß ein weiterer Subventionsabbau in Folgeverhandlungen vereinbart wird, um die finanziellen Belastungen weiter in Grenzen zu halten.

Anders als der Agrarprotektionismus hatte das MFA für den Textilhandel die Staatshaushalte nicht belastet. Hier müssen demnach andere Gründe für die Rücknahme des Angebots an Protektion vorliegen. Offensichtlich hat dabei der Verhandlungsdruck der Entwicklungs- und Schwellenländer eine wesentliche Rolle gespielt. Sie haben ihre Konzessionen vor allem zur Öffnung von Dienstleistungsmärkten und zum Schutz des geistigen Eigentums speziell von einer Rücknahme des Textilprotektionismus der Industrieländer abhängig gemacht. Die Industrieländer haben diesen Preis akzeptiert, da ihnen die Konzessionen der Entwicklungsländer auf den genannten Gebieten wichtiger waren. Anscheinend ist aber auch die Nachfrage nach Protektion – jedenfalls nach Protektion der bisherigen Art – in diesem Sektor zurückgegangen. Dafür spricht die Tatsache, daß in den Industrieländern die Zahl der Unternehmen und der Beschäftigten im Textilgewerbe stark abgenommen hat⁶⁸. Auch haben in einigen Hochlohnländern, besonders in Deutsch-

⁶⁶ Vgl. etwa May (1994), S. 25.

⁶⁷ Von 1980 bis 1986 stiegen die Agrarausgaben in der EG (ohne die Ausgaben der Mitgliedstaaten) von 11 auf 22 Mrd. ECU, in den USA von 24 auf 60 Mrd. US \$. Tangermann (1991), S. 98.

⁶⁸ Vgl. etwa Wolf (1983), S. 460 f, *Gesamttextil*, Hrsg. (1994), S. 30.

land, längst Anpassungen stattgefunden, indem arbeitsintensive Produktionen in Niedriglohnländer verlagert worden sind. Der Import aus diesen Produktionsstätten in die Industrieländer wird aber durch das MFA ebenso behindert wie andere Importe. Die Reaktion des Gesamtverbandes der Textilindustrie in der Bundesrepublik Deutschland auf den Abschluß der Uruguay-Runde war in der Tat verhalten positiv. Begrüßt wurde unter anderem, daß durch die Marktöffnungen die Exportchancen der deutschen Textilindustrie verbessert würden und daß der verbesserte Schutz geistigen Eigentums auch den Musterschutz intensiviere⁶⁹. Für die Textilwirtschaft anderer EG-Länder hat der Export ähnliche Bedeutung wie für Deutschland. Bei dieser Interessenlage kann angenommen werden, daß die Nachfrage nach Protektion in diesen EG-Ländern nicht zunehmen wird und daß somit der vereinbarte Abbau der Importmengenbeschränkungen auch realisiert wird. Für die Textilindustrie der USA, deren Exportintensität weit geringer ist⁷⁰, ist dies allerdings nicht in gleicher Weise anzunehmen.

Insgesamt kann somit die Frage, ob die Marktöffnung im Textil- und Agrarhandel dauerhaft sein wird, mit verhaltenem Optimismus beantwortet werden. Diese protektionistischen Sonderregime wurden bisher als Beweis für die mangelnde Durchsetzung der GATT-Regeln angesehen und haben damit das ‚Image‘ des GATT in der Öffentlichkeit stark geprägt. Mit ihrer Aufbrechung ist ein wichtiger Schritt zurück zur Regelorientierung der Handelspolitik und somit in eine mehr marktwirtschaftliche Zukunft des GATT getan worden. Unsicherheiten und Anlässe für Konflikte sind geringer geworden.

(II) Ebenfalls grundsätzlich positiv sind die Vereinbarungen zur Abschaffung der *Selbstbeschränkungsabkommen* (VERs) und anderer Grauzonenmaßnahmen (OMAs) zu beurteilen. Während in der Tokio-Runde auf diesem Gebiet keinerlei Fortschritt zu verzeichnen war, ist jetzt in Artikel 11 des „Agreement on Safeguards“ ein klares Verbot dieser Maßnahmen ausgesprochen worden⁷¹. Dies ist ein geradezu revolutionärer Schritt. Für die Durchsetzung dieser Vereinbarung noch wichtiger ist, daß eine klare und – wiederum im Vergleich zu der langen Dauer der bisher geltenden Selbstbeschränkungsabkommen – kurze Frist für die Abschaffung gesetzt wurde. Neu ist auch, daß sich die Staaten verpflichteten, Selbstbeschränkungsabkommen oder ähnliche Maßnahmen durch private Unternehmen weder anzuregen noch zu unterstützen. Damit ist der Abschluß solcher Abkommen auf „privater“ Basis erschwert worden. Allerdings bietet diese Klausel nicht ohne weiteres die Möglichkeit, Selbstbeschränkungsvereinbarungen, die allein auf Initiative von Unternehmungen zurückgehen, zu verhindern. Dazu müßte das jeweilige nationale (bzw. EG-)Wettbewerbsrecht eingesetzt werden, und es bedürfte einer zusätzlichen internationalen Wettbewerbspolitik – die es aber noch nicht gibt.

⁶⁹ Vgl. *Gesamttextil*, Hrsg. (1993); *Gesamttextil*, Hrsg. (1994), S. 27 f.

⁷⁰ Vgl. Wolf (1983), S. 463.

⁷¹ Vgl. *GATT Secretariat* (1994), S. 321; *GATT Focus*, No. 104 (December 1993), S. 11.

Wahrscheinlich werden viele Importländer die bestehenden VERs und OMAs nicht sofort ersatzlos abschaffen, sondern von der in der Vereinbarung vorgesehene Möglichkeit Gebrauch machen, sie in „Schutzmaßnahmen“ nach Artikel XIX des GATT umzuwandeln. Damit wird unter bestimmten Bedingungen eine Verlängerung auf bis zu acht Jahre möglich. Verglichen mit dem bisherigen Zustand ist selbst dies eine erhebliche Verbesserung: Einmal gab es für die bisherigen VERs und OMAs keinen fixen Endpunkt. Zum andern gelten für die Schutzmaßnahmen nach Artikel XIX des GATT bestimmte Bedingungen, die keine beliebige Anwendung erlauben. Zum dritten müssen diese Maßnahmen grundsätzlich nichtdiskriminierend angewandt werden; Abweichungen von dieser Vorschrift sind wiederum an Bedingungen gebunden, während bei den bisherigen VERs und OMAs beliebig diskriminiert wurde. Schutzmaßnahmen gegen Entwicklungsländer mit geringen Importanteilen sind nicht erlaubt; dies führt einen Schutz der Schwächeren ein, der vorher nicht gegeben war. Schließlich müssen die Schutzmaßnahmen nach Artikel XIX wie auch der Zeitplan für die Abschaffung der existierenden Selbstbeschränkungsabkommen der WTO bekanntgemacht werden.

Insgesamt führen diese Vereinbarungen sicher noch nicht zu einem liberalen Idealzustand. In Relation zu den bisherigen Verhältnissen ist aber der Fortschritt beachtlich. Das Verhältnis von Regeln und Ausnahmen ist der ursprünglichen Intention des GATT wieder angenähert worden⁷². Die Unsicherheiten sind begrenzt worden; damit verringern sich auch die Konfliktmöglichkeiten.

(III) Auch die Vereinbarungen über *Antidumpingmaßnahmen* und über *Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen* haben größere Rechtssicherheit hergestellt. Wichtig ist dabei wiederum die zeitliche Begrenzung von Antidumpingmaßnahmen auf 5 Jahre und eine De-minimis-Regelung, nach der bei geringfügigen Dumpingspannen und einem geringfügigen Importvolumen eine Antidumpinguntersuchung sofort zu beenden ist. In ähnlicher Weise werden Ausgleichsmaßnahmen gegen geringfügige Subventionen ausgeschlossen.

Mit diesen Regelungen und weiteren Präzisierungen der Bedingungen für die Anwendung von Antidumpingmaßnahmen und Ausgleichszöllen sind gewisse Grenzen gegen einen beliebigen protektionistischen Einsatz dieser Instrumente gezogen worden. Im Vergleich zur bisherigen Praxis ist das eine eindeutige Verbesserung. Dies gilt auch für die Ausdehnung der Gültigkeit auf alle WTO-Mitglieder. Trotzdem bleiben noch beträchtliche Unsicherheitsmargen. Vor allem ist die Definition des Dumping nicht grundsätzlich geändert worden. Die Frage, ob die Unternehmungen, denen Dumping vorgeworfen wird, auf mindestens einem Markt eine Machtstellung besitzen und ob sie in der Lage wären, im Importland eine marktmächtige Stellung zu erringen, bleibt weiter für die Antidumpingverfahren irrelevant. Damit bleibt die Gefahr bestehen, daß diese Verfahren oder auch nur ihre Androhung zur Einschüchterung unbequemer Wettbewerber eingesetzt werden, wie

⁷² Vgl. Stoll (1994), S. 292.

es die EG und die USA in der Vergangenheit häufig getan haben. Auch gegen unilaterale Pressionen zur Marktöffnung einzelner Länder für Exporte einzelner Länder bieten die Vereinbarungen der Uruguay-Runde keine Handhabe⁷³. Damit bleibt grundsätzlich die Gefahr bestehen, daß große und mächtige Akteure in ihrer Handelspolitik nicht von einer „power diplomacy“ Abstand nehmen. Das verknüpft diesen Problembereich mit dem Problem großer regionaler Handelsblöcke.

(IV) Durch die Präzisierung der Bedingungen, unter denen nach Artikel XXIV des GATT Zollunionen oder Freihandelszonen gegründet werden dürfen, ist diese Ausnahme von der Meistbegünstigungsverpflichtung nicht wesentlich eingeschränkt worden. Zollunionen und Freihandelszonen läßt auch das GATT 1994 weiterhin zu. Gerade in den letzten Jahren waren verstärkt Tendenzen zur Schaffung regionaler Präferenzräume festzustellen. Stellt dieser *Regionalismus* ein Potential für Unsicherheiten und Konflikte dar, und ist oder wird er in Zukunft eine Gefahr für die multilaterale Handelsordnung des GATT?

Gefahren werden in verschiedener Hinsicht gesehen. Aus der Tatsache, daß der Anteil des intraregionalen Handels am Gesamthandel in letzter Zeit in Europa, Nordamerika und in der pazifischen Region zugenommen hat⁷⁴, wird unter anderem eine stärkere bewußte Binnenorientierung dieser Regionen gefolgt. Eine solche Entwicklung ist aber weder aus den Fakten der Handelsströme abzuleiten, noch liegt sie im Interesse der Länder dieser drei Regionen⁷⁵. Der Handel mit Drittländern ist für die EG, die NAFTA-Staaten und die pazifischen Staaten so bedeutend, daß darauf nicht verzichtet werden kann⁷⁶. Für andere regionale Präferenzräume gilt dies noch stärker. Zudem hat sich der Anteil des Intra-Handels nicht etwa erhöht, weil der Extra-Handel zurückgegangen wäre, sondern nur durch stärkeres Wachstum des Intra-Handels. Dazu haben auch „natürliche Faktoren wie geographische Nähe und kulturelle Affinität“ nicht unwesentlich beigetragen⁷⁷. Speziell die pazifischen Staaten sind zudem weit davon entfernt, einen Handelsblock darzustellen. Der zunehmende intraregionale Handel geht dort im wesentlichen auf die Initiative privater Unternehmen auf der Grundlage multilateraler Handelsliberalisierungen zurück, nicht auf Integrationspolitik von Staaten⁷⁸. Man kann daher der Beurteilung von Sutherland nur zustimmen: „... the conclusion that the world is witnessing the creation of three inward-oriented ‚trading blocs‘, based in North America, in Western Europe and in the Asia-Pacific region is not supported by an analysis of trends in the pattern of world trade“⁷⁹.

⁷³ Vgl. *Nunnenkamp* (1994), S. 265.

⁷⁴ Vgl. etwa *Borrmann* u.a. (1993), S. 8 ff.

⁷⁵ Vgl. auch *Nunnenkamp* (1994), S. 259 f.

⁷⁶ Vgl. etwa *Urata* (1993), insbes. Tabelle 4, S. 35, *de Melo/Panagariya* (1992), insbes. S. 39.

⁷⁷ *Borrmann* u.a. (1993), S. 34.

⁷⁸ *Urata* (1993), S. 44.

⁷⁹ GATT/WTO News, 7 July 1994, S. 5.

Konkretere Gefahren werden in der – ‚passiven‘ oder unter Umständen auch ‚aktiven‘⁸⁰ – Diskriminierung von Drittländern durch regionale Präferenzräume gesehen. Diese Gefahren sind durch die Uruguay-Runde verringert worden. Die in der Uruguay-Runde vereinbarten Zollsenkungen haben die ‚passive‘ tarifäre Diskriminierung der Drittländer weiter vermindert. Auch Unterschiede in der Privilegierung durch abgestufte Präferenzen für verschiedene Handelspartner (EFTA, Mittel- und Osteuropa, Mittelmeerländer, AKP-Staaten, Entwicklungsländer), wie sie die EG praktiziert, werden durch diese Zollsenkungen weitgehend eingeebnet. Die Abschaffung der innergemeinschaftlichen nichttarifären Handelshemmnisse durch das Programm zur Vollendung des EG-Binnenmarkts wirkt ambivalent auf den Drittländerhandel; sie hat auch liberalisierende Aspekte nach außen⁸¹. Die ‚aktive‘ Diskriminierung durch nichttarifäre Handelshemmnisse ist infolge der beschlossenen Tarifizierung im Agrar- und Textilhandel und durch die Umwandlung von VERs und OMAs in GATT-konforme Schutzmaßnahmen erschwert worden. Auch diese Gefahr ist damit geringer geworden.

Weitere Gefahren der Handelsblöcke werden darin gesehen, daß sie ihre Verhandlungsmacht zur ‚aktiven‘ Diskriminierung von Drittländern einsetzen könnten. Hier wird befürchtet, daß die Handelsblöcke einerseits Liberalisierungen auf den ‚Block-zu-Block-Handel‘ beschränken und daß sie andererseits ihre Handelsmacht in anderen bilateralen Vereinbarungen oder auch durch unilaterales Vorgehen zu Lasten kleinerer Länder, insbesondere von Entwicklungsländern, einsetzen könnten. Diese Gefahren sind nicht von der Hand zu weisen. Allerdings sind auch sie nach der Uruguay-Runde geringer als vorher. Die größten Unsicherheiten bestehen noch bei Antidumpingmaßnahmen, geringere wohl bei Ausgleichsmaßnahmen gegen Exportsubventionen. Die Antidumping-Praxis der EG und der USA hat sich in der Vergangenheit vor allem gegen kleinere Länder gerichtet. Willkürlicher protektionistischer Einsatz dieser Möglichkeiten ist, wie erwähnt, durch die Übereinkommen der Uruguay-Runde zwar eingeschränkt, aber keineswegs ausgeschlossen worden⁸². Dagegen haben die Beendigung des MFA und die sonstigen Tarifizierungen die Möglichkeiten, kleinere Handelspartner in erzwungenen bilateralen Vereinbarungen zu diskriminieren, deutlich reduziert. Präferenzen im ‚Block-zu-Block-Handel‘ könnten nach den sehr weitgehenden Zollsenkungen nur noch marginale Vorteile bringen. Allenfalls durch eine nur bilaterale Liberalisierung nichttarifärer Handelshemmnisse, z. B. auch im Dienstleistungshandel, wäre eine spürbare Diskriminierung möglich. Diese Unsicherheiten verringern sich ebenfalls, wenn der vereinbarte Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse realisiert wird und wenn auch für den Dienstleistungshandel ein System der multilateralen Liberalisierung verwirklicht wird. Auch an dieser Stelle zeigt sich wieder die sachliche Interdependenz der einzelnen Teile des Verhandlungspakets der Uruguay-Runde.

⁸⁰ Vgl. Molsberger (1992), S. 378.

⁸¹ Vgl. Molsberger/Kotios (1991), insbes. S. 366 ff.

⁸² Vgl. auch Nunnenkamp (1994), S. 265.

(V) Werden die Übereinkommen, mit denen *Lücken im GATT-Regelwerk geschlossen* wurden, den Anspruch erfüllen, im Bereich des Dienstleistungshandels, des Schutzes geistigen Eigentums und der handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen größere Rechtssicherheit herzustellen und damit zu einer Intensivierung des internationalen Austausches beitragen? Auf diesen Gebieten bleiben noch viele Fragen offen, weil die Übereinkommen nur erste Ansätze zur Lösung der Probleme darstellen. Interessengegensätze der Staaten haben hier häufig nur sehr allgemeine Regeln und viele Ausnahmeverbete zugelassen.

Ist das GATS geeignet, für den Dienstleistungshandel Unsicherheit und Konflikte zu verringern? Was die Zielsetzung der Liberalisierung und den grundsätzlichen Ansatz betrifft, ist diese Frage wohl zu bejahen. Das GATS bietet allerdings nur einen ersten „Einstieg“ in die Probleme⁸³. Zunächst haben die Unterzeichnerstaaten nur bestimmten „Grundpflichten und -prinzipien“ zugestimmt⁸⁴. Sie haben die Meistbegünstigung zu gewähren sowie Transparenz durch Notifikation der nationalen Maßnahmen an die WTO und durch weitere Informationen herzustellen⁸⁵. In einer Negativliste können jedoch von jedem Land bestimmte Maßnahmen festgelegt werden, für welche die Meistbegünstigung nicht gilt⁸⁶. Für eine weitergehende Liberalisierung sind dann Angebote zu machen. Dieser Liberalisierungsprozeß soll in nachfolgenden Verhandlungsrunden fortgesetzt werden. Das Grundproblem dieser Art der Liberalisierung hat Langhammer gut charakterisiert: „Die Vertragsparteien bleiben nicht nur die Souveräne ihrer Politiken. Es liegt auch in ihrer Hand, welche Dienstleistungen und welche Art der Regulierungen sie in der Zukunft zur Liberalisierung ‚freigeben‘ werden“⁸⁷.

Hier bleiben somit noch wesentliche Unsicherheiten bestehen, wenngleich das GATS im Vergleich zum bisherigen Zustand einen beachtlichen Fortschritt darstellt. Letztlich wird die Bereitschaft der Staaten, den Dienstleistungshandel nach außen zu liberalisieren, wesentlich davon abhängen, ob die Bereitschaft zur internen Deregulierung von Dienstleistungsmärkten besteht. Hier haben sich schon beim Binnenmarktprogramm der EG erhebliche Schwierigkeiten ergeben. Im multilateralen Zusammenhang des GATS werden die Probleme noch größer sein. Einschneidende Marktöffnungen werden wahrscheinlich erst in mehreren zukünftigen Verhandlungsrounden zu erreichen sein. Ähnliches gilt für die Ausfüllung der TRIPs- und TRIMs-Abkommen.

Aber auch die Liberalisierung des Warenhandels im GATT ist nur sukzessive und nicht ohne Blockaden und Rückschläge vor sich gegangen. Dies ist bei den neuen Bereichen der Welthandelsordnung nicht anders zu erwarten. Die Zusammenfassung aller Handelsabkommen unter dem Dach der WTO könnte in Zukunft

⁸³ Langhammer (1994), S. 11.

⁸⁴ Stoll (1994), S. 324.

⁸⁵ Vgl. Stoll (1994), S. 325 f.

⁸⁶ Vgl. Langhammer (1994), S. 10.

⁸⁷ Langhammer (1994), S. 11.

Marktöffnungen durch Package deals erleichtern. Gleichwohl bedarf es einzelner Staaten oder Staatengruppen, die Anstöße für weitere Verhandlungen geben. Im GATT 1947 waren dies vor allem die USA. In der WTO könnten die Schwellenländer in diese Funktion hineinwachsen.

(VI) Die *Entwicklungsländer* waren bis zur Uruguay-Runde ein Fremdkörper im GATT. Mit dem Beharren auf „special and differential treatment“ und mit der Inanspruchnahme einer Fülle von Ausnahmen des GATT haben sie Offenheit und Kooperation weitgehend verweigert. Die Uruguay-Runde hat hier wesentliche Änderungen gebracht, die die Zukunft des GATT entscheidend prägen werden.

Obwohl in den Übereinkommen der Uruguay-Runde die formale Sonderstellung der Entwicklungsländer so stark betont wurde, haben sich materiell für sie beachtliche Änderungen ergeben. Die Zollverhandlungen der Uruguay-Runde führten zu einer durchschnittlichen Zollsenkung in den Industrieländern um 40 %, die stufenweise in fünf Jahren auszuführen ist. Der mit dem Handelsvolumen gewichtete Durchschnittszoll der Industrieländer ermäßigt sich damit von 4,7 % auf 2,9 %⁸⁸. Bisher noch relativ hohe Zölle wurden prozentual stärker gesenkt. Diese Zollsenkungen haben die Präferenzmargen der Entwicklungsländer erneut reduziert; bei formaler Beibehaltung der Präferenzsysteme für Entwicklungsländer wird die tatsächliche Vergünstigung gegenüber dem Meistbegünstigungszollsatz immer geringer.

Andererseits hat sich auch die negative Seite⁸⁹ des „special and differential treatment“ entscheidend verändert: Die Liberalisierungen des Agrar- und Textilhandels und die vereinbarte Abschaffung der VERs haben gerade vielen Entwicklungsländern neue Marktchancen eröffnet, die ihnen die Wahrnehmung komparativer Kostenvorteile ermöglichen werden.

Beide genannten Entwicklungen ebnen die Sonderstellung der Entwicklungsländer faktisch weitgehend ein. Ihre positive und ihre negative Diskriminierung wird stark reduziert. Sie nähern sich damit der Stellung eines „normalen“ GATT-Mitglieds an. Indem sie selbst Zollsenkungen und Zollbindungen größerer Umfangs zugestanden haben, haben sie auch von sich aus auf diese Normalisierung hingewirkt.

Schließlich bedeutet allein die Tatsache, daß sich die Entwicklungsländer in der Uruguay-Runde an den Verhandlungen „ganz normal“ beteiligt haben, daß sie Konzessionen angeboten haben, um Konzessionen zu erlangen, und daß sie Koalitionen auch mit Industrieländern eingegangen sind, bereits ein faktisches Abrücken von dem Anspruch auf eine Sonderstellung im GATT. Sie haben die Stellung der bittelnden oder fordernden Habenichtse gegen die Position kooperierender Verhandlungspartner eingetauscht. Dabei hat sich die Paketlösung der Uruguay-Runde für sie als besonders vorteilhaft erwiesen. Es gelang ihnen, sich ihre Konzessionen

⁸⁸ Vgl. Senti (1994a), S. 58.

⁸⁹ Vgl. Curzon/Curzon Price (1979), S. 388, Molsberger (1983), S. 199 ff.

etwa im Dienstleistungshandel und beim Schutz des geistigen Eigentums durch früher undenkbare Öffnungen der Industrieländermärkte für Textilien und Agrargüter abkaufen zu lassen.

Schwellenländer wie zum Beispiel Indien und Brasilien haben im Laufe der Verhandlungen festgestellt, daß sie selbst auch ein Interesse am Schutz geistigen Eigentums in anderen Staaten und an der Öffnung anderer Dienstleistungsmärkte haben. Die früher von der Dritten Welt gepflegte Ideologie der homogenen Interessen aller Entwicklungsländer ist mit solchen und anderen Veränderungen aufgegeben worden⁹⁰. In der Uruguay-Runde haben die Länder der Dritten Welt erstmals Interessenkoalitionen über die Ländergruppierungen hinweg gesucht und gefunden.

Für viele Entwicklungsländer sind diese Veränderungen, die in der Uruguay-Runde zutage traten, schon einige Jahre vorher vorbereitet worden. In den achtziger Jahren haben nicht wenige dieser Länder ihre Entwicklungsstrategie von der meist mißlungenen Importsubstitution auf Exportförderung umgestellt. Sie haben nicht nur interne Interventionen abgebaut und stärker auf marktwirtschaftliche Mechanismen gesetzt, sondern auch einseitig die Importe liberalisiert, um die früheren Verzerrungen des Preissystems und der Produktionsstruktur zu beseitigen. Mit diesen Maßnahmen war vor allem eine Reihe von Schwellenländern schon vor der Uruguay-Runde „auf dem Weg ins GATT“.

Für die Zukunft des GATT ist das von nicht zu unterschätzender Bedeutung. In den zukünftigen Verhandlungen und auch schon in der laufenden Arbeit der WTO werden die weltmarktorientierten Schwellenländer eine stärkere Rolle spielen als bisher. Ihr Interesse liegt eindeutig in einer Stärkung der GATT-Disziplin, einer Öffnung der Märkte und einer Bewahrung der multilateralen Handelsordnung.

(VII) Ist die neue *Welthandelsorganisation WTO* ein Fortschritt zu mehr Offenheit und Kooperation in der Handelspolitik? Kann sie besser als das ‚GATT 1947‘ Unsicherheit beseitigen und Konflikte vermeiden oder bereinigen?

Ein klarer Fortschritt liegt bereits in der Änderung der rechtlichen Qualität der internationalen Handelsordnung⁹¹. Eine Nichtbefolgung der Regeln können die Staaten in Zukunft nicht mehr – wie es nach dem Protokoll über die vorläufige Anwendung des ‚GATT 1947‘ noch möglich war – mit entgegenstehenden nationalen Rechtsnormen rechtfertigen. Der „stärkere Geltungsanspruch der neuen Rechtsordnung in materieller Sicht“ verlangt im Gegenteil, „daß die Staaten sicherstellen sollen, daß ihre nationale Rechtsordnung den Übereinkommen entspricht“⁹². Auch wenn dies natürlich keine Garantie gegen Regelverletzungen ist, so werden Rechtsverstöße doch eher offenkundig. Dies mag in einzelnen Fällen präventive Wirkung haben. Eine gewisse präventive Wirkung kann auch der neu eingeführte „Trade Policy Review Mechanism“ entfalten. Wichtiger erscheint jedoch, daß mit

⁹⁰ Vgl. auch May (1994), S. 115 f.

⁹¹ Vgl. Stoll (1994), S. 257 f.

⁹² Stoll (1994), S. 266.

der Verbesserung des Streitschlichtungsverfahrens die Durchsetzung der Regeln erleichtert worden ist.

Wichtigster Punkt der Neuordnung der Streitschlichtung ist, daß der Einfluß der streitenden Parteien auf das Verfahren weitgehend zurückgedrängt worden ist. Sie sind nicht mehr wie früher Mitglieder des Panels. Zusammen mit der jetzt eingeführten Setzung von Fristen für das Verfahren verhindert diese Regelung, daß der Verfahrensablauf durch eine der betroffenen Parteien verschleppt werden kann. Dies wiederum bedeutet, daß ad hoc unilaterale eingeführte protektionistische Maßnahmen nicht mehr wie früher über eine lange Zeit der rechtlichen Unsicherheit ‚durchgeschleppt‘ werden können.

Schon mit der Beschleunigung und Objektivierung der Verfahren ist der Schutz der kleineren Länder verbessert worden, und unilaterale Maßnahmen sind gewisse Grenzen gesetzt worden. Eine weitere Verbesserung des Schutzes der kleineren Länder liegt darin, daß das ‚integrierte System‘ der Streitbeilegung in der WTO für alle Abkommen gilt, während das ‚GATT 1947‘ nur für den Güterhandel zuständig war. Teil dieses ‚integrierten Systems‘ ist auch die Möglichkeit der ‚cross retaliation‘. Sie ist zwar nicht als Normalfall vorgesehen, sondern gewissermaßen als letzte Möglichkeit. Wenn kleinere Länder, insbesondere Entwicklungsländer, durch Vertragsverletzungen anderer Staaten geschädigt worden sind, könnte es sich jedoch häufiger als „nicht praktikabel oder wirksam“ erweisen, Vergeltungsmaßnahmen im selben ‚Sektor‘ oder nach denselben Abkommen anzusetzen. Auch die Bedingung, „daß die Umstände ernst genug sind“, könnte gerade in diesen Fällen oft gegeben sein⁹³. Damit würde die ‚cross retaliation‘ gerade für Entwicklungsländer mit relativ geringem Handelsumfang relevant. Auch dies stellt eine wichtige Verbesserung gegenüber der Streitschlichtung im ‚GATT 1947‘ dar⁹⁴.

Schließlich erhöht die Administration aller Abkommen ‚unter einem Dach‘ ganz allgemein die Chancen weiterer Liberalisierungen. Auch in zukünftigen Verhandlungsrunden werden sicher wiederum Verhandlungspakete geschnürt werden. Im Gegensatz zu den Erfahrungen in der EG hat der Paketlösungsansatz in der Uruguay-Runde die Liberalisierung gefördert. Er hat auch den kleineren Ländern eine bessere Verhandlungsposition verschafft. Davon werden sie nicht wieder abgehen wollen. Die WTO hat zudem die Kompetenz, auch über neue Themen, die noch nicht Gegenstand der bisherigen Übereinkommen waren, zu verhandeln und die Ergebnisse dieser Verhandlungen umzusetzen⁹⁵. Damit sind auch die formalen Hindernisse für weitergehende Liberalisierungen, wie sie noch zu Beginn der Uruguay-Runde aufgebaut worden waren, beseitigt.

⁹³ Die entsprechenden Bedingungen sind in Artikel 22 Absatz 3 des „Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes“ formuliert. *GATT Secretariat* (1994), S. 423.

⁹⁴ Anderer Ansicht: *Langhammer* (1994), S. 13.

⁹⁵ Vgl. *Stoll* (1994), S. 258.

Eine ganze Reihe neuer sachlicher Problemfelder wird in Zukunft zu diskutieren sein. Dem multilateralen System fehlen bisher internationale Wettbewerbsregeln⁹⁶, wie sie in der EG die interne Handelsliberalisierung logischerweise ergänzen. Sie könnten z. B. das Verbot der VERs wirksam unterstützen – wenn man es wirklich will. Intensiv diskutiert werden auch schon internationale Sozialstandards und der Zusammenhang von Handel und Umweltschutz⁹⁷. Die Nachfrager nach Protektionismus werden sich solche neuen Argumente sicher nicht entgehen lassen. Auch in Zukunft wird es nicht leicht sein, das offene multilaterale System zu erhalten. Die WTO bietet dazu aber bessere Voraussetzungen als das ‚GATT 1947‘.

Daß die Uruguay-Runde nicht, wie von vielen vorausgesagt, gescheitert ist, sondern sogar bemerkenswerte Neuansätze in der Welthandelsordnung gebracht hat, spricht dafür, daß ein offenes multilaterales System im Interesse genügend vieler Staaten liegt. Es zeigt darüber hinaus, daß ein solches System auch ohne bestimmende Hegemonialmacht zumindest erhalten und weiterentwickelt werden kann.

Literatur

- Beise, Marc (1991), „Out of the Grey? Grey Area Measures and the Future of Multilateralism“, in: Oppermann / Molsberger (eds.) (1991), S. 89-96*
- (1994), „Vom alten zum neuen GATT: Zu den neuen Dimensionen der Welthandelsordnung“, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland (Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft, Bd. 1), Baden-Baden, S. 179-224
- Belous, Richard S. / Hartley, Rebecca S. (eds.) (1990), The Growth of Regional Trading Blocs in the Global Economy, Washington, D.C.*
- Benedek, Wolfgang (1990), Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, Heidelberg u.a.*
- Bhagwati, Jagdish (1987), „Services“, in: Finger / Olechowski (eds.) (1987), S. 207-216*
- Blankart, Franz (1994), „Das Ergebnis der Uruguay-Runde: Ein historischer Markstein, Schlussstein oder Startblock?“ Aussenwirtschaft, Jg. 49 (1994), S. 17-29*
- Borrmann, Axel u.a. (1993), Regionalismustendenzen im Welthandel (HWWA-Report Nr. 131), Hamburg*
- Cable, Vincent / Henderson, David (eds.) (1994), Trade Blocs? The Future of Regional Integration, London*

⁹⁶ Eine gute Übersicht zu diesem Problem bietet das Themenheft „International Competition Rules in the GATT / WTO System“ der Zeitschrift Aussenwirtschaft, Jg. 49 (1994). Vgl. dazu auch *Duijm / Winter* (1993) und *Duijm / Winter* (1994).

⁹⁷ Der Problembereich Handel und Umwelt wird umfassend behandelt in: *Low* (ed.) (1992) sowie *Kulessa* (1995). Vgl. dazu auch *Senti* (1994a), S. 64 ff., *Stoll* (1994), S. 334 f. Zur Behandlung der Umweltfragen in der WTO vgl. „Decision on Trade and Environment“, in: *GATT Secretariat* (1994), S. 469-471.

- Cline*, William R. (ed.) (1983a), *Trade Policy in the 1980s*, Washington, D.C.
- (1983b), „Introduction and Summary“, in: Cline (ed.) (1983a), S. 1-54
 - (1983c), „’Reciprocity’: A New Approach To World Trade Policy?“, in: Cline (ed.) (1983a), S. 121-158
- Curzon*, Gerard / *Curzon Price*, Victoria (1979), „The Undermining of the World Trade Order“, *Ordo*, Bd. 30, S. 383-407
- Diebold*, William, Jr. / *Stalson*, Helena (1983), „Negotiating Issues in International Services Transactions“, in: Cline (ed.) (1983a), S. 581-609
- Duijm*, Bernhard / *Winter*, Helen (1993), „Internationale Wettbewerbsordnung – Alternativen und ihre Probleme“, *Wirtschaft und Wettbewerb*, Jg. 43, S. 465-474
- /- (1994), „Möglichkeiten und Grenzen einer internationalen Wettbewerbsordnung“, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.) (1994), *Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, S. 225-247
- Fetzer*, Martin-Ulrich (1992), *Ordnungspolitische Probleme einer Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs: Das Beispiel der Banken und Versicherungen in der EG*, München
- Finger*, J. Michael (1987), „Antidumping and Antisubsidy measures“, in: Finger / Olechowski (eds.) (1987), S. 153-161
- Finger*, J. Michael / *Olechowski*, Andrzej (eds.) (1987), *The Uruguay-Round: A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations*, Washington, D.C.
- Fitchett*, Delbert (1987), „Agriculture“, in: Finger / Olechowski (eds.) (1987), S. 162-170
- GATT Focus, Newsletter, ed. by the Information and Media Relations Division of GATT, Geneva
- GATT Secretariat* (1984), *Textiles and Clothing in the World Economy*, Geneva
- (1994), *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts*, Geneva
- GATT / WTO News: From GATT to the World Trade Organization (1994), Issued by the Information and Media Relations Division of the General Agreement on Tariffs and Trade, Geneva
- Gemperle*, Reinhold / *Zeller*, Willy / *Wartenweiler*, Roland (1994), *Die Ergebnisse der Uruguay-Runde: Vom GATT zur WTO*, Zürich
- Gesamttextil* (Hrsg.) (1993), *Textil: Pressedienst*, 16. Dezember 1993
- (1994), *Die Uruguay-Runde – Das Ende des Welttextilabkommens (Schriften zur Textilpolitik, Heft 9)*, Eschborn
- Grey*, Rodney de C. (1983), „A Note on US Trade Practices“, in: Cline (ed.) (1983a), S. 243-257
- Guisinger*, Stephen (1987), „Investment Related to Trade“, in: Finger / Olechowski (eds.) (1987), S. 217-225
- Hathaway*, Dale E. (1983), „Agricultural Trade Policy for the 1980s“, in: Cline (ed.) (1983a), S. 435-453

- Hindley, Brian* (1987), „Different and More Favorable Treatment – and Graduation“, in: Fin- ger / Olechowski (eds.) (1987), S. 67-74
- Hine, R.C.* (1985), The Political Economy of European Trade: An Introduction to the Trade Policies of the EEC, Brighton, Sussex
- International Competition Rules in the GATT / WTO System (1994), Themenheft der Zeitschrift Aussenwirtschaft, Jg. 49, S. 169-424
- Ipsen, Knut / Haltern, Ulrich R.* (1991), Reform des Welthandelssystems? Perspektiven zum GATT und zur Uruguay-Runde (Bochumer Schriften zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Bd. 28), Frankfurt / M. u.a.
- Jackson, John H.* (1983), „GATT Machinery and the Tokyo Round Agreements“, in: Cline (ed.) (1983a), S. 159-187
- (1991), „Reflections on Restructuring the GATT“, in: Oppermann / Molsberger (eds.) (1991), S. 141-157
- Kulessa, Margareta E.* (1995), Umweltpolitik in einer offenen Volkswirtschaft: Zum Spannungsverhältnis von Freihandel und Umweltschutz (Monographien der List Gesellschaft e. V.; Bd. 16), Baden-Baden
- Langhammer, Rolf J.* (1994), Nach dem Ende der Uruguay-Runde: Das GATT am Ende? (Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 228), Kiel
- Low, Patrick* (ed.) (1992), International Trade and the Environment (World Bank Discussion Papers, Nr. 159), Washington, D.C.
- Malmgren, Harald B.* (1983), „Threats to the Multilateral System“, in: Cline (ed.) (1983a), S. 189-201
- May, Bernhard* (1994), Die Uruguay-Runde: Verhandlungsmarathon verhindert trilateralen Handelskrieg (Arbeitspapiere zur internationalen Politik, Nr. 86), Bonn
- de Melo, Jaime / Panagariya, Arvind* (1992), „Der neue Regionalismus“, Finanzierung und Entwicklung, 29. Jg., Nr. 4, S. 37-40
- / – (eds.) (1993), New Dimensions in Regional Integration, Cambridge
- Molsberger, Josef* (1983), „Liberal Ideals, National Interests, and Illiberal Realities: The Erosion of the International Trade Order“, in: Ronald Clapham and Hans Kemmler (eds.), World Economic Order: Liberal Views, Kehl u.a., S. 175-210
- (1985), „Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen“, in: Staatslexikon, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 7. Aufl., Freiburg / Basel / Wien, Bd. 1, Sp. 107-110
- (1992), „Offenes Europa oder Wirtschaftsfestung Europa?“, in: Peter Koslowski (Hrsg.), Europa imaginieren: Der europäische Binnenmarkt als kulturelle und wirtschaftliche Aufgabe, Berlin u.a.
- Molsberger, Josef / Kotios, Angelos* (1990), „Ordnungspolitische Defizite des GATT“, Ordo, Bd. 41, S. 93-115
- / – (1991), „The Single European Market of 1992 within the GATT of the Nineties“, in: Molsberger / Oppermann (eds.) (1991), S. 359-371
- News of the Uruguay Round (1994), ed. by the Information and Media Relations Division of the GATT, Nr. 84, 5 April 1994

Nunnenkamp, Peter (1994), „Nach der Uruguay-Runde: Triebkräfte und Sprengsätze für die Weltwirtschaft“, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 43, S. 251-269

Olechowski, Andrzej (1987), „Nontariff Barriers to Trade“, in: Finger/Olechowski (eds.) (1987), S. 121-126

Oppermann, Thomas / *Molsberger*, Josef (eds.). (1991), *A New GATT for the Nineties and Europe*, 92: International Conference held in Tübingen 25–27 July 1990, Baden-Baden

Oppermann, Thomas / *Beise*, Marc (1994), „Die neue Welthandelsorganisation – ein stabiles Regelwerk für weltweiten Freihandel?“, *Europa-Archiv*, Jg. 49, S. 195-202

Patterson, Gardner (1983), „The European Community as a Threat to the System“, in: Cline (ed.) (1983a), S. 223-242

Petersmann, Ernst-Ulrich (1988), „Grey Area Trade Policy and the Rule of Law“, *Journal of World Trade*, Vol. 22, S. 23-44

Preuße, Heinz Gert (1994a), „Regional Integration in the Nineties: Stimulation or Threat to the Multilateral Trading System?“, *Journal of World Trade*, Vol. 28 (1994), S. 147-164

– (1994b), „Internationale Arbeitsteilung und der Schutz der Rechte am geistigen Eigentum“, in: Hermann Sautter (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik in offenen Volkswirtschaften: Festschrift für Helmut Hesse zum 60. Geburtstag*, Göttingen, S. 279-296

Proff, Harald Victor (1994), *Freihandelszonen in Nordamerika: Ursachen und ökonomische Auswirkungen* (Darmstädter Dissertation), Wiesbaden

Reblin, Jörg (1993), *Das GATT und der Weltagrargehandel* (Tübinger Dissertation), Hamburg

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1994), Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen: *Jahresgutachten 1994/95*, Stuttgart

Safarian, A.E. (1983), „Trade-Related Investment Issues“, in: Cline (ed.) (1983a), S. 611-637

Sampson, Gary (1987), „Safeguards“, in: Finger / Olechowski (eds.) (1987), S. 143-152.

Sautter, Hermann (1982), „Zölle III: Handels- und Zollabkommen (GATT)“, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft* (HdWW), Bd. 9, Stuttgart u.a., S. 660-666

Senti, Richard (1986), *GATT: System der Welthandelsordnung*, Zürich

– (1994a), *GATT – WTO: Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde*, Zürich

– (1994b), „Die neue Welthandelsordnung: Ergebnisse der Uruguay-Runde, Chancen und Risiken“, *Ordo*, Bd. 45, S. 301-314

Schomerus, Lorenz (1994), „Die multilaterale Handelsordnung nach der Uruguay-Runde“, *Wirtschaftsdienst*, 74. Jg., Heft 2, S. 96-100

Schultz, Siegfried (1993), „Barriers in Services Trade: The State of Negotiations and Prospects“, *Intereconomics*, Vol. 28, S. 215-221

Smeets, Heinz-Dieter (1987), *Importschutz und GATT*, Bern / Stuttgart

Stern, Richard H. (1987), „Intellectual Property“, in: Finger/Olechowski (eds.) (1987), S. 198-206

Stoll, Peter-Tobias (1994), „Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung – Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT“, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZAöRV), Bd. 54, S. 241-339

Tangermann, Stefan (1991), „Establishing a ‚Fair and Market-Oriented Agricultural Trading System‘ in the Uruguay Round?“, in: Oppermann / Molsberger (eds.) (1991), S. 97-108

Thurrow, Lester (1992), Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America, New York

Urata, Shujiro (1993), „Globalization and Regionalization in the Pacific-Asia Region“, Business & the Contemporary World, Vol. 5, No. 4, S. 26-45

Wolf, Martin (1983), „Managed Trade in Practice: Implications of the Textile Arrangements“, in: Cline (ed.) (1983a), S. 455-482

Wolf, Susanna (1994), „Die Uruguay-Runde: Ergebnisse und Wirkungen“, WISU, Jg. 23, Nr. 6, S. 504-507

Wolff, Alan W. (1983), „Need for New GATT Rules To Govern Safeguard Actions“, in: Cline (ed.) (1983a), S. 363-391

Protektionismus bei audiovisuellen Dienstleistungen

Von *Jörn Kruse*, Stuttgart

A. Dienstleistungen und internationale Handelspolitik

Der internationale Dienstleistungshandel ist im letzten Jahrzehnt zu einem Hauptthema bilateraler und multilateraler Handelsprobleme geworden. Dies betrifft Branchen wie Telekommunikation, Film und Fernsehen, Banken, Versicherungen, Flugverkehr, Bau, Tourismus etc. Im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT sind Dienstleistungsbereiche wesentliche Gegenstände der Verhandlungen und bis zuletzt striktig gewesen.¹

Es sind im Zuge der wachsenden Relevanz für die Welthandelsprobleme einige Versuche gemacht worden, Dienstleistungen prinzipiell von Gütern zu unterscheiden und gemeinsame, konstitutionelle Charakteristika zu formulieren. Diese bieten (sofern sie nicht ohnehin kasuistisch-deskriptiven oder illustrativen Charakter haben) relativ wenig Erklärungsgehalt. Der Blick geht dabei von den analytisch vergleichsweise einfachen Gütern auf die Dienstleistungen, und zwar mit der impliziten Annahme, das von den Gütern Abweichende müsse typisch für die Dienstleistungen sein. Bei Gütern sind die anreizbestimmenden Nutzungsmöglichkeiten meist vollständig in den Eigentumsrechten erfaßt und werden mittels dieser bei einer Markttransaktion komplett übertragen. Dem liegt zugrunde, daß die Produktions- und Konsum-Charakteristika relativ gut separierbar sind. Letzteres ist bei Dienstleistungen häufig nicht der Fall (d. h. beide sind stärker interdependent), und es wird typischerweise nur über die Verfügungsrechte an Teilmengen von Nutzungsmöglichkeiten kontrahiert.

Die im Zeitablauf stark gewachsene Relevanz von internationalen Handelsproblemen bei Dienstleistungen beruht auf verschiedenen Faktoren:

1. Dienstleistungen sind im Kontext von Strukturwandlungsprozessen in ihrer Bedeutung insgesamt gewachsen.² Durch technische Fortschritte und ökonomische

¹ Vgl. hierzu z. B. *Messerlin/Sauvant* (1990), *Friedmann/Mestmäcker* (1990), *Smeets/Hofner/Knorr* (1992), *Kurunaratne* (1993), *Nicolaides* (1989), *Voigt* (1991).

² Nicht immer lassen sich reale Veränderungen aus dem Kontext statistischer Abgrenzungsprobleme isolieren. Eine Reihe von technischen Fortschritten hat bei einigen Dienstleistungen, die früher firmenintern erbracht wurden, die Möglichkeit zur vertikalen Desintegration (via Outsourcing) bewirkt. Somit wurden neue Dienstleistungsmärkte geschaffen und

Dynamik insbesondere bei Informations- und Telekommunikationsdiensten wird der internationale Dienstleistungshandel in verschiedenen Sektoren erleichtert oder erst ermöglicht.³ Eine ganze Reihe der international gehandelten Dienstleistungen sind (abweichend von früheren Vorstellungen) kapital- und/oder humankapital-intensiv und beinhalten „wertvolle“ Arbeitsplätze.

2. Für Dienstleistungen gilt ebenso wie für Güter, daß eine Liberalisierung der internationalen Handelsmöglichkeiten (das heißt ein Abbau von Protektionismus) zu Wohlfahrtssteigerungen führt. Allerdings ist eine Reihe der betroffenen Sektoren früher gar nicht primär unter kommerziellen, sondern unter politischen, militärischen, kulturellen oder anderen Perspektiven betrachtet worden. Viele Dienstleistungsbereiche weisen traditionell eine hohe nationale Regulierungsdichte auf. Deren Interventionen waren bei ihrer Einführung häufig binnengewirtschaftlich motiviert und nicht als internationale Handelsbeschränkungen gedacht.⁴ Eine Liberalisierung erfordert in einigen Ländern einen erheblichen Reformbedarf in den Institutionen.

3. In vielen dieser Sektoren gilt der bekannte politökonomische Zusammenhang, daß die Insider zum Vorteil ihrer ökonomischen Interessen von den Politikern Interventionen fordern und sie sich dabei wegen ihrer höheren Interessendichte gegen die Interessen der dadurch benachteiligten Kunden und/oder Steuerzahler durchsetzen. Diese Tendenz ist bei außenwirtschaftlicher Protektion gegen die internationale Konkurrenz in besonderem Maße relevant. Traditionelle Regulierungsgründe werden oft als taktische Argumente zur Verschleierung der Nettoeffekte und Interessenpositionen verwendet.

4. Auf die Agenda kommen einzelne Themen durch die wirtschaftlichen und politischen Interessen von einflußreichen Ländern oder Ländergruppen.⁵ Bei Dienstleistungen sind dies einzelne Industrieländer, die dort Wettbewerbsvorteile haben. Dies trifft für audiovisuelle Dienstleistungen überwiegend für die Vereinigten Staaten zu.

Die genannten Faktoren gelten in besonderem Maße für den dynamisch wachsenden Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen. Hier sind von vielen Ländern protektionistische Barrieren gegen eine Dominanz amerikanischer Produktionen errichtet worden, die ein Hauptkonfliktpunkt bei den letzten GATT-Verhandlungen waren.

statistisch neu verbucht, obwohl die Tätigkeiten sich evtl. nur wenig verändert haben. Vgl. für statistische Abgrenzungsprobleme und quantitative Angaben *Petersen* (1993).

³ Außerdem sind durch Entwicklungen bei Informations- und Telekommunikations-Dienstleistungen aus demander located und producer located services direct services geworden. Vgl. auch *Sauvant* (1990).

⁴ Eine Reihe der regulierungsbedingten Handelsbarrieren ist allerdings gerade unter dem Anwachsen des internationalen Dienstleistungshandels bewußt errichtet oder verschärft worden.

⁵ Auch die inzwischen absurde Agrarpolitik wird sicher nicht durch eigene Einsicht reformiert, sondern allenfalls durch amerikanischen Druck.

Im weiteren werden zunächst die Marktbedingungen und Handelsbarrieren bei audiovisuellen Dienstleistungen aufgezeigt und es wird untersucht, ob tatsächlich von einer amerikanischen Dominanz gesprochen werden kann. Dann werden die Wettbewerbsvorteile der amerikanischen Film- und Fernseh-Produktionen erörtert. Anschließend stehen die beiden wichtigsten protektionistischen Instrumente (Fernsehquoten und Filmsubventionen) zur Diskussion. Abschließend wird die absehbare Entwicklung nach der Uruguay-Runde skizziert.

B. Internationale Handelsbarrieren bei Audiovisions-Rechten

Unter audiovisuellen Dienstleistungen werden die Bereitstellungen von AV-Software (audiovisuelle Software) für verschiedene Arten von Nutzungen zusammengefaßt. AV-Software umfaßt Kinofilme⁶ und Fernseh-Software. Zu letzterer gehört im weiteren Sinne alles, was im Fernsehen gezeigt wird, also sowohl Fiktion (Sendungen mit fiktiver Spielhandlung wie Spielfilme und Serien)⁷ als auch z. B. Informationssendungen, Shows und Sport. Für die Thematik des internationalen Handels stehen Spielfilme und Serien für Kino-, Video- und Fernseh-Verwertung im Mittelpunkt. Für das Folgende ist es zweckmäßig, zwischen Film- und Fernsehproduktionen zu unterscheiden.

Gehandelt werden auf den einschlägigen Märkten die Rechte der Nutzung, die nach (1) der Art des Mediums (Kino, Video, Pay-TV und konventionelles Fernsehen), (2) der Region (Land, Sprachraum etc.) und (3) Zeitperiode der Verwertung (und Zahl der Ausstrahlungen während dieser Periode) spezifiziert sind.⁸

Ein eminent wichtiges ökonomisches Charakteristikum der Nutzung von audiovisueller Software ist die perfekte Nichtrivalität im Konsum. Sie gilt hinsichtlich eines bestimmten Produktes (z. B. eines Spielfilms) sowohl für verschiedene Individuen und mediale Verwertungsarten als auch für verschiedene Länder (globale Nichtrivalität). Dies bedeutet, daß (bei bereits produzierter Software) die entschei-

⁶ Mit Filmen sind im folgenden Spielfilme gemeint, die im Regelfall für eine primäre Verwertung im Kino produziert wurden. Nicht betrachtet werden Dokumentar-, Nachrichten-, Werbe- und andere Filme ohne Spielhandlung (non-fiction). Die meisten Spielfilme werden (in bestimmten zeitlichen Mustern) nach der Kinoverwertung über Video, evtl. im Pay-TV, sowie im normalen Fernsehen verwertet. Sie lassen sich immer noch hinsichtlich der Stoffe, der Formate, des Produktionsaufwandes, des Primärmaterials etc. von Fernsehfilmen unterscheiden, wenngleich diese Grenze fließender wird (Made-for-TV-Movies etc.).

⁷ Fiktion macht in Deutschland bei ARD und ZDF ca. ein Drittel und bei SAT 1 und RTL ca. die Hälfte der Gesamtsendezeit aus. Vgl. *Media Perspektiven* (1993a).

⁸ Vgl. zu den damit verbundenen Aspekten der Voraufführung, Exklusivität, Verwertungskette etc. *Kruse* (1988), (1989) und (1991), sowie *Frank* (1993).

dungsrelevanten Grenzkosten der Verfügbarmachung für weitere Zuschauer (auch in anderen Teilen der Welt) nahezu null sind.⁹

Diese Tatsachen legen es nahe, bei audiovisueller Software von einem „natürlichen Weltmarkt“ zu sprechen. Von den Angebotsbedingungen her bestehen starke einzelwirtschaftliche Anreize und gesamtwirtschaftliche Effizienzvorteile, produzierte Software in immer weitere Länder der Welt zu exportieren, da die Alternative dortiger Neuproduktionen höhere Kosten verursachen würde. Allerdings könnten in einigen Fällen die Zuschauerpräferenzen in anderen Ländern so unterschiedlich sein, daß praktisch keine nennenswerte Nachfrage nach ausländischer Software besteht. In diesem Fall bestünden dann nationale Einzelmärkte.

Die genannte Nichtrivalität bewirkt, daß kein preisrelevanter Nachfragezusammenhang zwischen den Filmrechten in verschiedenen Ländern existiert, wie das für die meisten anderen Produkte der Fall ist. Die spezifizierten Rechtemärkte der Länder bilden völlig eigenständige relevante Märkte, auf denen sich die Preisbildung nach dortigen Nachfrage- und marktstrukturellen Bedingungen und unabhängig von denen in anderen Ländern vollzieht.

Entsprechend unterschiedlich sind die Preise in verschiedenen Ländern, wie in Abb. 1 für die Fernsehrechte amerikanischer Produktionen zu ersehen ist. Dies gilt sowohl für die absoluten Preise der TV-Aufführungsrechte im ganzen Land, deren Spannen in den linken Spalten aufgelistet sind. Ein diesbezüglicher internationaler Vergleich kann mit Hinweis auf die stark abweichenden Ländergrößen kritisiert werden. Es trifft jedoch auch für die adäquateren Pro-Kopf-Preise zu (rechte Spalten), was durch unterschiedliche Einkommensniveaus, marktstrukturelle Bedingungen auf der Nachfrageseite, protektionistische Maßnahmen und andere Faktoren erklärt werden kann.¹⁰

Die besondere Handelsproblematik bei audiovisuellen Dienstleistungen besteht in den Folgen und den Reaktionen auf die Dominanz der amerikanischen Produkte auf den Weltmärkten. Es wird geschätzt, daß 80% der (offiziellen) weltweiten Kinoerlöse und ca. die Hälfte der importierten Fernseh-Software auf US-Produktionen entfällt.¹¹ Dies ist von den Regierungen und der „Kultur-Öffentlichkeit“ vieler (insbesondere auch europäischer) Länder als unerwünscht betrachtet worden. Dahinter verbergen sich eine ganze Reihe von Motiven im Einzelfall, von denen die meistgenannte Zielsetzung die „Bewahrung kultureller Identität“ des jeweiligen Landes ist.¹²

⁹ Dies bezieht sich nur auf die Software und abstrahiert von den Kosten der Distributions- und Konsum-Infrastruktur (Kinos, Videokopien, TV-Versorgung).

¹⁰ Vgl. auch Wildman/Siwek (1988), S. 5 f, Hoskins/Mirus (1988), Hoskins/Mirus/Rozboom (1989), Frank (1993), S. 126 f.

¹¹ Vgl. Sochay/Litman (1992), S. 32. In den offiziellen Zahlen nicht erfaßt sind die Erlöse aus Urheberrechtsverletzungen, insbesondere Raubkopien im Videobereich.

¹² Vgl. Renaud (1993), Acheson/Maule/Filleul (1989).

	Preise in 1.000 US-\$				Preise in US \$ pro Mio. Einw.			
	Serien pro Episoden 60 min		Kinofilme		Serien pro Episoden 60 min		Kinofilme	
	von	bis	von	bis	von	bis	von	bis
Europa								
Belgien	7,0	9,0	5,0	21,0	707	909	505	2121
CSFR	0,7	1,5	-	2,0	45	96	-	127
Dänemark	2,5	3,0	4,0	7,5	490	588	784	1471
Deutschland	12,0	46,0	22,5	175,0	152	582	285	2215
Finnland	2,2	3,0	4,5	10,0	440	600	900	2000
Frankreich	25,0	50,0	30,0	150,0	442	883	530	2650
Griechenland	0,9	1,1	3,0	3,7	88	107	292	361
Großbritannien	15,0	100,0	50,0	2000,0	261	1742	871	34843
Irland	1,0	1,0	3,0	6,0	286	286	857	1714
Island	0,5	0,7	0,5	1,0	1923	2692	1923	3846
Italien	10,0	30,0	20,0	750,0	173	520	347	12998
Niederlande	5,0	7,0	5,0	15,0	333	467	333	1000
Norwegen	1,9	2,1	3,5	7,0	447	494	824	1647
Österreich	1,0	3,0	6,0	8,0	128	385	769	1026
Polen	0,9	1,2	-	1,7	24	31	-	45
Portugal	1,5	1,7	1,2	2,0	144	163	115	192
Schweden	3,7	6,0	10,0	40,0	430	698	1163	4651
Spanien	7,0	20,0	30,0	1000,0	179	510	765	25510
Türkei	1,6	2,2	-	3,0	28	39	-	53
Ungarn	1,2	1,3	-	1,5	115	125	-	144
außerhalb Europas								
Australien	24,0	36,0	50,0	400,0	1387	2081	2890	23121
Brasilien	15,0	30,0	15,0	30,0	103	205	103	205
Chile	4,0	6,0	8,0	15,0	310	465	620	1163
Hongkong	1,0	4,5	-	8,0	172	776	-	1379
Israel	1,0	1,0	1,2	4,0	208	208	250	833
Japan	14,0	16,0	60,0	200,0	113	129	484	1613
Kolumbien	4,0	6,0	6,0	10,0	121	182	182	303
Malaysia	0,6	0,9	2,5	9,0	34	51	140	506
Mexiko	6,0	10,0	10,0	50,0	74	123	123	617
Neuseeland	1,5	3,0	6,0	50,0	437	875	1749	14577
Peru	1,5	2,0	2,0	3,0	67	90	90	135
Philippinen	1,1	3,5	4,0	7,0	18	56	64	112
Singapur	0,7	0,8	1,0	1,7	259	296	370	630
Südafrika	2,2	5,0	5,0	10,0	62	142	142	283
Südkorea	1,0	2,5	20,0	100,0	23	58	467	2336
Taiwan	0,8	2,5	4,0	30,0	40	124	198	1485
Thailand	0,9	1,1	1,0	3,0	16	20	18	53
Venezuela	4,0	5,0	4,0	7,0	203	254	203	355

Abb. 1: Fernsehrechte-Preise amerikanischer Produktionen in verschiedenen Ländern.

Quelle: Variety v. 6. 4. 1992, S. 42 und eigene Berechnungen

Zur Abwehr der Dominanz der amerikanischen Produktionen, die häufig gleichzeitig als kulturell minderwertig kritisiert werden, sind eine ganze Reihe von Instrumenten verwendet worden, die als internationale Handelsbarriere wirken. Eine Übersicht über solche Instrumente und ihre qualitative Bedeutung für verschiedene Länder bietet die Abb. 2.¹³

Die in Spalte (1) gekennzeichneten Mindestquoten für nationale (oder z. B. europäische) Produktionen an heimischen Fernsehprogrammen beinhalten quantitative Aufführungsbeschränkungen für ausländische Software (vgl. auch Abschnitt E). Zu den Importrestriktionen (2) gehören mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen verschiedener Art (z. B. im Einzelfall zu erteilende Import-Lizenzen). Diskriminierende Steuern sind Sonderabgaben auf ausländische (insbesondere amerikanische) Filme. Erlösrestriktionen (3) sind z. B. prozentuale Beschränkungen, wieviel der Gesamterlöse ins Produktionsland transferiert werden darf. Die Subventionen in Spalte (4) beziehen sich überwiegend auf die Förderung nationaler Filmproduktionen. Unter mangelndem Urheberrechtsschutz (Intellectual Property Rights Protection) (5) sind fehlende Rechtsgrundlagen (insb. gegen Video-Piraterie) bzw. mangelnde Durchsetzung von Urheberrechten in der Praxis zusammengefaßt.¹⁴ Die sonstigen Protektions-Instrumente in Spalte (6) umfassen z. B. Vorschriften über lokale Produktionsbeteiligungen (z. B. Synchronisation, Kopien etc.), Synchronisationsge- oder -verbote etc.

Trotz dieser antiamerikanischen Handelsbarrieren gehört die audiovisuelle Produktion zu den erfolgreichsten Exportindustrien der USA. Die Exporterlöse der amerikanischen Film-Industrie sind von 1985 bis 1990 *jährlich* um fast 25% gestiegen und betrugen 1990 ca. \$ 5 Mrd. (Kino, Video und Fernsehen).¹⁵ Demgegenüber ist die Zahl der in die USA importierten Filme deutlich zurückgegangen (von 324 in 1970 auf 140 in 1990).¹⁶ Der Handelsbilanzüberschuß betrug \$ 2,5 Mrd. und wurde nur von der Luft- und Raumfahrtindustrie übertroffen.

Die Kinorechte-Erlöse der amerikanischen Major Studios¹⁷ aus ihren Hauptexportländern Japan, Deutschland, Frankreich, Kanada, Großbritannien, Italien und

¹³ Diese basiert allerdings auf einer Quelle, die das Problem aus der Sicht der amerikanischen Produzenten betrachtet. Die Angaben sind dem Buch von Wildman/Siwek (1988), S. 100 f entnommen und wurden für die vorliegende Abbildung zusammengefaßt und umgruppiert. Vgl. auch Lange/Renaud (1989), S. 169 ff.

¹⁴ In vielen europäischen Ländern werden Lizenzabgaben verschiedener Art (in der BRD z. B. GEMA) erhoben. Über die Hälfte davon bezieht sich auf die Verbreitung von amerikanischen Produktionen, ohne daß dies den amerikanischen Urhebern zugute kommt. Vgl. Schomerus (1994), S. 98.

¹⁵ Vgl. Sochay/Litman (1992), S. 31.

¹⁶ Ende der 60er Jahre hatten europäische Filme in den USA einen Marktanteil von 7-8%, heute haben britische dort ca. 2% und andere europäische Filme 1% Marktanteil. Vgl. Think Tank (1994), S. 28.

¹⁷ Der Begriff der „Major Studios“ kennzeichnet die Gruppe der großen Produktionsfirmen in Los Angeles und grenzt diese von den „Independents“ ab.

	Quoten, quantitative Aufführungs- beschrän- kungen	Import- Restriktionen und dis- kriminierende Steuern	Erlös- Restriktionen	Subventionen	mangelnder Urheber- rechtschutz	sonstige
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
EUROPA						
Belgien			X	X	X	
Dänemark				X		
Deutschland				X	X	
Finnland			X	X		
Frankreich	X		X	X	X	X
Griechenland	X		X			
Großbritannien	X			X	X	
Italien	X	X		X	X	X
Irland			X	X	X	
Niederlande	X		X	X	X	
Norwegen			X	X		
Österreich				X	X	
Portugal				X		
Schweden				X	X	
Schweiz				X		
Spanien				X	X	
Türkei	X	X	X			
AMERIKA						
Argentinien	X		X	X	X	X
Bolivien				X	X	X
Brasilien	X		X			
Guatemala			X			
Kanada	X	X		X	X	X
Kolumbien	X		X		X	X
Jamaika					X	
Mexiko	X			X	X	X
Venezuela	X	X	X		X	X
AFRIKA						
Ägypten	X	X	X			
Ghana			X			
Kamerun		X	X			
Kenia			X			
Marokko			X			
Nigeria			X			
Südafrika				X	X	
Tansania			X			
ASIEN						
Australien					X	
Hongkong					X	
Indien					X	
Indonesien	X	X			X	
Irak	X				X	
Japan					X	
Korea	X	X		X	X	
Malaysia					X	
Neuseeland		X			X	
Pakistan	X	X				
Philippinen	X	X			X	
Saudi-Arabien					X	
Singapur		X			X	
Sri Lanka	X	X	X		X	
Syrien		X				
Taiwan		X		X	X	
Thailand		X				X

Abb. 2: Protektionistische Instrumente bei audiovisuellen Dienstleistungen gegen US-Produktionen in verschiedenen Ländern.

Quelle: Wildman/Siwek (1988), S. 100 f.

Spanien (vgl. Abb. 3) haben sich von 1984 bis 1990 um 150% erhöht. Der Anteil der Exporte an den Gesamterlösen ist ständig gestiegen und betrug 1990 47%.

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
die 10 größten Exportmärkte der US-Major Studios							
Japan	76,6	80,6	102,6	138,1	141,9	201,6	236,7
Deutschland	48,1	51,9	64,7	98,0	100,8	117,5	175,2
Frankreich	69,5	66,2	98,5	101,0	98,8	127,6	164,2
Kanada	110,0	76,8	86,8	96,7	125,2	152,5	148,3
Großbritannien / Irland	34,8	42,5	49,1	73,3	90,3	115,3	144,4
Italien	40,3	42,4	64,6	70,4	73,4	84,7	117,0
Spanien	33,1	32,3	48,2	49,4	67,5	94,5	110,4
Australien	33,0	28,7	27,4	31,9	45,3	73,9	70,4
Brasilien	11,4	13,7	24,5	24,1	18,7	34,0	48,4
Schweden	10,5	13,7	17,1	24,0	27,6	39,4	39,8
Summe der 10 größten Exportmärkte	467,3	448,8	583,5	706,9	789,5	1041,0	1254,8
andere Exportmärkte	185,7	171,1	214,9	228,3	231,1	305,9	394,7
Summe der Exporte	653,0	619,9	798,4	935,2	1020,6	1346,9	1649,5
Erlöse in USA	1313,2	1109,1	1165,1	1244,5	1413,6	1780,1	1829,0
Gesamt	1966,2	1729,0	1963,5	2179,7	2434,2	3127,0	3478,5
Exportanteil	33 %	36 %	41 %	43 %	42 %	43 %	47 %

Abb. 3: Erlöse der amerikanischen Majors aus Kinorechten in verschiedenen Ländern
(in Mio US \$).

Quelle: siehe Fußnote 15 im Text

Diese Tatsachen machen das starke Interesse der Amerikaner am Abbau von Handelsbarrieren bei audiovisuellen Dienstleistungen verständlich. Die Motion Picture Association of America hat durch Argumentationshilfen und lobbyistische Aktivitäten die amerikanische Delegation bei den GATT-Verhandlungen unterstützt und gedrängt, ihre volle Einbeziehung in das Abkommen durchzusetzen, so daß die europäischen Quoten etc. „illegal“ gewesen wären. Die Europäische Union (insbesondere unter dem Einfluß Frankreichs) wollte eine generelle „Bereichsausnahme“ durchsetzen. Dies hätte bedeutet, daß die audiovisuelle Software praktisch auf Dauer von den GATT-Regeln ausgenommen worden wäre und die Quotenregelungen, Subventionen etc. international akzeptiert gewesen wären.

C. Die Dominanz der USA beim Welthandel mit Filmen und TV-Software

Wenn man sich die 20 erfolgreichsten Kinofilme in Deutschland der letzten beiden Jahre ansieht, liefert dies ein eindeutiges Bild: Fast alle wurden in den USA produziert (1992: 17 von 20 Filmen, 1993: 19 von 20).¹⁸ Von den in den 4 Jahren

von 1989 bis 1992 erstmalig in Deutschland im Kino gezeigten 1275 Spielfilmen waren zwischen 16% und 22% aus deutscher Produktion, der amerikanische Anteil betrug 49%.¹⁸ Das Bild wird noch deutlicher, wenn statt der Filmtitel die Marktanteile betrachtet werden (vgl. Abb. 4). Diese lagen für die deutschen Produktionen zwischen 9,5% und 16,7% und für die amerikanischen zwischen 65,7% und 83,8%. Die US-amerikanischen Filme waren also im Durchschnitt wesentlich erfolgreicher.

Für die jeweils 10 umsatzstärksten Filme in den drei anderen großen europäischen Ländern zeigt sich ebenfalls eine amerikanische Spitzenstellung. In Großbritannien waren 1992 alle zehn aus den USA, in Italien neun von zehn und in Frankreich die Hälfte.²⁰ Dieses Ergebnis lässt sich auf viele europäische Länder übertragen, wie Abb. 4 zeigt. Die Anteile amerikanischer Produktionen liegen (mit Ausnahme von Frankreich und Schweden) häufig über 75%, die Marktanteile heimischer Produktionen selten über 15%.

Land	US-Filme				Einheimische Filme			
	1989	1990	1991	1992	1989	1990	1991	1992
Deutschland	65,7	83,8	80,2	82,8	16,7	9,7	13,6	9,5
Belgien	69,5	73,4	79,6	72,9	2,6	3,8	3,1	4,2
Dänemark	63,7	77,0	83,3	77,7	15,0	14,7	10,8	15,3
Finnland	70,0	80,0	80,0	63,0	5,8	7,6	6,7	10,0
Frankreich	55,5	55,9	58,0	58,3	34,3	37,5	30,6	34,9
Griechenland	86,0	87,0	88,0	92,0	9,0	8,0	7,0	2,0
Großbritannien	84,0	89,0	84,0	-	10,0	7,0	13,8	-
Irland	75,0	87,0	91,5	-	2,0	5,0	2,0	-
Italien	73,0	74,7	-	54,4	17,2	18,9	-	-
Luxemburg	87,0	80,0	85,0	-	2,0	2,0	2,0	-
Niederlande	75,6	85,8	92,5	78,8	4,6	3,0	2,3	13,0
Norwegen	72,0	70,0	65,0	68,0	10,9	9,7	5,1	6,9
Portugal	81,0	85,0	85,0	-	1,0	1,0	1,0	-
Schweden	69,3	82,3	70,5	65,5	20,4	8,9	25,5	27,9
Schweiz	71,0	76,0	77,0	67,3	3,0	3,0	2,0	3,8
Spanien	73,0	72,0	69,0	77,1	7,3	10,4	10,0	9,3

Abb. 4: Marktanteile einheimischer und amerikanischer Kinofilme in Europa 1989 bis 1992 (Angaben in %).

Quelle: Media Perspektiven (1993b), S. 561

¹⁸ Vgl. die Auflistung der Filme und ihrer Besucherzahlen in *Media Perspektiven* (1993b), S. 561.

¹⁹ Vgl. *SPIO* (1993), S. 9. Die Durchschnittswerte für diese Jahre sind für Filme aus Frankreich 7,7%, aus Großbritannien 6,3% und aus Italien 3,4%.

²⁰ Vgl. die Auflistung der Filme und ihrer Umsätze in *Media Perspektiven* (1993b), S. 562.

In den Abb. 5 und 6 sind etwas längerfristige Entwicklungen abzulesen. In den 50er Jahren waren zwei Drittel der jeweils zehn zuschauerattraktivsten Filme in der Bundesrepublik aus deutscher Produktion, in den 80er Jahren 20%. Der entsprechende Anteil der amerikanischen Produktionen stieg in der gleichen Zeit von 7% auf 61%. Noch deutlicher zeigt sich die Entwicklung in den Verleihumsätzen (vgl. Abb. 6). Der Marktanteil deutscher Produktionen fiel von 40% auf 10%, ebenso der summierte Anteil (GFI) der drei größten europäischen Filmproduktionsländer Frankreich, Großbritannien und Italien von über 25% auf unter 5%, während der amerikanische von 30% auf 80% stieg.

Jahrzehnt	Produktionsland Anteile in %				
	Deutschland	USA	Frankreich Italien Großbritannien	Sonstige Länder	
50er Jahre	67	7	7	19	
60er Jahre	53	15	15	17	
70er Jahre	16	33	43	8	
80er Jahre	20	61	15	4	

Abb. 5: Produktionsländer der zehn in der BRD zuschauerstärksten Filme 1950 bis 1989.

Quelle: *Klingsporn* (1991)

Diese Entwicklungstendenz gilt ebenso für den Gesamtmarkt der Europäischen Union. Auch hier wird der gegenwärtige amerikanische Marktanteil auf 80% geschätzt. Dabei ist interessant, daß bei insgesamt kleinerem Kinopublikum das Interesse an amerikanischen Filmen mit 425 Mio Besuchern 1980 und 420 Mio Besuchern 1990 absolut fast konstant geblieben ist, während europäische Filme nach 474 Mio Besuchern 1980 einen Rückgang auf 120 Mio Besucher 1990 zu verzeichnen hatten.²¹

Unter einer generelleren und weltweiten Perspektive wurde 1985 im Auftrag der UNESCO der internationale Handel mit Filmen und die Im- und Exporte von 87 Ländern untersucht.²² Zwei Ergebnisse ragen heraus. Erstens stammen die Software-Produktionen ganz überwiegend aus großen (bevölkerungsreichen) und/oder wohlhabenden Ländern.²³ Das zweite Merkmal ist der dominierende Anteil der

²¹ Vgl. *Think Tank* (1994), S. 17 ff und Appendix.

²² Vgl. *Wildman / Siwek* (1988) und (1993), *Varis* (1985) und (1993).

²³ Von den Hauptlieferländern gehörten nur Indien und die UdSSR nicht zu den reichen und nur Hongkong nicht zu den großen Ländern.

amerikanischen Produktionen: Mehr als ein Drittel aller Film-Importe der betrachteten Länder stammt aus den USA. Insbesondere in vielen Entwicklungsländern haben die amerikanischen Produktionen eine überragende Bedeutung.

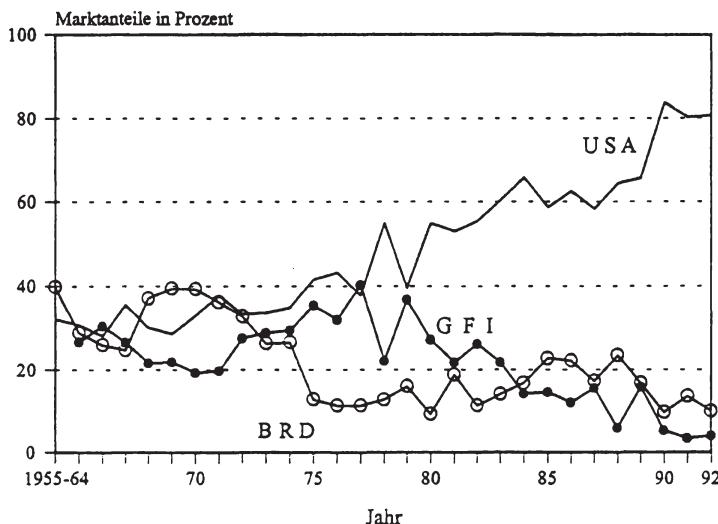


Abb. 6: Entwicklung der deutschen Marktanteile der Produktionsländer USA, BRD und Großbritannien, Frankreich und Italien (GFI) 1950 bis 1989.

Quelle: Prodoehl (1993), S. 161

Spielfilme gehören zu den bedeutendsten Programmarten im Fernsehen. Für die deutschen TV-Programme sind für 1992 in Abb. 7 die Filmsendeplätze nach Programmen und Produktionsländern aufgegliedert. Über die Hälfte aller Spielfilmtermine wurden mit amerikanischen Produktionen besetzt und nur 12,5% mit deutschen. Die Tendenz gilt nicht nur für private (wobei die Zahlen wegen Premiere etwas irreführen), sondern auch für öffentlich-rechtliche Programme.

Für TV-Material hat die UNESCO-Studie für 1973 und 1983 den Anteil importierter Fernseh-Software in den Fernsehprogrammen zahlreicher Länder untersucht.²⁴ Importierte Programm-Software machte weltweit durchschnittlich ca. 30%

²⁴ Vgl. Varis (1985) und (1993). Die Ergebnisse werden hier nicht im einzelnen präsentiert, weil sich für eine Reihe von Ländern, insbesondere in Europa (vor allem in Deutschland), wegen der Zulassung und Entwicklung von privaten Fernsehveranstaltern seit 1983 erhebliche Veränderungen ergeben haben.

der gesamten Fernsehsendezeit aus, allerdings mit starker Varianz zwischen den Ländern. Den geringsten Importanteil haben die USA mit nur 1-2% der Sendezeit. Das westeuropäische Fernsehen besteht zu 10% der Sendezeit²⁵ aus amerikanischen Produktionen. 44% der importierten Fernseh-Software stammt aus den USA.²⁶ Insgesamt gilt, daß der Welthandel mit TV-Software quantitativ von relativ wenigen, in der Regel wohlhabenden, marktwirtschaftlichen Ländern dominiert wurde, vor allem von den USA.

Herstellungsland	Öffentlich-rechtliche TV-Sender			Private TV-Sender					Σ	%
	ARD	ZDF	sonstige	RTL	SAT 1	PRO 7	Premiere	sonstige		
Deutschland	90	123	315	214	307	230	148	277	1704	12,46
Australien	1	2	18	3	-	11	53	17	105	0,77
Frankreich	56	45	294	48	29	91	260	204	1027	7,51
Großbritannien	36	33	242	50	58	277	109	385	1190	8,70
Italien	37	40	203	77	60	153	120	223	913	6,68
Kanada	2	4	19	10	3	12	75	18	143	1,05
Österreich	5	3	20	8	75	62	-	34	207	1,51
Spanien	2	2	17	8	2	12	42	15	100	0,73
Schweden	-	5	48	-	1	2	122	27	205	1,50
USA	284	264	920	446	343	1299	2247	1173	6976	51,02
sonstige Länder	44	103	540	50	88	28	115	136	1104	8,07
gesamt	557	624	2636	914	966	2177	3291	2509	13674	100

Abb. 7: Sendetermine abendfüllender Filme im Fernsehen der Bundesrepublik Deutschland 1992 nach Herstellungsländern.

Quelle: Spio (1993), S. 59

Die Importanteile sind nach Programmkatagorien unterschiedlich, wie Abb. 8 für verschiedene Länder bzw. kontinentale Regionen zeigt.²⁷ Fast überall sind die Importe im Unterhaltungsbereich, der quantitativ wichtigsten Einzelkategorie, am höchsten und stellen die überwiegenden Sendeinhalte dar. Zum Beispiel beträgt hier der Importanteil in Kanada 72%, in Lateinamerika 71%, in Westeuropa und Asien 53%. Eine Ausnahme machen hier nur die USA als Hauptproduzent dieser Art von Software, die ihrerseits nur 2% der Unterhaltung importieren, und die UdSSR.

²⁵ Allerdings ist der Anteil in der Hauptsendezeit (prime time) geringer. Amerikanische Software (insbesondere Serien) wird häufig zum Füllen der weniger attraktiven Sendezeiten verwendet.

²⁶ Vgl. Varis (1993), S. 3.

²⁷ Die jeweils linke Spalte zeigt die Anteile der betreffenden Kategorien an der Gesamt-sendezeit, die rechten Spalten zeigen die betreffenden Importanteile.

	USA		Kanada		Latein-Amerika		West-Europa		UdSSR		Ost-Europa		Asien	
	in sg. %	imp. %	in sg. %	imp. %	in sg. %	imp. %	in sg. %	imp. %	in sg. %	imp. %	in sg. %	imp. %	in sg. %	imp. %
Information	19	1	35	-	16	20	29	5	30	2	20	7	15	30
Bildung	7	0	8	-	7	13	9	10	14	-	13	9	7	13
Kultur	6	9	8	24	2	14	6	12	15	4	12	21	3	6
Religion	3	-	2	28	1	18	1	11	-	-	-	2	9	
Unterhaltung	40	2	36	72	44	71	35	53	27	14	36	49	48	53
Sport	4	2	3	-	5	18	8	36	9	32	10	43	10	28
sonstige	21	0	8	35	25	17	12	30	5	5	9	21	15	41

Abb. 8: Importanteile bei verschiedenen Programmkatoren.

Quelle: Varis (1993), S. 7

D. Ursachen der amerikanischen Dominanz

Da die amerikanische Software-Industrie auf den Weltmärkten seit langer Zeit außerordentlich erfolgreich ist, stellt sich die Frage nach den Gründen. Insbesondere im Kontext der Diskussion über die internationalen Handelsbarrieren ist die Frage von Bedeutung, ob dies (wie von einigen behauptet) auf Marktmacht oder unfairen Handelspraktiken beruht, oder eventuell auf „normaler“ Überlegenheit besserer Produkte. Wir betrachten hierzu im folgenden die Angebotsbedingungen, Nachfragefaktoren und Marktmacht- bzw. strategische Aspekte.

I. Angebotsbedingungen

1. Kommerzieller Approach und Professionalität. Die amerikanische Film- und Fernseh-Industrie ist von Beginn an kommerziell ausgerichtet gewesen. Das heißt, die Ziele der Unternehmen sind am wirtschaftlichen Erfolg orientiert, der seinerseits nur durch hohe Publikumsakzeptanz erzielbar ist. Außerdem hat die Unterhaltung auch bei den Insidern generell einen höheren Stellenwert als z. B. in Europa.²⁸ Für das kreative Personal gilt die Publikumsakzeptanz stärker als Leistungsmaßstab und ist sehr viel selbstverständlicher mit materiellen Anreizen versehen. Als Folge hat sich unter dem kommerziellen Regime eine hohe, nachfragerorientierte Professionalität herausgebildet.

²⁸ Die Wertungen der publizierenden Kultur-Elite sind weniger von einer Diskrepanz zwischen Kunst und Unterhaltung oder zwischen Elite und Masse gekennzeichnet. Man hat auch nicht im gleichen Maße wie in einigen europäischen Ländern einer intellektuell-künstlerischen Elite das Recht zugestanden, über den kulturellen Wert eines Produktes für andere Entscheidungen zu treffen.

2. Vertikale Struktur. Der audiovisuelle Produktionssektor weist in Amerika eine sehr geringe vertikale Integration auf. Dies hat sich zum Teil in den jahrzehntelangen strukturbildenden Marktprozessen so herausgebildet, teils ist es eine Folge wettbewerbspolitisch motivierter Auflagen zur Separierung von Produktions- und Verwertungsstufen.²⁹ Die vertikalen Zulieferbeziehungen werden über Märkte abgewickelt, deren Anbieter einem intensiven Wettbewerb unterliegen. Die Vertragsbeziehungen (auch bei den relevanten Arbeitsverträgen) gelten meist nur für ein einzelnes Projekt.³⁰ Auf diese Weise haben sich Märkte für zum Teil sehr spezialisierte Einzelaufgaben herausgebildet, auf denen intensiver Wettbewerb herrscht.

Im Ergebnis können praktisch alle Produktionsfirmen (kleine und große, etablierte und Newcomer) die besten Spezialisten für die entsprechenden Aufgaben beschäftigen, wenn sie über die entsprechende Zahlungsbereitschaft verfügen. Dies intensiviert den Wettbewerb zwischen den existierenden Produktionsfirmen und führt zu relativ niedrigen Markteintrittsbarrieren auf der Produktionsebene.³¹ Die solcherart hochkompetitive sektorale Struktur, die die Kombination der jeweiligen Spitzenkräfte für einzelne Projekte erlaubt, trägt zum wirtschaftlichen Erfolg ganz wesentlich bei.

3. Damit verbunden ist eine hohe regionale Konzentration, insbesondere für Film-, aber auch für Fernsehproduktionen. Es existieren dabei erhebliche sektorspezifische Agglomerationsvorteile, die nur bei großer räumlicher Ballung voll ausgeschöpft werden können.

Die starke Konzentration auf die Standorte Los Angeles (insbesondere Hollywood) und – nachrangig – New York führt dazu, daß die spezialisierten „Zulieferunternehmen“ und Produktionsfaktoren ebenfalls regional hochkonzentriert sind und deshalb (und wegen der projektbezogenen Verträge) eine sehr hohe Faktorverfügbarkeit beim kreativen Personal gegeben ist. Speziell in Los Angeles besteht ein so riesiges Angebot an guten Schauspielern etc., daß alle Produzenten praktisch immer auch kurzfristig „aus dem Vollen schöpfen“ können. Jeder, der nicht aktuell Star-Eigenschaften aufweist, ist damit relativ leicht austauschbar.³² Für den Pro-

²⁹ Die institutionelle Abtrennung der Fernsehproduktion von den TV-Networks erfolgte aufgrund einer Entscheidung der Federal Communications Commission. Vgl. *Besen et al. (1984)*. In der Paramount-Entscheidung von 1948 wurde die Produktions- von der Kinobebene getrennt. Vgl. *Frank (1993)*.

³⁰ Dies setzt für die Anbieter von Dienstleistungen und die Arbeitskräfte voraus, daß insgesamt eine so große Nachfrage besteht, daß die fehlende Sicherheit, die sonst durch längerfristige Verträge oder Dauerarbeitsverhältnisse gegeben wäre, durch hinreichende Chancen auf Anschlußbeschäftigung kompensiert wird.

³¹ Die Markteintrittsbarrieren sind für den Produktionsbereich generell relativ niedrig, weil nur geringe Skaleneffekte über mehrere Filme bestehen, versunkene Kosten nicht kapazitäts-, sondern projektspezifisch anfallen und Lernkurven-Effekte keinen firmenspezifischen Charakter haben. Die Produktdifferenzierung (Goodwill) ist personenbezogen (Schauspieler, Regisseure) und nicht firmenbezogen.

³² Die Tatsache, daß z. B. einzelne Schauspieler evtl. sehr schnell zu Starruhm und hohem Einkommen gelangen können, wenn sie den jeweils relevanten Personen auffallen, bewirkt,

duktionsstandort bewirkt dies hervorragende Angebotsbedingungen.³³ Die regionale Konzentration ist wiederum eine wichtige Voraussetzung dafür, daß sich eine hohe vertikale Desintegration entwickeln konnte.

4. Risiko und Finanzierung. Ein dominierendes Merkmal der Film- und TV-Produktion ist die hohe Qualitätsunsicherheit auf der Angebotsseite. Es ist zum Zeitpunkt der Produktionsentscheidung nur sehr schwer abschätzbar, welche Zuschauerzahlen (und damit Erlöse) erreicht werden. Selbst die einschlägigen Experten der Major Studios, die natürlich alle generellen Erfolgsfaktoren kennen, treffen im Einzelfall häufig Fehlentscheidungen.³⁴ Einige Schätzungen gehen dahin, daß drei von vier Filmproduktionen der Hollywood-Majors finanzielle Mißerfolge werden.³⁵ Demgegenüber können besonders erfolgreiche Filme in wenigen Wochen dreistellige Millionenbeträge einspielen.³⁶

Die durchschnittlichen Produktionskosten eines Spielfilms der U.S. Majors sind von \$ 10 Mio (1981) über \$ 20 Mio (1987) auf \$ 30 Mio (1993) gestiegen, wie Abb. 9 zeigt.³⁷ Die durchschnittlichen Marketingkosten (Werbung) sind von 1980 bis 1993 von \$ 4,3 Mio auf \$ 14,1 Mio pro Film gestiegen, also um den Faktor 3,3. Dagegen lagen die Produktionskosten der Independents 1993 nur zwischen 3 und 10 Mio \$.

daß sich zahlreiche Talente mit schlechtbezahlten Jobs in der Nähe der Szene aufhalten, um eine eventuelle Chance nicht zu verpassen. Statistisch gesehen warten natürlich die meisten vergebens (Glamour industry). Vgl. *Owen/Beebe/Manning* (1974), *Frank* (1993), S. 53 ff.

³³ Die hohe regionale Konzentration ist auch der wesentliche Grund dafür, daß die Branchen-Gewerkschaften sehr stark geworden sind. Einerseits sind sie für das Personal eine wichtige Interessenvertretung und haben bewirkt, daß es sich bei Los Angeles keineswegs um einen Niedriglohn-Standort handelt. Andererseits haben sie auch so viele flexibilitätsmindernde und kostenträchtige Vorschriften durchgesetzt, daß dies als Standortnachteil für Los Angeles gewertet wird. Ansätze, Produktionen z. B. nach Arizona oder Florida zu verlegen, hatten als ein wichtiges Motiv, dem Gewerkschaftseinfluß zu entgehen. Dies ist allerdings bisher nicht in großem Umfang erfolgt, weil dann auf die branchenspezifischen Agglomerationsvorteile Hollywoods verzichtet werden müßte.

³⁴ Es gibt zahlreiche Beispiele, (1) daß Filme, die bezüglich der beteiligten Stars, des bearbeiteten Stoffes, des verfügbaren Budgets etc. a priori über alle Voraussetzungen zum Erfolg verfügten, dennoch teure Flops wurden und (2) daß Projekte (Drehbücher, Casts etc.) von Filmen, die später große Kassenerfolge wurden, vorher von mehreren Majors und anderen Produktionsfirmen als nicht-erfolgversprechend abgelehnt worden sind.

³⁵ Vgl. *Vogel* (1986), S. 29 ff., *Frank* (1993), S. 56 ff., *Schorlemer* (1993), S. 540.

³⁶ Ähnliches gilt tendenziell auch für Fernsehserien. Fast zwei Drittel aller neuen Serien werden von den Networks als Flops eingestuft und nach kurzer Zeit wieder abgesetzt. Vgl. *Lewine/Eastman/Adams* (1985), *Vogel* (1986), *Kruse* (1988), S. 287 ff.

³⁷ Die Angaben für die Jahre 1980 bis 1990 sind entnommen aus *Sochay/Litman* (1992), S. 36 und basieren auf Erhebungen von *Variety* (verschiedene Jahrgänge) und *Economist* v. 30. 3. 1991. Die Angaben für 1992 stammen aus *Schorlemer* (1993), S. 537 (nach *Screen Finance* v. 5. 5. 1993) und diejenigen für 1993 aus *Variety* v. 14. 3. 1994, so daß die Zahlen möglicherweise nicht voll vergleichbar sind.

Jahr	Durchschnittliche Produktionskosten			Durchschnittl. Marketingkosten in Mio. \$
	in Mio. \$	Anstieg zum Vorjahr in %	Anstieg 1980 = 100	
1980	9,3		100	4,3
1981	10,0	7,5	108	
1982	11,3	13,0	122	
1983	11,8	4,4	127	
1984	14,4	22,0	155	
1985	16,8	16,7	181	7,2
1986	17,5	4,2	188	6,7
1987	20,1	14,9	216	8,0
1988	18,1	-10,0	195	8,4
1989	23,5	29,8	253	9,2
1990	26,8	14,0	288	11,6
1992	28,9		311	
1993	29,9	3,5	322	14,1

Abb. 9: Produktionskosten für Spielfilme der U.S. Major Studios.

Quelle: siehe Fußnote im Text

Da die Gesamtkosten der Software-Herstellung vor dem realen Akzeptanztest beim Publikum anfallen und vollständig irreversibel sind, weist die Filmproduktion also (im Zusammenhang mit der vorher genannten Mißerfolgs-Wahrscheinlichkeit) ein hohes wirtschaftliches Risiko auf.³⁸ Dies stellt entsprechend hohe Anforderungen an die Verfügbarkeit von Risikokapital und die entsprechende Kapitalmarktorganisation. Beides hat sich im Umkreis von Hollywood parallel zur Produktionsstruktur informell entwickelt. Die bedeutende Rolle der Major Studios wird im wesentlichen darin gesehen, die Bereitstellung von Risikokapital für einzelne Filmprojekte effizient zu organisieren – und zwar einerseits durch eigene Risikoträgerschaft und andererseits durch Einbeziehung von anderen risikofreudigen Kapitalgebern (häufig aus dem Umfeld der Szene). Die amerikanischen Markterfolge bei audiovisuellen Dienstleistungen sind durch die effiziente Realisierung der Risikofinanzierung wesentlich gefördert worden, was allerdings durch die hohe Durchschnittsrendite sehr erleichtert wurde.

Wenn wir die genannten Faktoren mit den Bedingungen in europäischen Ländern (insbesondere in der Bundesrepublik) vergleichen, fallen die Unterschiede sofort auf. Der deutsche audiovisuelle Sektor ist traditionell weniger kommerziell

³⁸ Vgl. zum Markttrisko (unsichere Erlöse), zum Produktionsrisiko (unsichere Kosten, was hier ebenfalls gegeben ist, vgl. Abschnitt D.II., Punkt 1) und zu Kapitalmarktproblemen Kallfass (1989).

und marktorientiert ausgerichtet sowie stärker von kulturellen Ambitionen und politischen Einflüssen geprägt gewesen. In deren Folge war die vertikale Integration hoch und die regionale Konzentration gering. Ein Risikokapital-Angebot für diesen Bereich ist praktisch nicht vorhanden. Eine Reihe der genannten Faktoren befindet sich allerdings in der Entwicklung.

II. Nachfragefaktoren

1. Qualität und Preis. In den meisten Märkten der Volkswirtschaft ist der Preis für die Nachfrageentscheidung des Endnutzers ein wesentlicher (wenn nicht der entscheidende) Faktor und somit auch ein bedeutsamer Parameter im Wettbewerb konkurrierender Produkte. Ferner ist der für den Anbieter realisierbare Preis meistens eng mit den Produktionskosten verknüpft, so daß niedrige Kosten die Wettbewerbsfähigkeit deutlich erhöhen. Beides ist bei audiovisueller Software nicht der Fall.

Die Preise für den Konsum eines Filmes sind in aller Regel nicht zwischen verschiedenen Filmen differenziert (Kino), sofern sie nicht ohnehin null sind (Fernsehen). Die unterschiedlichen Preise auf den Rechte-Märkten entstehen allein durch die Mengenkomponente, das heißt die beobachtete oder erwartete Zuschauerzahl. Zum Zeitpunkt der Produktionsentscheidung gibt es wegen der Konsum-Nichtrivalität und der Nachfrageunsicherheit praktisch keine relevante Relation zwischen wettbewerbsfähigen Preisen und Produktionskosten. Im Vergleich zu anderen Sektoren ist außerdem die Höhe der Produktionskosten *ex ante* in einem erstaunlichen Maße unsicher. Dramatische Budgetüberschreitungen während des Drehvorgangs sind keine Seltenheit. Konsequenterweise ist es für die Frage, ob ein Filmprojekt realisiert wird oder nicht, selten entscheidend, ob das kalkulierte Budget etwas höher oder niedriger ist.

Die dominierende Nachfragekategorie ist die Qualität im Sinne der Publikumsattraktivität. Wenn ein Film erfolgreich ist, ist es sekundär, was er gekostet hat. Fast alles, was die Publikumsakzeptanz deutlich erhöht, rechtfertigt auch die Mehrkosten. Die amerikanische Filmwirtschaft hat diese Erkenntnis konsequent umgesetzt, wodurch ein wesentlicher Teil der stark angestiegenen Produktionskosten (vgl. Abb. 9) erklärt wird.

2. Goodwill. Seit den Anfängen der Filmwirtschaft ist die Mitwirkung von bekannten Schauspielern (Stars) ein wesentlicher Faktor für die Konsumententscheidung der Zuschauer und damit für den Erfolg eines Filmes.³⁹ Dieser Zusammenhang findet seinen unmittelbaren Ausdruck in der Höhe der Gagen der Filmstars.

³⁹ Dies gilt *ex post* und generell, ohne das genannte Marktrisiko im Einzelfall zu beseitigen. Es gibt nämlich auch Beispiele von Publikumserfolgen, die von und/oder mit Newcomern gemacht wurden, und es gibt noch mehr Beispiele von mit hochkarätigen Stars besetzten Filmen, die finanzielle Mißerfolge wurden.

Entscheidend ist der zeitliche Kontext. Frühere Erfolge erzeugen Nachfragevorteile (Goodwill) für spätere Filme, in denen die gleichen Schauspieler mitwirken. Das große (und durch Publikumserfolge laufend erneuerte) Reservoir an Stars, die auch in anderen Ländern bekannt werden und dort Nachfrage-Goodwill erzeugen, ist seit geraumer Zeit ein entscheidender Wettbewerbsvorteil von amerikanischen Produktionen auf dem Weltmarkt.

Das Gleiche trifft in gewissem Maße auch für Regisseure etc. und vor allem auch für den Produktionsstandort Los Angeles insgesamt zu. Filme von dort haben gegenwärtig einen deutlichen Nachfragevorteil. Dies gilt nicht nur für den Zuschauer als eigentlichem Konsumenten, sondern auch indirekt für Verleiher, Kinobesitzer, Fernseheinkäufer etc., weil Hollywood-Produktionen eine Reputation dafür erworben haben, ein breites Publikum anzusprechen.

Dieser natürliche Goodwill wird verstärkt durch intensive Werbung, die die Nachfrage in den erfolgskritischen ersten Aufführungswochen erheblich steigern kann. Dies erklärt die absolut hohen und in den letzten Jahren stark gestiegenen Werbeaufwendungen (vgl. Abb. 9) der amerikanischen Major Studios.

3. Cultural Discount. Aufgrund der globalen Nichtrivalität liegt die Schlußfolgerung nahe, es handele sich bei audiovisueller Software um einen natürlichen Weltmarkt. Daran könnte man die Vermutung anschließen, dieser Gesamtmarkt könnte von Produzenten aus allen Ländern mit gleichen Absatzchancen beliefert werden. Dem steht jedoch ein Nachfragephänomen entgegen, das als „Cultural Discount“ bezeichnet wird.⁴⁰ Dies bedeutet generell, daß ein bestimmter Film in anderen Ländern ceteris paribus um einen bestimmten Faktor CD ($0 \leq CD \leq 1$) geminderte Absatzchancen hat. Die Gründe bestehen in kulturell bedingten Affinitäten der Zuschauer zu heimischen Stoffen, Charakteren, Darstellungsformen, Handlungsorten etc. Wäre der CD-Wert immer 0, hätte ein Film überall gleiche Absatzchancen, unabhängig davon, in welchem Land er produziert worden ist, das heißt wir könnten von einem echten Weltmarkt sprechen. Bei CD-Werten von 1 hätten Filme in anderen Ländern also (wegen der Zuschauer-Präferenzen) keine Absatzchancen. Es handelte sich dann um isolierte nationale Film-Märkte und ein internationaler Filmhandel würde nicht stattfinden.

Bei Berücksichtigung der oben genannten Faktoren (insb. Nichtrivalität, Projektunsicherheit, Star-Goodwill etc.) bedeutet das Vorhandensein von Cultural Discount beim internationalen Wettbewerb auf dem Weltmarkt einen Vorteil für große Länder bzw. Kulturgebiete. Deren Filme haben c.p. eine höhere Chance, die Rentabilitätsschwelle zu erreichen, da ein größerer Heimatmarkt existiert, der keiner kulturbedingten Akzeptanzminderung unterliegt. Größere Märkte sind in der Regel auch heterogener, so daß die Produkte (mindestens bei kommerzieller Zielsetzung) durchschnittlich bereits stärker auf kulturgruppenübergreifende Akzeptanz ausgerichtet werden. Produktionen kleiner Länder werden dagegen in mehr Märkten und

⁴⁰ Vgl. zum Cultural Discount Hoskins/Mirus (1988), Wildman/Siwek (1988), Kap. 4, Wildman/Siwek (1993), Frank (1993), Kap. 7.

durchschnittlich stärker als kulturfremd betrachtet und haben entsprechend geringere Absatzchancen. Für amerikanische Produktionen kann man also sagen, daß sie im Ausland (aufgrund anderer Vorteile) erfolgreich sind, obwohl auch sie generell einem Cultural Discount unterliegen.

Außerdem kann man in einzelnen Fällen noch von länderspezifischen Cultural Discounts sprechen, wenn die Produktionen *bestimmter* Länder in anderen *bestimmten* Ländern besondere Akzeptanzvor- oder -nachteile aufweisen. Amerikanische Produktionen dürften durchschnittlich besonders geringen spezifischen Cultural Discounts unterworfen sein, da amerikanische Kulturelemente eine weltweite Verbreitung haben, was seinerseits mit den oben erörterten Goodwill-Effekten zusammenhängt.

4. Sprache. Beim audiovisuellen Welthandel zeigt sich generell, daß der Anteil der Importe aus Ländern gleicher Sprache höher ist als aus fremdsprachigen Ländern. Die Größe des englischen Sprachraums bedeutet für amerikanische Produktionen einen erheblichen Nachfragevorteil.⁴¹ Keine andere Sprache hat eine höhere Verbreitung. Wenn man das Bruttonsozialprodukt der Sprachräume betrachtet, ist dies für Englisch etwa vier mal so hoch wie das der nächstfolgenden (Japanisch und Deutsch).⁴² Außerdem hat Englisch auf der Welt eine dominierende Bedeutung als Fremdsprache,⁴³ das heißt auch in vielen nicht-englischsprachigen Ländern können amerikanische Filme im Original gezeigt und auf die teure Synchronisation verzichtet werden, was z. B. bei deutschen oder französischen Filmen nicht möglich ist.

III. Marktmacht der amerikanischen Software-Produzenten?

Es werden in der Literatur zwei weitere Argumente vorgetragen, die den Vorwurf der Marktmacht der amerikanischen Software-Produzenten und deren Ausnutzung mittels strategischer Preissetzung (predatory pricing) und mengenmäßiger Marktüberschwemmung beinhalten.⁴⁴

Das erste Argument basiert auf der Aussage, daß (insbesondere beim TV) die Softwareproduzenten ihre Produktionsentscheidungen am amerikanischen Markt orientieren und die auf dem internationalen Markt angebotenen Filme und Serien bereits ihre Produktionskosten gedeckt haben und „somit“ zu sehr niedrigen Preisen angeboten werden könnten, mit denen europäische Produzenten nicht mithalten können (These der Marginalkosten-Preise).

⁴¹ Vgl. auch *Lange/Renaud* (1989), S. 283 ff.

⁴² Vgl. *Wildman/Siwek* (1993), S. 25.

⁴³ Vgl. für einige europäische Länder auch *Lange/Renaud* (1989), S. 283 ff.

⁴⁴ Vgl. für Marktmacht-Argumente *Renaud* (1993), *Think Tank* (1994), S. 52 und für deren Diskussion *Hoskins/Mirius/Rozeboom* (1989), *Acheson/Maule/Filleul* (1989), S. 519 f., *Noam* (1993), *Tracey* (1993), *Smith* (1993).

Der faktische Kern dieses Argumentes ist insoweit zutreffend, als bei bereits produzierter Software die tatsächlichen Grenzkosten der Verfügbarmachung für Zuschauer in anderen Ländern gering sind. Sie bestehen beim Export in andere englischsprachige Länder im wesentlichen aus den Kosten des Trägermaterials, in Ausnahmefällen evtl. aus einerzensurbedingten Schnittbearbeitung.⁴⁵ Beim Export in nicht-englischsprachige Länder entstehen gegebenenfalls Kosten der Untertitelung oder der Synchronisation.⁴⁶ Die angebotsrelevanten Grenzkosten des Verkaufes eines Rechtes in ein bestimmtes Land sind damit im Vergleich zu den Produktionskosten sehr gering.

Da über sehr lange Zeit das amerikanische Angebot weit größer war als der Programmbedarf in den anderen Ländern, lagen die Rechtepreise für amerikanische Standard-Software vergleichsweise niedrig. Dabei kann man aber weder von einem ineffizienten Marktergebnis noch von einer strategischen Intention der Anbieter sprechen. Erstens: Wenn eine vorhandene amerikanische Softwareeinheit von den Zuschauern als austauschbar mit einer zu produzierenden deutschen angesehen wird, würde letztere einen zusätzlichen Ressourcenverzehr verursachen, was somit ökonomisch ineffizient wäre. Zweitens entspricht die Preispolitik unter den obwaltenden Strukturbedingungen bei „verderblicher Ware“ durchaus dem kurzfristigen, „naiven“ Gewinnmaximierungsverhalten. Es wäre für den einzelnen US-Anbieter ökonomisch nicht rational, mit einer Verdrängungsstrategie gegen deutsche Produzenten auf kurzfristige Gewinne zu verzichten, weil später wegen der kompetitiven Strukturen und der niedrigen Markteintrittsbarrieren weder Erfolge marktstruktureller Art geerntet noch sonst längerfristig höhere Gewinne erzielt werden können.

Das zweite Argument behauptet eine kollektive Marktbeherrschung der amerikanischen Medien-Oligopolisten auf den internationalen Märkten.⁴⁷ Zunächst ist festzuhalten, daß dies nicht den Marktstrukturen auf der Anbieterseite entspricht, die durchaus kompetitiv sind. Auch auf der Verhaltensebene lassen sich durch empirische Beobachtungen keine generellen Hinweise dafür finden. Kollusion würde im übrigen zu überhöhten statt zu niedrigen Preisen führen.

Man kann jedoch noch einen Schritt weiter gehen und sagen, daß das genaue Gegenteil des Arguments der Realität wesentlich näher kommt, nämlich ein Monopson bzw. eine Kollusion auf der Nachfrageseite.⁴⁸ In den Ländern, in denen ein (in der Regel staatliches) Monopol für Fernsehprogramme bestand oder besteht, haben die entsprechenden Fernsehveranstalter dies auf der Inputseite zur Durchset-

⁴⁵ Unterschiedliche moralische oder religiöse Vorstellungen in einzelnen Ländern erfordern evtl. das Herausschneiden einzelner Sequenzen.

⁴⁶ Da die Kosten einer Synchronisation wesentlich höher sind als die einer Untertitelung, wobei für beide wiederum Nichtrivalität gilt, werden die Filme und Serien in kleineren Ländern bzw. Sprachräumen in der Regel untertitelt und in größeren meistens synchronisiert. In Deutschland und Frankreich laufen die Filme und Serien in Kinos und im Fernsehen praktisch ausschließlich synchronisiert.

⁴⁷ Vgl. Renaud (1993).

⁴⁸ Vgl. Waterman (1993), S. 73; Noam (1993), Kruse (1988) und (1989).

zung niedriger Preise nutzen können. In einigen anderen Fällen mit mehreren Fernsehveranstaltern bestand de facto eine Nachfrage-Kollusion.⁴⁹ Diese Praktiken der Rundfunkanstalten führten im Ergebnis also erst zu den niedrigen Preisen, die heimische Produktionen unrentabel sein ließen.

Dies hat sich mit dem Anstieg der Zahl der Fernsehprogramme, mit der gewachsenen Nachfrage nach Fernseh-Software (insb. im Unterhaltungssegment) und mit dem Auftreten der privaten Fernsehveranstalter als Input-Konkurrenten in vielen Ländern geändert. Inzwischen werden bei den amerikanischen Produktionsentscheidungen auch die erwarteten Erlöse aus den Exportmärkten explizit mit einbezogen, da sie jetzt auch quantitativ bedeutsam sind (vgl. Abb. 3).

Als Fazit kann man sagen, daß Argumente, die die amerikanische Dominanz mit Marktmacht oder unfairen Praktiken erklären, in die Irre gehen. Im Kern sind die Gründe eine Kombination aus effizienterer Produktionsstruktur, überlegener Produktqualität, geringem Cultural Discount bei Nichtrivalität, großem internationalen Goodwill und professioneller Vermarktung.

E. Protektionismus und Liberalisierungsbedarf

I. Kulturelle Ziele und ökonomische Interessen

Je nach Eingriffsintensität werfen protektionistische Maßnahmen bei den audiovisuellen Märkten prinzipiell die gleichen Effizienzprobleme auf, wie sie aus anderen Sektoren bekannt sind. Nicht zu den protektionistischen Maßnahmen werden hier solche Regulierungseingriffe gezählt, die für in- und ausländische Produktionen gleichermaßen gelten. Zu derartigen Interventionen gehören in der Regel die medienpolitischen Instrumente der inhaltlichen Qualitätsregulierung (z. B. bezüglich Jugendschutz, Gewaltdarstellungen etc.). Solche können grundsätzlich z. B. mit externen Effekten oder meritorischen Argumenten begründet werden.

Grundsätzlich gilt, daß protektionistische Maßnahmen (mindestens kurzfristig) den ökonomischen Interessen der inländischen Faktoreinkommensbezieher dienen. Dies ist in der Praxis der eigentliche Grund, warum die entsprechenden Forderungen an die Politiker erhoben werden. Gleichzeitig sind protektionistische Interventionen so gut wie immer zum Nachteil für die heimischen Konsumenten und evtl. auch der Steuerzahler. Daß sich die Insider-Interessen in aller Regel durchsetzen, entspricht der allgemeinen Erwartung der politökonomischen Theorie der Regulierung und des Protektionismus.⁵⁰

⁴⁹ Zum Beispiel gab es in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Ende der 80er Jahre eine Vereinbarung zwischen ARD und ZDF, daß keiner der beiden als Interessent bei Softwareeinheiten aufrat, wo bereits der andere in Verhandlungen stand. Es gab also keine Konkurrenz zwischen ARD und ZDF auf der Nachfrageseite.

Die Argumente für die Aufrechterhaltung von protektionistischen Interventionen beim internationalen Handel mit audiovisuellen Dienstleistungen beziehen sich auf die kulturelle Förderung im allgemeinen oder die Bewahrung einer nationalen kulturellen Identität.⁵¹ Wir bezeichnen dies zusammenfassend als „kulturelle Ziele“. Derartige Argumente haben eine hohe Akzeptanz, und zwar insbesondere in der intellektuellen Elite. Im folgenden wird von der grundsätzlichen Berechtigung und normativen Relevanz solcher Argumente ausgegangen.⁵² Das Hauptproblem ist, daß die wirtschaftlichen Insider-Interessen sich solcher Argumente bedienen, um ihre Ziele zu verfolgen.⁵³ Das macht zwar die Analyse schwieriger, aber nicht die kulturellen Argumente generell obsolet.

II. Quotierung

Das am offensichtlichsten protektionistische Instrument ist die Quotierung. In diesem Kontext beziehen sich die Quoten auf die Anteile, die heimische (nationale oder z. B. europäische) Produktionen an den Fernsehprogrammen verschiedener Art mindestens haben müssen. Die damit implizierte quantitative Nutzungsrestriktion für ausländische Software ist insbesondere gegen die USA gerichtet. Die bekannteste Realisierung solcher Quoten sind die „Canadian Content Rules“. Sie definieren durch ein faktorbezogenes Punktsystem, wann eine TV-Produktion als kanadisch gilt.⁵⁴

Im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion steht die Quotenvorschrift der EG-Fernseh-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ von 1989. Danach sollen die europäischen Fernsehveranstalter in ihren Programmen zu mehr als 50% europäische Produktionen senden (Artikel 4).⁵⁵ Die europäischen Quoten sind auf Drängen

⁵⁰ Die Politische Ökonomie des Protektionismus erklärt (in Analogie zur positiven Theorie der Regulierung), daß es solchen Insidergruppen besonders leicht und dauerhaft gelingt, protektionistische Maßnahmen zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Vgl. z. B. Weck-Hannemann (1992).

⁵¹ Für den konkreten Fall der audiovisuellen Software spitzt sich dies auf die Frage des Schutzes gegen einen „amerikanischen Kultur-Imperialismus“ zu, wobei diesen US-Produkten gleichzeitig der künstlerische und kulturelle Rang abgesprochen wird.

⁵² Damit akzeptiert man keineswegs die Insider-Argumentation, die Produkte der Kulturindustrie seien keine Waren im üblichen Sinne, so daß die Marktmechanismen durch andere Lenkungsformen zu ersetzen seien.

⁵³ Die Unterscheidung zwischen meritistischen Zielen und Insider-Interessen ist hier auch deshalb nicht ganz so leicht, weil das, was als Kulturgut eines Landes aufgefaßt wird, nicht unabhängig von den Kulturschaffenden existiert.

⁵⁴ Vgl. zu den Canadian-Content-Regeln Wiesner (1988), Acheson/Maule/Filleul (1989), Acheson/Maule (1992).

⁵⁵ Die Grundgesamtheit bezieht sich auf alle Programmbestandteile außer Nachrichten, Sport, Spiele, Werbung und Teletext. Insbesondere gehören dazu also Filme und Serien. Außerdem wurde in Artikel 5 festgelegt, daß 10% der Software von unabhängigen Produzenten stammen soll.

Frankreichs beschlossen worden,⁵⁶ wo schon vorher noch schärfere Quotierungs-vorschriften bestanden.⁵⁷

In der Fernseh-Richtlinie ist festgelegt, daß die einzelnen Länder der Europäischen Kommission regelmäßig über die Einhaltung der Quote berichten müssen. Aus dem seit kurzem vorliegenden ersten Bericht ergibt sich,⁵⁸ daß die meisten erfaßten Programme die Quote tatsächlich erfüllen (vgl. Abb. 10).

Die Tabelle zeigt außerdem, daß eine strikte Durchsetzung der Quotenvorschrift die verschiedenen Programme unterschiedlich treffen würde. Die traditionellen (insb. öffentlich-rechtlichen) Programme liegen ohnehin weit oberhalb der 50%-Grenze. Dagegen kann die Quote für einige private Programme durchaus eine relevante Restriktion darstellen. Dies gilt insbesondere für neu gestartete und spiel-filmorientierte Programme (in der BRD insbesondere Pro7 und Premiere). Außerdem sind derartige Herkunftsbeschränkungen für Programme, die sich vornehmlich an ausländische (nicht-europäische) Mitbürger richten, praktisch unerfüllbar, wie die Liste der britischen Programme deutlich macht.⁵⁹

Fernsehquoten bedeuten einen direkten Eingriff in die Konsumentenpräferenzen in dem besonders sensiblen Bereich der Meinungsbildung und führen im Umfang ihrer Eingriffsintensität zu qualitativen Ineffizienzen. Sie verhindern die Ausschöpfung der internationalen Ressourcenersparnisse, die aufgrund der globalen Nichtrivalität möglich wären. Außerdem haben nationale Quoten immer einen stark provinziellen Anstrich.

In bezug auf die kulturellen Ziele ist ihre Eignung ebenfalls problematisch. Die Tatsache, daß ein Film oder eine Serie im Inland und mit einheimischen Faktoren (Schauspieler, Regisseure, Autoren etc.) produziert wurde, garantiert natürlich noch lange nicht ihre inhaltliche Qualität im Sinne kulturpolitischer Förderungswürdigkeit.

⁵⁶ Die Quoten wurden von Frankreich auch von Anbeginn als verbindlich betrachtet, während Deutschland und einige andere Länder dies zunächst weniger strikt gesehen haben.

⁵⁷ Nach der Quotenregelung in Frankreich müssen 60% der ausgestrahlten Filme europäischen und 50% französischen Ursprungs sein. Diese Quoten wurden für verschiedene Programme unterschiedlich festgelegt und für neue Programme nach einzelnen Jahren (mit ansteigender Quote) differenziert. Vgl. *Frohne* (1989).

⁵⁸ Vgl. *Memorandum from the Commission to Parliament and the Council on the Application of Articles 4 and 5 of Directive 89/552/EEC Television without Frontiers* (1994).

⁵⁹ Demgegenüber ist der Bericht bezüglich der deutschen Programme weniger vollständig. Es fehlen die neueren oder im Berichtszeitraum gerade gestarteten Programme KABELKANAL, VOX, N-TV und RTL-2, sowie TELE-5, der seit 1993 in den Sport-Spartensender DSF umgewandelt wurde, und das türkische Programm TRT International. Vgl. auch den Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie (89/522/EWG) des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (1993).

Staat	Programm	1991	1992	Staat	Programm	1991	1992
Belgien (flämisch)	BRTN(TV1)	64,06		GB (Fortsetzg.)	TV Asia	19,40	
	BRTN(TV)	92,26			LEARNING Channel	98,30	
	VTM	38,10			Supershop Limited	00,00	
	Filmnet Plus	24,30			REGAL SHOP	13,30	
Belgien (frz.)	RTBTF1	68,00			Landscape Channel	100,00	
	Tele 21	95,00			Parliamentary Channel	100,00	
	RTL-TV1	52,40			UK Gold	63,30	
	Canal+TVCF	41,60			China News Europe	00,00	
Dänemark	Danmark Radio	79,00			Discovery Channel	51,30	
	TV2/Danmark	53,00			Muslim TV Ahmadiyah	00,00	
Deutschland	ARD	88,10	90,10		Namaste Asian TV	00,00	
	Eins Plus	90,20	91,50		TV 1000	22,90	
	ZDF	79,40	80,90		Middle East Broadcasting	25,90	
	3-SAT	90,50	92,00		ARTS Channel	67,00	
	SAT 1	50,90	53,40		Kindernet	60,30	
	RTL	45,00	49,00		BBC World Service TV	99,60	
	PRO 7	34,10	34,10		The Box	62,00	
	Premiere	50,00	50,00		Vision	27,80	
	FR2	76,30	74,80		HVC	24,90	
Frankreich	FR3	83,00	76,90		Channel Guide	100,00	
	TF1	70,70	66,00		RTE-1 + NETWRWK2	73,00	75,00
	M6	63,80	63,20	Italien	RAI-1	73,00	73,00
	Canal+	61,00	57,90		RAI-2	58,00	61,00
	Canal J		53,00		RAI-3	75,00	67,00
	Canal Jimmy		46,00		Canale 5	57,80	72,00
	Planete		77,00		Italia-1	42,50	39,80
	MCM/Euro musique		58,00		Rete-4	27,00	39,50
	Ciné-Cinémas		53,00		TeleMonteCarlo	32,28	40,28
	Ciné-Cinéfil		53,00		Beta-TV	57,40	60,00
Griechenland	ET1	87,48	76,74		Tele+1	23,03	31,68
	ET2	59,10	65,70		Tele+2	100,00	98,16
	ET3	83,30	82,30		Tele+3	69,74	73,00
	Mega	60,06	52,50	Luxemburg	RTL TV	46,23	
	Antenna	60,82	61,89		RTL TVi	41,33	
	New Channel	29,23	40,32		RTL 4	39,73	
Großbritannien	ITV		65,40		RTL Télé	48,00	
	Channel-4		67,30		RTL HeiEci	98,00	
	BBC-1		71,50		CNN	-	
	BBC-2		70,00		Niederlande	NED.1	74,00
	Childrens Channel		52,80		NED.2		65,00
	Sky One		08,50		NED.3		89,00
	Sky Sports		65,20		Portugal	Canal 1	50,00
	Sky Movies+		13,70		Canal 2	62,00	62,00
	Movie Channel		16,40		TVE-1	33,00	59,00
	Sky News		64,30		TVE-2	35,00	67,00
	Sky Movies Gold		19,10		Telemadrid	34,00	49,80
	TV3 Broadc. G Norvège		23,40		TV-3	33,00	49,00
	TV3 Broadc. G Danemark		15,60		Canal-33	43,00	89,00
	TV3 Broadc. G Suède		24,80		Canal-9	25,00	48,00
	Quantum TV		00,00		EITB-1	36,00	73,00
	Japan Satellite TV		00,00		EITB-2	36,00	69,00
	BRAVO		29,20		TV Galicia	34,00	57,00
	Adult Channel		49,70		Canal sur Andalucia	33,00	68,00
	Asia Vision		04,30		Canal PLus	24,00	44,00
	Super Channel		70,90		Antena-3	30,00	52,00
	MTV Europe		84,30		Tele-5	29,00	47,00

Abb. 10: Anteil europäischer Produktionen an der Gesamtsendezzeit in %.

Quelle: Memorandum (1994), Statistical Summary, S. 30-46

Pauschale Fernsehquoten bewirken in einem nicht-monopolistischen Rundfunksystem für den tatsächlichen Konsum relativ wenig, da sie sich nur auf die Struktur des gesamten Programmangebots beziehen⁶⁰ und z. B. durch die zeitliche Plazierung im Programm (außerhalb der prime time) umgangen werden können. Kanadische Erfahrungen haben außerdem gezeigt, daß in einigen Fällen einfach erfolgreiche US-amerikanische Drehbücher etc. übernommen und in Kanada neu produziert wurden.

Gerade weil die kulturelle Wirkung so wenig überzeugend ist,⁶¹ zeigt die Quotierung die wirtschaftliche Intention zugunsten der Insider-Interessen. Der markanteste Effekt der Quotierung ist nämlich in der Tat die Erhöhung der Nachfrage nach heimischen Software-Produktionen und damit die Erzeugung inländischer Faktoreinkommen. Dies entspricht genau den Wirkungen des Protektionismus in anderen Sektoren der Volkswirtschaft.

Bezüglich der Quotierung besteht deshalb der größte Liberalisierungsbedarf.⁶² Die jüngsten Initiativen der europäischen audiovisuellen Industriepolitik intendieren jedoch gerade eine Verschärfung der Quoten.⁶³

III. Subventionierung

Zahlreiche Länder subventionieren ihre heimische Filmwirtschaft. Dabei ist eine Unterscheidung zu machen zwischen kommerzieller Subventionierung und kultureller Subventionierung. Erstere dient der Förderung von Filmproduktionen mit der Zielsetzung wirtschaftlicher Erfolge. Das Förderkriterium ist der wahrscheinliche (zum Teil auch der bereits eingetretene) Erfolg auf den Märkten. Für eine kommerzielle Filmförderung gibt es ordnungspolitisch genauso wenig eine Legitimation wie für die Subventionierung der Steinkohle.

Eine kulturelle Subventionierung, d. h. eine Förderung nach kulturellen bzw. künstlerischen Kriterien, läßt sich im Kontext externer Effekte und meritorischer Güter ebenso gut (oder ebenso wenig) rechtfertigen wie die staatliche Subventionierung von Theatern, Museen und anderen Bereichen von Kunst und Kultur.

⁶⁰ Solange die Quoten nicht sehr hoch angesetzt sind, können die Zuschauer in einem System mit mehreren Programmen gegebenenfalls von den (offenbar) weniger attraktiven heimischen auf ausländische Produktionen umschalten. Hinzu kommen andere Konsummöglichkeiten (z. B. Video). Tendenziell wird allerdings ein größeres Angebot, wenn dieses nicht qualitativ stark abfällt, auch einen größeren Konsumanteil nach sich ziehen.

⁶¹ Kulturelle Überlegungen liefern in großen Ländern wie Frankreich oder der Bundesrepublik Deutschland keine Legitimation für Quoten. Für kleinere Länder sind sie jedoch die einfachste und billigste Methode (im Vergleich zu Produktionssubventionen) der Gewährleistung eines Minimalumfangs nicht-importierter Programminhalte, wenn ein solcher kulturpolitisch erwünscht ist.

⁶² Dies gilt analog für die anderen direkt diskriminierenden Instrumente. Vgl. Abb. 2.

⁶³ Vgl. *Europäische Kommission* (1994), *Think Tank* (1994) und Abschnitt F.

Die aktuelle Filmförderung ist in der Praxis allerdings bezüglich ihrer Zielorientierung recht unterschiedlich und häufig diffus. Sie enthält eine Reihe von kulturellen Aspekten, ist aber zu einem erheblichen Teil wirtschaftlich orientiert, das heißt sie entspricht nicht der kulturellen Legitimation der Subventionierung.

Generell gilt unter den heutigen Marktbedingungen, daß eine Subventionierung nur wenig Einfluß auf den ökonomischen Erfolg erwarten läßt. Es herrscht gelegentlich die etwas naive Vorstellung, daß die Subventionen (wie in anderen Sektoren, in denen die Stückkosten wettbewerbsrelevant sind) die heimische Filmproduktion konkurrenzfähiger machen. Dies geht an den Erfolgsbedingungen der Branche vorbei. Die Produktionskosten sind im Vergleich zu den qualitativen Merkmalen eher weniger relevant und die einzelnen Subventionsbeträge sind gering in Relation zu den Budgets, die für erfolgreiche Kinofilme in der Regel erforderlich sind (vgl. Abschnitt D). Notwendig ist stattdessen ein Angebot an Risikokapital, das natürlich von staatlichen Budgets niemals zur Verfügung gestellt werden kann.

Die bestehende institutionelle Dezentralität der Vielzahl der Filmförderungs-Institutionen⁶⁴ könnte adäquat sein, wenn sie dazu dienen würde, kulturelle Qualitätskriterien anzuwenden.⁶⁵ Aber zahlreiche Entscheidungsträger (insbesondere der deutschen Bundesländer) verwenden ökonomische Kriterien mit der Zielsetzung, Arbeitsplätze in ihrer Region zu schaffen oder zu erhalten. Dies verhindert im Ergebnis die erforderliche regionale Konzentration der Produktion⁶⁶ und erschwert damit die Ausschöpfung von branchenspezifischen Agglomerationsvorteilen und die Entwicklung von international wettbewerbsfähigen Standorten. Die gleiche Problematik besteht auch auf europäischer Ebene und wird von der EG-Kommission als wichtiger Faktor der bisherigen Mißerfolge ausgemacht.⁶⁷

Die Entscheidungsträger der Filmförderung sind Politiker, Bürokraten und Insider, bei denen es gegebenenfalls Probleme entweder mit der fachlichen Kompetenz oder mit der adäquaten Anreizstruktur gibt. Als Folge entwickelte sich das Phänomen des „Gremienfilms“ und eine allgemeine Subventions-Mentalität, die weder für die künstlerische Qualität noch für den kommerziellen Erfolg beim Zuschauer vorteilhaft ist. Zum Beispiel gelangte 1985-1991 die Hälfte der deutschen Filme gar nicht in die Kinos, weil sie keinen Verleih fand, und 90% der deutschen Filme wurden von jeweils weniger als 130.000 Zuschauern gesehen,⁶⁸ was einiges über die Publikumsakzeptanz aussagt.

⁶⁴ Vgl. als Übersicht über die Vielzahl der Filmförderungs-Institutionen in der Bundesrepublik *Prodoehl* (1993), S. 165.

⁶⁵ Da kulturelle Werte und Qualitätskriterien stark subjektive Züge tragen, hilft eine Dezentralität der Entscheidungsträger bei der Bewältigung von Bewertungsproblemen und dabei, Probleme von Willkür, Selbstbedienung etc. zu mindern.

⁶⁶ Die gegenwärtige Zersplitterung der Produktionsstätten in Deutschland ist ursprünglich auch eine Folge der Länderpolitiken gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und deren Tendenz zu hoher vertikaler Integration.

⁶⁷ Vgl. *Europäische Kommission* (1994), *Think Tank* (1994).

Im Ergebnis ist die bisherige Filmförderung für den deutschen Produktionsstandort nicht nur weitgehend erfolglos gewesen, was von vielen Beurteilern auch innerhalb der Szene ebenso gesehen wird, sondern kontraproduktiv. Sie hat ineffiziente Angebotsstrukturen und Verhaltensweisen geschaffen oder erhalten und die Entwicklung international wettbewerbsfähiger Produktionskapazitäten verhindert.

F. Die GATT-Verhandlungen und die weitere Entwicklung

I. Der Uruguay-Abschluß und die Industriepolitik der Europäischen Union

Im Rahmen der Uruguay-Runde wollte die amerikanische Regierung die volle Einbeziehung der audiovisuellen Dienstleistungen in das GATT-Abkommen erreichen. Dies hätte einen Abbau der Quoten und Subventionen erfordert. Das Verhandlungsziel der Europäischen Union richtete sich auf die Festschreibung einer generellen „Bereichsausnahme“, womit die audiovisuelle Software dauerhaft von den GATT-Regeln ausgenommen worden wäre. Nachdem der audiovisuelle Bereich bis in die allerletzte Verhandlungsphase strittig war, wurde er beim „Final Act“ der Uruguay-Runde im Dezember 1993 in Genf letztendlich „ausgeklammert“.⁶⁹

Formal umfaßt das Rahmenabkommen des „General Agreement on Trade in Services“ (GATS) alle international gehandelten Dienstleistungen, also auch die audiovisuellen Dienstleistungen bei Film und Fernsehen. Für letztere wurden folgende Ausnahmen vereinbart:

1. Die Meistbegünstigungsverpflichtung (Artikel II) gilt (aufgrund eines unbefristeten Vorbehalts der EU) nicht für den audiovisuellen Bereich. In der Medienpolitik können damit Drittstaaten unterschiedlich behandelt werden.
2. Bezüglich des Marktzugangs und der Inländerbehandlung (Artikel XVI und XVII) sind die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten keinerlei Verpflichtungen eingegangen. Andererseits wurde auch keine Ausnahmeklausel für „kulturelle Besonderheiten“ in das Abkommen aufgenommen.⁷⁰

⁶⁸ Vgl. *Think Tank* (1994), S. 30.

⁶⁹ Dies gilt mit der Ausnahme einer Vereinbarung über die Transparenz der politischen Maßnahmen und einer relativ unverbindlichen Verpflichtung der Staaten, in ihren Rechtsordnungen für einen besseren Schutz geistigen Eigentums zu sorgen.

⁷⁰ In den Verhandlungen hatte die Europäische Union den Vereinigten Staaten angeboten, die europäischen und nationalen Fernsehquoten nicht zu erhöhen, wenn dafür eine Vorschrift der Berufung auf „kulturelle Besonderheiten“ zur Abwehr zukünftiger Liberalisierungsforderungen bei audiovisuellen Dienstleistungen in das Rahmenabkommen aufgenommen würde. Das Angebot wurde von den USA aber als unzureichend abgelehnt.

3. Hinsichtlich der Film- und Fernsehförderung bleibt das Recht der Vertragsparteien bestehen, Dienstleistungen zu regulieren und zu subventionieren (Artikel XV). Es besteht lediglich ein Konsultationsrecht für Länder, die sich durch Subventionen geschädigt fühlen.⁷¹ Das GATS bringt keine Verpflichtungen mit sich, die die politischen Gestaltungsspielräume für die Rundfunkordnung und die Film-, Fernseh- und Videoförderung antasten würden.

Nach der Ausklammerung aus dem Abkommen gilt die vorherige rechtliche Regelung einstweilen weiter.⁷² Die Europäische Union betrachtet den Ausgang als Verhandlungserfolg und ist bereits intensiv dabei, dies als Basis für weitergehende industriepolitische Initiativen zu nutzen. Dies ist nicht nur im Kontext der erörterten audiovisuellen Software-Märkte zu sehen, sondern auch vor dem Hintergrund der gravierenden technischen Veränderungen, die gegenwärtig unter den Schlagworten Multimedia, Video-on-Demand, interaktive Systeme, digitale Datenkompression etc. diskutiert werden und die voraussichtlich auch sehr erhebliche Hardware-Umsätze in weiten Feldern der Medien- und Telekommunikations-Industrie generieren werden.

Im April 1994 hat die Europäische Kommission ein Grünbuch „Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen Union“ zusammen mit einem von der Generaldirektion X in Auftrag gegebenen „Report by the Think Tank“ veröffentlicht. Deren Empfehlungen sollen nach einer Diskussion mit den Medienvertretern und den politischen Instanzen der Mitgliedstaaten als Grundlage für eine Ausweitung der europäischen Industriepolitik im audiovisuellen Sektor dienen. Dabei können bisher drei Schwerpunkte identifiziert werden.

Erstens ist eine deutliche Tendenz zu erkennen, die bestehende Fernsehquotenregelung zu verschärfen, genauer zu kontrollieren und mit Sanktionen zu versehen. Es wird vorgeschlagen, entweder die Quoten auch für bestimmte Sendetermine (insbesondere zur Hauptabendzeit) verbindlich zu machen oder sie auf die Anteile der Softwareeinkäufe eines Programmanbieters für europäische und außereuropäische Produktionen zu beziehen.⁷³

Zweitens ist geplant, eine Sondersteuer auf die Umsätze in bestimmten Stufen der audiovisuellen Verwertungskette (Kinokarten, Videokassetten, Werbeeinnahmen, Abgaben von Fernsehanstalten etc.) zu erheben und aus deren Aufkommen zusätzliche Subventionen an die europäischen Produzenten zu zahlen. Dies bewirkt

⁷¹ Die Bundesregierung steht auf dem Standpunkt, daß dies gegenüber der europäischen Filmförderung nicht geltend gemacht werden kann, weil der amerikanische Film über eine marktbewerbende Stellung verfügt.

⁷² Das heißt, die amerikanischen Software-Produzenten können eventuell versuchen, bei ihrem Handelsbeauftragten nach dem Fair Trade Act v. 1974 (section 301) Gegenmaßnahmen gegen die restriktiven Handelspraktiken der Europäer im AV-Bereich zu erwirken. Allerdings erfordern die neuen Dispute Settlement Regeln vorherige Verhandlungen bei der WTO (World Trade Organisation) in Genf.

⁷³ Vgl. *Think Tank* (1994), S. 49 ff.

einerseits eine Protektion gegen amerikanische und andere außereuropäische Produkte, die nicht in den Genuß der Beihilfen kommen und andererseits eine Förderung solcher Produktionen, die den politischen Prioritäten der europäischen Instanzen entsprechen.⁷⁴

Drittens ist geplant, eine Europäisierung der Distributionswege zu erreichen, um den Film- und Fernsehprodukten aus einzelnen Ländern bessere Vermarktungschancen in anderen Mitgliedstaaten zu eröffnen. Hierzu gehört auch die Förderung von europäischen Koproduktionen und Projektfinanzierungen (insb. paneuropäische Presales),⁷⁵ was zur Überwindung von Marketingmängeln und zur Reduzierung des Cultural Discounts adäquat erscheint. Allerdings ist auch hier eine Subventionierung von Distributionsunternehmen und Filmtheatern ins Auge gefaßt, die sich verpflichten, einen bestimmten Anteil für europäische Produktionen zu reservieren.

Diese Initiativen sind nur zu einem Teil kulturell motiviert und dienen überwiegend den wirtschaftlichen Interessen der europäischen Produzenten im weitesten Sinne. Da sie direkt auf protektionistische Wirkungen gegen amerikanische Produzenten abzielen, sind neue handelspolitische Konflikte für die kommenden Jahre vorprogrammiert. Die Europäische Kommission in Brüssel legt es offensichtlich darauf an, vor der nächsten Verhandlungsrunde neue Fakten zu schaffen.

II. Perspektiven durch die Liberalisierung des Fernsehens

Die gerade am Anfang stehende, neue europäische Industriepolitik bei audiovisuellen Dienstleistungen zielt primär auf die Filmindustrie, da hier die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Vereinigten Staaten als besonders gravierend und dauerhaft betrachtet wird. Kann man umgekehrt davon ausgehen, daß die wirtschaftlichen Perspektiven für die Fernsehsoftware-Produktion in Europa günstiger sind?

Die amerikanische Dominanz bei Film- und Fernsehproduktionen ist in einer Zeit entstanden, als dieser Sektor in den USA kommerzielle Unternehmen, wettbewerbliche Strukturen und entsprechende Anreize und Verhaltensweisen aufwies, während die Rundfunksysteme in Europa und anderswo noch überwiegend von staatlich-monopolistischen Angeboten geprägt waren. Dies erklärt bereits einen Teil der amerikanischen Markterfolge.

Seit den 80er Jahren ist (aufgrund von technologischen Entwicklungen und ordnungspolitischen Entscheidungen) eine zunehmende Liberalisierung und Kommerzialisierung europäischer Rundfunksysteme festzustellen, was sich künftig fortsetzt.

⁷⁴ Vgl. *Europäische Kommission* (1994), S. 61 und *Think Tank* (1994), S. 57 ff. In letztem ist von Subventionen in Höhe von 1 Mrd. ECU die Rede.

⁷⁵ Presales sind Rechteverkäufe an Verleiher, Fernsehanstalten etc. vor Fertigstellung des Produktes, womit diese einen Teil des Produktionsrisikos übernehmen.

zen und voraussichtlich noch intensivieren wird. Dieser Prozeß hat erhebliche Auswirkungen auf die internationalen Handelsströme bei TV-Software, wobei sich ein bestimmtes Muster abzeichnet, das in fünf Punkten skizziert werden kann.⁷⁶

1. Die Liberalisierung beinhaltet eine Öffnung für zusätzliche (private) Fernsehveranstalter und ist deshalb mit einer starken Ausweitung der Programmstunden im Inland verbunden. Dies führt zunächst zu einem kräftigen Anstieg der Importe vor allem aus den USA, weil (a) Eigenproduktionen für Newcomer (mit geringem Budget und geringen Einschaltquoten) noch zu teuer sind, (b) inländische Software nicht in hinreichendem Maße verfügbar ist⁷⁷ und (c) amerikanische Standardsoftware relativ billig und in großer Menge angeboten wird.
2. Die Rechtepreise für importierte Software steigen, erstens wegen des Nachfrageanstiegs bei zunächst inelastischem Angebot und zweitens aufgrund der Erosion des vorher gegebenenfalls vorhandenen Nachfragermonopols. Als Folge wird die Differenz zwischen den entscheidungsrelevant vergleichbaren Produktionskosten und Importpreisen geringer und wird zunehmend von den natürlichen Nachfragevorteilen heimischer Produktionen (Cultural Discount) kompensiert.
3. Das bedeutet, daß inländische Produktionen zunehmend rentabel werden, sofern sie eine entsprechende professionelle Qualität aufweisen. Für die kommerziellen TV-Programme bestehen einzelwirtschaftliche Anreize zum vermehrten Einsatz heimischer Software, was einen entsprechenden Nachfrageanstieg erzeugt.
4. Die wachsenden Erlöse der inländischen Produzenten lassen neue Kapazitäten und Angebotsstrukturen entstehen, die im kreativen Bereich stärker an der Publikumsakzeptanz ausgerichtet und kommerziell orientiert sind. Im Wettbewerb der Produktionsunternehmen werden sich im Zeitablauf die sektoralen Angebotsstrukturen verändern, das heißt die vertikale Integration wird ab- und die regionale Konzentration wird zunehmen.
5. Für die Rechteinhaber der so produzierten audiovisuellen Produkte bestehen aus den oben genannten Zusammenhängen starke Anreize zum Export in andere Regionalmärkte. Dies erleichtert die Erreichung der Rentabilitätsschwelle und die Finanzierung für künftige Projekte und ermöglicht den Aufbau eines internationalen Goodwill.

Die so entstehenden Produktionsstrukturen können durchaus auch die Basis für eine international erfolgreiche Filmwirtschaft bilden. Dies hängt von der Qualität der Produkte und der Professionalität der Vermarktung ab. Ob dies in Konkurrenz zur amerikanischen Filmwirtschaft gelingen wird, ist unsicher. Es sind jedenfalls keine hinreichenden Faktoren ersichtlich, die dies grundsätzlich aussichtslos machen.

⁷⁶ Dies ist bei den Fernsehsystemen Italiens, Großbritanniens und der Bundesrepublik Deutschland bereits zu beobachten.

⁷⁷ Dies liegt auch an der früher hohen vertikalen Integration des Sektors und an den defensiven Strategien der etablierten Rundfunkanstalten.

Die Erörterungen haben gezeigt, daß eine amerikanische Dominanz bei audiovisuellen Dienstleistungen besteht und durch verschiedene kommerzielle Wettbewerbsvorteile plausibel erklärt werden kann. Von diesen sind einige so US-spezifisch, daß sie für die Produktionen anderer Länder als dauerhafte Handicaps wirken, z. B. die Größe des angelsächsischen Sprach- bzw. Kulturräumes. Einige andere amerikanische Vorsprünge könnten mittelfristig vermindert werden, z. B. der kommerzielle Approach und die Professionalität bei der Produktion, Finanzierung und Vermarktung. Viele Faktoren sind jedoch nur langsam substantiell veränderbar, wie der Aufbau von Goodwill und die Effizienz der Produktionsstrukturen. Diesbezüglich sind die absehbaren Perspektiven für die Fernsehproduktionen günstiger als für die Filmproduktionen.

Literatur

- Acheson, Keith / Maule, C.* (1992), Canadian Content Rules for Television: Misleading Lessons for Europe, in: *Journal of Cultural Economics* 16, p. 13-23
- Acheson, Keith / Maule, C. / Filleul, E.* (1989), Folly of Quotas on Films and Television Programs, in: *World Economy* 12, p. 515-524
- Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie (89/522/EWG) des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (1993)
- Besen, S. / Krattenmaker, T. / Metzger, A. / Woodbury, J.* (1984), Misregulating Television, Chicago und London
- Europäische Kommission* (1994), Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen Union, Grünbuch, Brüssel
- Frank, Björn* (1993), Zur Ökonomie der Filmindustrie, Hamburg (S&W)
- Friedmann, Daniel / Mestmäcker, E.-J. (eds.)* (1990), Rules for Free International Trade in Services, Baden-Baden (Nomos)
- Frohne, Ronald* (1989), Die Quotenregelungen im nationalen und europäischen Recht, in: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* 8/9, S. 390-396
- Hoskins, Colin / Mirus, R.* (1988), Reasons for the U.S. Dominance of the International Trade in Television Programs, in: *Media, Culture and Society* 10, p. 499-515
- Hoskins, Colin / Mirus, R. / Rozeboom, W.* (1989), U.S. Television Programs in the International Market: Unfair Pricing? in: *Journal of Communication* 39, p. 55-75
- Kallfass, Hermann* (1989), Unternehmen und Effizienz, Göttingen
- Klingsporn, J.* (1991), Überstehen ist alles. Das Dilemma der unabhängigen Verleihfirmen, in: *Filmecho / Filmwoche* 49
- Kruse, J.* (1988), Märkte für Rundfunkprogramme, in: E.-J. Mestmäcker, Offene Rundfunkordnung, Gütersloh

- Kruse, Jörn* (1989), Ordnungspolitik im Rundfunk, in: Michael Schenk und J. Donnerstag (Hrsg.), *Medienökonomie*, München , S. 77-111.
- (1991), Wirtschaftliche Wirkungen einer unentgeltlichen Sport-Kurzberichterstattung im Fernsehen, Baden-Baden (Nomos)
- Kurunaratne, Neil* (1993), The Reality and the Rhetoric of Free Trade in Services, in: *Inter-economics* 28, p. 95-102
- Lange, André / Renaud, J.-L.* (1989), *The Future of the European Audiovisual Industry*, European Institute for the Media, Manchester
- Lewine, R / Eastman, S. / Adams, W.* (1985), Prime Time Network Television Programming, in: S. Eastman, S. Head und L. Klein, *Broadcasting/Cable Programming*, 2nd. ed., Belmont
- Media Perspektiven* (1993a), Daten zur Mediensituation in Deutschland 1993, Frankfurt a.M.
- (1993b), Heft 11/12, Frankfurt a.M.
- Memorandum from the Commission to Parliament and the Council on the Application of Articles 4 and 5 of Directive 89/552/EEC Television without Frontiers (1994)
- Messerlin, Patrick / Sauvant, K.* (eds.) (1990), *The Uruguay Round. Services in the World Economy*, World Bank
- Nicolaides, Phenon* (1989), The Problem of Regulation in Traded Services: The Implications for Reciprocal Liberalization, in: *Aussenwirtschaft* 44, p. 29-57
- Noam, Eli*, (1993), Media Americanization, National Culture, and Forces of Integration, in: Noam, Eli und J. Millonzi (Hrsg.), *The international Market in Film and Television Programs*, Norwood, New Jersey (Ablex)
- Owen, Bruce / Beebe, J. / Manning, W.* (1974) *Television Economics*, Lexington (Mass.)
- Petersen, Hans et al.* (1993), Die Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels für die Bundesrepublik Deutschland, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Strukturforschung, Heft 145, Berlin (Duncker & Humblot)
- Prodoehl, Hans G.* (1993), Filmpolitik und Filmförderung in Deutschland, in: *Media Perspektiven* 4/93, S. 159-168
- Renaud, Jean-Luc* (1993), International Trade in Television Programs: Quota Policies and Consumer Choice Revisited, in: Noam, Eli M. und Joel C. Milloni (Hrsg.), *The International Market in Film and Television Programs*, Norwood, New Jersey (Ablex), p. 151-161
- Sauvant, Karl* (1990) The Tradability of Services, in: Messerlin, P. und K. Sauvant, *The Uruguay Round. Services in the World Economy*, p. 114-122
- Schomerus, Lorenz* (1994), Die multilaterale Handelsordnung nach der Uruguay-Runde, in: *Wirtschaftsdienst* 74, S. 96-100
- Schorlemer, Andreas v.* (1993), Strukturen und Tendenzen im Lizenzgeschäft, in: *Media Perspektiven* 11-12/93
- Smeets, Heinz-Dieter / Hofner, G. / Knorr, A.* (1992), A Multilateral Framework of Principles and Rules for Trade in Services, in: T. Oppermann und J. Molsberger, *A New GATT for the Nineties and Europe '92*, p. 191-211

- Smith, Clint* (1993), International Trade in Television Programming and GATT: An Analysis of Why the European Community's Local Program Requirement Violates the General Agreement on Tariffs and Trade, in: *International Tax and Business Lawyer* 10, p. 97-137
- Sochay, Scott / Litman, B.* (1992), Export Markets and the U.S. Motion Picture Industry, in: *Journal of Media Economics* 5, p. 31-55
- SPIO* (1993), Filmstatistisches Taschenbuch 1993
- Think Tank* (1994), Report by the Think Tank, Generaldirektion X, Brüssel
- Tracey, Michael* (1993), A Taste of Money: Popular Culture and the Economics of Global Television, in: Noam, Eli und J. Millonzi (Hrsg.), *The International Market in Film and Television Programs*, Norwood, New Jersey (Ablex), p. 163-198
- VARIETY, verschiedene Jahrgänge
- Varis, Tapio* (1985), International Flow of Television Programms, Reports and Papers on Mass Communication, Paris (Unesco)
- (1993), Trends in the Global Traffic of Television Programs, in: Noam, Eli und J. Millonzi (Hrsg.), *The International Market in Film and Television Programs*, Norwood, New Jersey (Ablex)
- Vogel, Harold* (1986), *Entertainment Industry Economics*, Cambridge (Mass.)
- Voigt, Stefan* (1991), Traded Services in the GATT – What's all the Fuss About? in: *Intereconomics*, Nr. 4
- Waterman, David* (1993), World Television Trade: The Economic Effects of Privatization and New Technology, in: Noam, Eli und J. Millonzi (Hrsg.), *The International Market in Film and Television Programs*, Norwood, New Jersey (Ablex)
- Weck-Hannemann, Hannelore* (1992), *Politische Ökonomie des Protektionismus*, Frankfurt (Campus)
- Wiesner, Volkert* (1988), Das Rundfunksystem Kanadas zwischen öffentlichem Programm-auftrag und Kommerzialisierung, in: *Media Perspektiven* 11/88, S. 705-714
- Wildman, Stephen / Siwek, S.* (1988), *International Trade in Films and Television Programs*, Cambridge (Mass.) (Ballinger)
- /- (1993), The Economics of Trade in Recorded Media Products in a Multilingual World: Implications for National Media Policies, in: Noam, Eli und J. Millonzi (Hrsg.), *The International Market in Film and Television Programs*, Norwood, New Jersey (Ablex)

Die „Bretton Woods Commission“: Zur Zukunft der Internationalen Währungsordnung

Von *Norbert Kloten*, Tübingen

A. Vorbemerkungen

Der Ausschuß für Wirtschaftspolitik tagte am 24. März 1994. Wenig später, am 22. Juli jährte sich zum 50. Mal der Tag, an dem das Vertragswerk von Bretton Woods beschlossen worden war. Der enge zeitliche Zusammenhang brachte mich in Verlegenheit. Meine Absicht war es, den Ausschuß über die „Commission on the Future of the Bretton Woods Institutions“ (kurz: „Bretton Woods Commission“ oder auch nur „Commission“) zu informieren, über die sie prägenden institutionellen Besonderheiten, über die Zwecke, die sie verfolgte, auch über die Positionen, welche die Beratungen bestimmten. Als Mitglied der Commission hatte ich auf der Tagung des Ausschusses Vertraulichkeit dort zu wahren, wo sie geboten war. Vor allem konnte ich den sich damals schon abzeichnenden Inhalten der Berichte der Commission und ihres Stabes, die auf der Jubiläumskonferenz veröffentlicht werden sollten, nicht vorgreifen.¹

Der Tagungsband des Ausschusses erscheint nun nach der Gedenkveranstaltung der Bretton Woods Commission vom 20./22. Juli 1994 in Washington², auch nach der Konferenz vom 29./30. September 1995 in Madrid über „Fifty Years After Bretton Woods: The Future of the IMF and the World Bank“³. Das legt eine Neufassung meines Beitrages nahe. Gleichwohl soll es bei dem zentralen Anliegen bleiben, über die Arbeit der Commission zu berichten. Da indes limitierende Rücksichtnahmen entfallen sind, kann ich nun den Prozeß der Abstimmung und der Meinungsbildung in der Commission über verschiedene Phasen hinweg bis zur Präsentation der abschließenden Dokumente beschreiben. Dieser Prozeß reflektiert die währungspolitischen Intentionen der Beteiligten, die Versuche, diese geltend zu machen, ferner das Spektrum der Urteile über die Tätigkeit von IWF und Weltbank sowie die Kontroversen über die Konstruktionsmerkmale einer Weltwäh-

¹ Vor in etwa gleiche Probleme stellte mich ein Beitrag zur Festschrift von Helmut Hesse über „50 Jahre Bretton Woods: Renaissance des Regimes fester Wechselkurse?“, in: Sautter, H. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik in offenen Volkswirtschaften, Göttingen 1994, S. 55-72.

² „On the Future of the Bretton Woods Institutions“, Plenary Meeting, Washington, D.C.

³ Veranstaltet von International Monetary Fund und World Bank Group aus Anlaß der „Annual Meetings of the Boards of Governors“.

rungsordnung, die zu den Gegebenheiten von heute paßt. Das Vorgehen hat wegen der zeitlichen Sequenz von aufeinander aufbauenden Entwürfen und auch der immer wieder erneuten Erörterung der gleichen Gegenstände Überlappungen und partielle Wiederholungen in Kauf zu nehmen. Das ist der Preis für ansonsten nicht zu gewinnende Einblicke.

B. Die Bretton Woods Commission

Der Anstoß kam vom sogenannten „Bretton Woods Committee“, einer privaten gemeinnützigen Einrichtung in Washington, die seit Jahrzehnten die Öffentlichkeit vor allem über die Rolle und das Funktionieren der Bretton Woods-Institutionen informiert und eng mit der „Group of Thirty“⁴ kooperiert.

Nach monatelangen Kontaktnahmen und vorbereitenden Beratungen wurde die Bretton Woods Commission im Frühjahr 1992 gebildet. Das Organisationsmuster sah einen Convenor (Paul A. Volcker), drei Co-Chairs (Richard A. Debs, Wilfried Guth – seit Frühjahr 1993 Nachfolger von Fritz Leutwiler, der erkrankt war – und Yusuke Kashiwagi) sowie eine begrenzte Anzahl von Mitgliedern vor. Deren Auswahl erfolgte gezielt. Dabei fielen neben Rang und Namen auch persönliche Kontakte in die Waagschale. Wer eines der – ausschließlich ad personam erteilten – Mandate erhielt, hatte sich in dieser oder jener Weise profiliert, sich auch in aller Regel schon längst eigene Urteile über die Bretton Woods-Institutionen gebildet. Es gab also bedachte Affinitäten. Dem damals (1991/1992) vor allem in den Vereinigten Staaten und auch Japan dominanten Denken entsprechend war die Commission zunächst als eine trilaterale Einrichtung gedacht, deren Mitglieder sich ganz überwiegend aus den USA und Kanada, aus Europa (mit Schwerpunkt Großbritannien und Deutschland) und aus Japan rekrutierten. Doch schon bald repräsentierten die Mitglieder ein immer breiteres Spektrum an Ländern und zugleich weltweit tätigen Finanzinstituten, internationalen Organisationen und auch politischen Ebenen.

Von den letztendlich 46 Mitgliedern⁵ waren nur drei der wissenschaftlichen Beratung zuzuordnen (Fred Bergsten, Peter B. Kenen und – mit einem Abstand – Marina Whitman). Ich selbst war relativ früh – schon im Herbst 1991 nicht zuletzt wegen bestehender persönlicher Kontakte aus meiner Mitgliedschaft bei der „Trilateral Commission“⁶ – von Henry Owen, Co-Chairman des Bretton Woods Com-

⁴ Eine seit 1978 bestehende private gemeinnützige Einrichtung in Washington, D.C., die das Verständnis internationaler wirtschaftlicher und finanzieller Vorgänge zu vertiefen bemüht ist.

⁵ Bretton Woods Commission, Bretton Woods: Looking to the Future, S. VII f.

⁶ Eine private, nordamerikanisch-europäisch-japanische, politikorientierte Organisation, die im Juli 1973 mit knapp 300 Mitgliedern gegründet wurde. Das primäre Ziel der Trilateral Commission ist die Förderung der internationalen Zusammenarbeit und die Lösung sich weltweit stellender Aufgaben.

mittee, Washington, konsultiert worden. Einerseits galt ich als der wissenschaftlichen Beratung zugehörig, andererseits dem Segment Notenbanken.

Das eigentliche Lenkungsgremium der Commission war das „Executive Committee“, das sich aus dem Convenor, den Co-Chairs sowie ausgesuchten Kommissionsmitgliedern zusammensetzte. Das Committee wurde durch einen Stab sehr erfahrener, mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank) vertrauter – in Personalunion für das Bretton Woods Committee und die Group of Thirty tätiger – Mitarbeiter mit Charles Taylor als Project Manager an der Spitze unterstützt. Der Stab bereitete die Aktivitäten der Commission vor und koordinierte sie, er leistete die wesentliche Entwurfsarbeit und er hielt die Kontakte mit den Verfassern von Expertisen. Von Beginn an war daran gedacht, den Sachverstand von Experten, Praktikern und Wissenschaftlern – auch innerhalb der Commission – der Arbeit der Commission dienlich zu machen. 33 Beiträge wurden als „Background Papers“ mit dem „Commission Report“ und dem „Staff Review“ veröffentlicht.⁷

Die Tätigkeit der Commission war professionell vorbereitet. Die Planung des Budgets erstreckte sich auf drei Jahre, beginnend mit dem 1. April 1992. Jede der drei Regionen sollte ein Drittel des „Core Group's Three Year Budget“ übernehmen und zudem für die regional anfallenden Kosten aufkommen. An der Finanzierung beteiligten sich international tätige Finanzierungsinstitute (vornehmlich Banken, zudem Versicherungen) und Stiftungen, deren Satzung Beiträge für den geplanten Zweck zuließen.

Die vorgesehene Folge der Sitzungen als Instrument der zu leistenden Abstimmungsarbeit erstreckte sich auf „Commission Meetings“, „Executive Committee Meetings“ und „Regional Meetings“. Im Frühjahr 1994 sollte der Text des Kommissionsberichtes fertig vorliegen und rechtzeitig vor den erwarteten Feierlichkeiten zum 50. Jahrestag der Konferenz von Bretton Woods veröffentlicht werden. Der Zeitplan konnte bis September 1993 eingehalten werden. Meinungsverschiedenheiten über wesentliche Aussagen des Kommissionsberichtes verzögerten die Fertigstellung der finalen Fassung.

Die Aktivitäten der Bretton Woods Commission lassen sich in drei Phasen untergliedern, gefolgt von einer „Nachlese“. Die erste Phase umfaßte die Zeitspanne vom 1. April 1992 (offizieller Beginn der Stabstätigkeit) bis zum 27./28. April 1993 (Meeting in London). In dieser Phase ging es vornehmlich um eine erste Abstimmung über die Gegenstände des Berichtes und dessen Strukturierung, damit über die Vorgaben für die Entwurfsarbeiten des Stabes. Die zweite Phase endete mit dem Meeting am 25./26. September 1993 in Washington. In ihrem Mittelpunkt standen die zentralen Aussagen und die politischen Empfehlungen des Berichtes. Die Background Papers sowie weitere, die Beratung unterstützende Ausarbeitun-

⁷ Vgl. Anhang: Bretton Woods Commission, Bretton Woods: Looking to the Future, Commission Report (p. A 1-10), Staff Review (p. B 1-36), Background Papers (p. C 1-322), Washington, D.C. 1994.

gen lagen fast zur Gänze bis zu diesem Zeitpunkt vor. Trug die erste Phase Züge eines Suchprozesses, so sahen sich die Kommissionsmitglieder in der zweiten Phase gehalten, ihre Positionen geltend zu machen. In der dritten Phase wurden die Berichte von Commission und Stab fertiggestellt und auf der Jubiläumskonferenz von Bretton Woods vom 20. – 22. Juli 1994 in Washington zusammen mit den Background Papers vorgestellt. Die von der Weltbank und dem IWF „in observance of the Fiftieth Anniversary of the Bretton Woods Conference“ Ende September 1994 veranstaltete Konferenz in Madrid vermittelte Aufschlüsse über die Resonanz, welche die Initiative der Commission in der internationalen Finanzwelt, bei Regierungen, Notenbanken und natürlich auch den Bretton Woods-Institutionen selbst gefunden hatte.

C. Die sondierenden Beratungen

Im Vorfeld des ersten Plenary Meeting der Commission am 21. September 1992 in Washington gab es Kontaktnahmen der Initiatoren des Vorhabens mit den Repräsentanten von IWF und Weltbank, international tätigen Finanzinstituten, nationalen Regierungen, mit den vorgesehenen Co-Chairs sowie ins Auge gefassten Kommissionsmitgliedern. Das „Summary Issues Paper“, das der Stab für das Meeting vorlegte⁸, sollte vor allem mögliche Beratungsgegenstände und die Struktur der damit verbundenen Probleme aufzeigen. Im Vordergrund standen dabei zentrale Entwicklungstrends der Weltwirtschaft und der internationalen Finanzmärkte einerseits sowie die neuralgischen Aspekte der Tätigkeit von IWF und Weltbank andererseits. Die Vorlage war auf diese beiden Institutionen ausgerichtet. Es ging ihr um deren Bewährung im Umfeld der beginnenden 90er Jahre. IWF und Weltbank sollten wieder fähig werden, den ihnen in der Bretton Woods-Konferenz von 1944 zugeschriebenen Rollen zu entsprechen: der IWF als „official guardian of the international monetary system“ und die Weltbank als „principle multilateral champion of economic development“.

Die in dem Stabspapier diagnostizierten fundamentalen Sachverhalte der Weltwirtschafts- und der Weltwährungsordnung waren: weltweit sinkende Wachstumsraten, exzessive internationale Verschuldung, abnehmende Sparbereitschaft, schleppender Fortschritt bei der Liberalisierung der internationalen Handels- und Finanzbeziehungen, sich mehrende regionale Blockbildungen statt eines globalen Multilateralismus, expandierende und unkontrollierte internationale Finanzmärkte, das Nebeneinander von drei Reservewährungen: US-Dollar, Yen und D-Mark mit jeweils eigenen Währungszonen, die Neustrukturierung der Entwicklungsländer

⁸ „The Future of the Bretton Woods Institutions“, hektographiertes internes Papier, aus dem ohne Angabe von Seitenzahlen zitiert wird. Gleiches gilt für die weiteren als Quellen genutzten Vorlagen und Protokolle (Minutes), allesamt interne und nicht gedruckt vorliegende Papiere.

von rasch expandierenden jungen Industriestaaten bis zu weiter verarmenden Gebieten wie Bangladesh in Südasien oder die Sahel-Zone in Afrika, und schließlich das Kollabieren der zentral geplanten Volksrepubliken in Zentral- und Osteuropa. Das alles wie auch anderes habe das Standing und die Aktivitäten von IWF und Weltbank beeinflußt und wirke sich noch immer aus. Damit verbünden sich Fragen nach der zukünftigen Position des GATT⁹, einer Neuemission von Sonderziehungsrechten und der Regelung der Beziehungen zwischen IWF und den Industrieländern bzw. zwischen der Weltbank und den Entwicklungsländern sowie den regionalen Entwicklungsbanken, zwischen beiden Bretton Woods-Institutionen und den früheren Satelliten der Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten, nach den Ursachen für die unzulängliche Kooperation zwischen IWF und Weltbank, den Überlappungen in deren Aktivitäten und dem Kontraindizierten in ihren Operationen. „Are the Bank and the Fund ready to back stop the world economic and financial system in future crisis?“ „Will the Boards, the Interim and the Development Committees remain able to govern the two institutions?“ Empfiehlt sich nicht eine Fusion von IWF und Weltbank? Sollten nicht beide in Zukunft ihre Aktivitäten (stärker) konditionieren, indem sie ein Wohlverhalten hinsichtlich der „security goals“, des „global environment“, von „serious political reforms on the way to establishing democracy“, beim Kampf gegen AIDS und Drogen und bei der Bevölkerungskontrolle verlangen? Wie sollen es Fonds und Bank mit der „progressive balcanization“ („the brake up of established states“) halten? Usf.

Auf dem Meeting in Washington fand das Vorhaben der Initiatoren breiteste Zustimmung. „Great changes lie ahead over the next fifty years. So the Commission has undertaken a major task.“¹⁰ Doch die Geister schieden sich sogleich, als es um die Definition der Aufgabe ging, der sich die Commission zu stellen hat. „Broad approach“ oder „limited approach“ – das war die Frage.

Die Befürworter eines breiten Ansatzes¹¹ sahen sich in der Nachfolge der Bretton Woods Conference von 1944, die nach einer neuen strategischen Lösung suchte, die die Fehler der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen vermied. Es wäre „historically appropriate“ Vergleichbares anzustreben. Die Mitglieder der Commission seien keine „institutional tinkers“. Also sei an den globalen Problemen unserer Zeit anzusetzen und zu fragen, wie sie auf Dauer gelöst werden könnten. Das Ziel sei, „to achieve stable and sustainable growth worldwide“. Zu bestimmen seien die zugehörigen Rollen der Bretton Woods-Institutionen, zumal sich „the process of economic coordination among the G 7 countries . . . at a low ebb“ befindet. Das umschloße Vorstellungen über das wünschenswerte globale monetäre System, also

⁹ Inzwischen durch den erfolgreichen Abschluß der Uruguay-Runde und die Gründung der World Trade Organization (WTO) als Special Agency der UN beantwortet.

¹⁰ Hinweise und Zitate beziehen sich auf die Minutes des Washingtoner Meeting.

¹¹ Hier wie im folgenden Text wird der in diesem Zusammenhang zu wahren Vertraulichkeit wegen vermieden, bezogene Positionen einzelnen Mitgliedern der Commission zuzuordnen.

eine zukünftige Weltwährungsordnung. Wenn es der Commission auch nicht möglich sein dürfte, die Details einer solchen Ordnung ausführlich zu beraten, so wären doch Empfehlungen „in some vision of the future of the system as a whole“ unabdingbar. Und dabei sollte auch nicht der Frage ausgewichen werden, ob Fonds und Bank im 21. Jahrhundert noch benötigt würden.

Der breite Ansatz stieß auf Widerspruch. Gewarnt wurde vor „speculative generalities“, plädiert wurde für ein Fokussieren aller Anstrengungen auf die Reform der Bretton Woods-Institutionen. Die „broad issues“ könnten nur der Hintergrund für konkrete institutionenbezogene Empfehlungen sein. Und deren Ziel müsse es sein – darin bestand von vornherein Einvernehmen – die Stellung des IWF zu stärken, nicht zuletzt gegenüber den Industriestaaten. Der IWF müsse zu einem „protector of the stability of the international monetary system“ werden. Die Commission solle sich dagegen nicht mit Spezifikationen der internationalen Handelsordnung und damit des GATT befassen.

Schon in dieser ersten Beratung begann sich abzuzeichnen, was dann zu einem roten Faden über alle Meetings der Commission hinweg werden sollte:

- Die vom Stab konstatierten Fehlentwicklungen seit dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Regimes werden kaum kontrovers diskutiert. Der Befund signalisiert, daß es an der Zeit ist zu handeln.
- Der IWF und die Weltbank sollen wieder zu den ihnen ursprünglich zugewiesenen Aufgaben zurückfinden.
- Über die Inhalte einer angemessenen Arbeitsteilung zwischen den beiden Bretton Woods-Institutionen und die Reformempfehlungen für die Weltbank ist vergleichsweise leicht Übereinkunft zu erzielen.
- Anders verhält es sich mit der Frage, inwieweit eine Neuordnung des internationalen monetären Regimes in das von der Commission empfohlene Handlungsprogramm einbezogen werden soll.

Die Commission ging in Washington noch davon aus, daß trotz der Meinungsverschiedenheiten gleichsam ein geradliniger Weg von den ersten Aussprachen bis zum finalen Berichtstext vor ihr liege. Empfohlen wurde, „sub-groups“ zu bilden. Den Co-Chairs solle es obliegen, die jeweiligen Beratungsergebnisse zu koordinieren. „In this manner, a corpus of generally agreed positions should be build up during the course of the next twelve to eighteen months, becoming the report of the Commission“. Der Bericht habe die Commission insgesamt zu repräsentieren. „The regional organization of the Commission should be ‚invisible‘ in the final report“. Eingeräumt wurde, daß die „Dritte Welt“ in der Commission stärker vertreten sein müsse. Der Kreis der Kommissionsmitglieder solle durch „selected members from developing countries“ ausgeweitet werden.

Am 7. Dezember 1992 trafen sich in Frankfurt am Main die Co-Chairs, ergänzt um einige Kommissionsmitglieder und den Stab, im Hause der Deutschen Bank. Erneut erwies sich, daß die Frage, inwieweit und wie die Weltwährungsordnung

im Kommissionsbericht berücksichtigt werden solle, kontrovers beantwortet wurde¹². In anderem zeichnete sich schon bald ein Konsens ab:

- Die Commission solle um ebenso klare wie mutige Aussagen und um „recommendations of substance“ bemüht sein.
- Der Kommissionsbericht solle mit etwa 10-20 Seiten knapp gehalten und lesbar sein.
- Weder Auflösung noch Fusion von IWF und Weltbank seien in Betracht zu ziehen. Beide Institutionen hätten sich in Zukunft wieder ihrer fundamentalen Aufgaben anzunehmen. Es gelte „to reinstitute Fund authority over all member states as opposed to only LDCs (Least Developed Countries, d.V.) in distress and the ex-socialist countries“. Im Falle der Bank käme es darauf an, „to encourage sustainable economic development and the reduction of poverty in a world where the private sector has most of the resources“.
- Zu prüfen sei, ob nicht die Boards von Fund und Bank personengleich besetzt werden sollten. Vor allem die Weltbank sei überbesetzt und reformbedürftig.
- Fragen der Welthandelsordnung sollten nur insoweit berücksichtigt werden, als sich das aus dem Kontext mit den zentralen Anliegen der Commission ergäbe.

Zu den Schlüsselfragen der Weltwährungsordnung hatte Yusuke Kashiwagi, Co-Chair der japanischen Kommissionsgruppe, einen Beitrag „Future of the International Monetary System and the Role of the IMF“ vorgelegt¹³. Nach Kashiwagi ist das heutige Wechselkursregime ein „non-system“, weil „no governing system exists today“. Die Folgen seien mittelfristig „misalignments“ und kurzfristig eine „volatility“ („erratic ups and downs“) der Wechselkurse. Das erforderliche Maß an Stabilität könne nur durch eine Koordination nationaler Politiken im Rahmen klar definierter Verhaltensregeln erreicht werden. Das wiederum erfordere Vereinbarungen zwischen den drei dominanten Reservewährungen (Dollar, Yen und D-Mark) über Wechselkurs-Bandbreiten, die sich den Veränderungen in den „economic fundamentals“ anzupassen hätten, zudem über ein dazu passendes geldpolitisches Handeln und abgestimmte Interventionen in die Devisenmärkte. Jede der drei Notenbanken solle verpflichtet werden, ihre Währungen von den anderen beiden Zentralbanken insoweit anzukaufen, als diese zugunsten dieser Währung interveniert haben. Die Vereinigten Staaten sollten derart ebenso einer Zahlungsbilanzdisziplin unterworfen werden wie Japan und die Bundesrepublik. Auf lange Sicht könnte sich eine Weltwährungsordnung mit einer globalen Einheitswährung empfehlen. Der Internationale Währungsfonds solle an der Festlegung von „target zones“ beteiligt sein, das politische Handeln der Beteiligten koordinieren sowie die wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklungen auf Weltebene überwachen. Gleichgerichtete Anstrengungen der G 7-Staaten würden derart auf eine solidere Basis

¹² Hinweise und Zitate beziehen sich auf die Minutes des Frankfurter Meeting.

¹³ Background Papers, a. a. O., p. C 1-4.

gestellt. Gegebenenfalls sei ein „permanent organ“ für die G 7-Staaten einzurichten, verbunden mit einem Sekretariat, das vom Fonds betrieben werden könne.

Der Vorstoß Kashiwagis gab dem „broad approach“ schärfere Konturen: Auf Dauer funktionsfähig ist nur eine Weltwährungsordnung mit einem verbindlichen Regelwerk. Um vornehmlich dem Dollar ein „benign neglect“ zu verwehren, sollen die Lasten aus Interventionen in den Devisenmarkt – offenbar nach dem Muster des Europäischen Währungssystems (EWS) – asymmetrisch verteilt, also letztlich von dem Land mit der jeweils gestützten Währung zu tragen sein. Wünschenswert wäre eine zu alldem passende Koordinationsleistung der G 7-Staaten, gegebenenfalls unterbaut durch institutionelle Vorkehrungen.

Die in Frankfurt versammelte Runde war allerdings trotz einer durchschimmern den Vorliebe der japanischen und auch der amerikanischen Teilnehmer für einen „broad approach“ nicht gewillt, sich im Vorgriff auf die Beratungen in der Commission festzulegen. Eingeräumt wurde, daß das heutige Multiwährungssystem eine neue Qualität erhielt, gelänge es, Verhaltensweisen einzuführen, „governed by agreed principles embodied in specific rules for coordinated action“. Doch während Japan dazu bereit sein könne, gelte das nicht für die USA, wo „even the Federal Reserve pays relatively little attention to exchange rates in setting monetary problems“. Und in Westeuropa seien die „policy makers … focused inward to the moment on EMU (European Economic and Monetary Union, d.V.) not on the dollar or yen.“ Wenn die Commission demnach den Übergang zu einer neuen Weltwährungsordnung thematisieren wolle, so müßten zunächst die Mängel der heutigen „Nicht-Ordnung“ dokumentiert, zudem der Nachweis erbracht werden, daß die Konflikte und protektionistischen Neigungen in einem System mit in etwa gleich großen Währungsräumen (Dollar, Yen und europäische Währungseinheit) zunehmen, daß ferner die private Wirtschaft weltweit an einer solchen Neuorientierung interessiert ist und die Commission eine „workable“ Lösung, vorteilhaft für alle Beteiligten, anzubieten hat.

Von einigen Teilnehmern wurde bezweifelt, daß dem zu entsprechen ist. Kurzum: Ein System fester Wechselkurse sei noch für lange Zeit nicht zu verwirklichen. Da gleichwohl ein Mehr an Wechselkursstabilität wünschenswert sei, solle an eine weniger rigide Lösung gedacht werden, an ein „floating rate system with limits“. Eine solche Alternative würde Absprachen über die Art des Reagierens auf unerwünschte Entwicklungen an den Devisenmärkten erfordern. Das Vertrauen des Marktes zu gewinnen, sei dann Sache der beteiligten Notenbanken und Regierungen. Hilfreich wären dazu passende Initiativen der G 3-Staaten. Die G 7-Konferenzen hätten sich ebensowenig bewährt wie bilaterale Wechselkursabsprachen. Es könnte sich sogar ein Verzicht auf „G 7-based economic discussions and summits“ empfehlen. Zu prüfen sei demgegenüber, ob die G 3 nicht einen Sanktionsmechanismus vorsehen könne. Weiche ein Mitglied der G 3 gemäß dem Urteil des IWF (handelnd „in a monitoring and advisory role“) von den Vorgaben signifikant ab, so sollten sich die anderen zwei Mitglieder gehalten sehen, „to act jointly against the third“.

Auch diese Variante eines „limited approach“ ist Ausdruck der Unzufriedenheit mit den gegenwärtigen Verhältnissen, doch sie zeugt zugleich von der Skepsis gegenüber der Erwartung, die heutige Weltwährungsordnung (schon bald) durch eine systematische Folge von Schritten hin zu einem System fester, wenngleich vorerst anpassungsfähiger Wechselkurse ablösen zu können. Gesucht wird so nach Zwischenlösungen, die selbst wiederum unter vielen Vorbehalten stehen.

Immerhin wurde mit der skizzierten Lösungsvariante angezeigt, daß das heutige Multiwährungssystem differenzierter als in Kashiwagis Beitrag zu beurteilen ist, und daß es durchaus Raum für gewollte Konvergenzen und Kooperationen bietet. Was angeboten wird, bleibt indes vage. Der Grund dafür liegt auf der Hand. Einerseits werden einem System flexibler Wechselkurse die erforderlichen ordnenden Fähigkeiten abgesprochen, andererseits scheint die Zeit für die Einführung eines neuen monetären Regimes auf Weltebene noch nicht gekommen zu sein, weil ein vorschnelles Handeln mit (zu) hohen Risiken verbunden ist. Jede interimistische Lösung steht derart ebenso unter systembedingten wie zeitlichen Vorbehalten. Auch Überlegungen solcher Art bestimmten von nun an Beratungen wie Entwurfsarbeiten.

In Frankfurt erwies sich also, daß der Abstimmungsbedarf größer war als erwartet. Der Stab wurde beauftragt, für das Meeting am 28. April 1993 in London „a shortened word schedule“ vorzulegen. Die vorgegebene Liste der „Analytical Papers“ über die „key issues“ sollte gekürzt, die Background Papers sollten je nach Qualität zusammen mit dem „main Commission Report“ publiziert werden, „but would not be a part of it“.

Doch noch vor dem Londoner Meeting trafen sich am 25. Januar 1993 in New York die „American and developing country members“. Von den Vertretern der Dritten Welt wurde ein – derart nicht erwarteter – weitgespannter Diskussionsbedarf angemeldet, verbunden mit dem Wunsch, diesem noch vor dem ersten Entwurf des Kommissionsberichtes zu entsprechen¹⁴. Dem Begehrten konnte insofern Rechnung getragen werden, als es allen Kommissionsmitgliedern freigestellt wurde, an dem vorgesehenen Meeting des Executive Committee am 28. April 1993 in London teilzunehmen. Auch wurde das Spektrum der „Discussion Papers“ stärker auf Themen ausgerichtet, die die Beziehungen zwischen den Entwicklungsländern und den Bretton Woods-Institutionen betrafen. Anwesende Vertreter der Dritten Welt brachen eine Lanze für den IWF, vor allem für die Weltbank, indem sie sich gegen eine allzu vordergründige Kritik am Volumen, der Effizienz, der Flexibilität und der Wirksamkeit der Aktivitäten der Weltbank wandten. Die sich überlappenden Programme von IWF und Weltbank hätten ihre Ursache nicht zuletzt darin, daß nicht wenige Entwicklungsländer der strikten Konditionalität der Fondsausleihungen nicht zu entsprechen vermögen und insofern auf die Unterstützung durch die Weltbank und ihrer Töchter angewiesen seien. Auch wären gerade die LDC's nach wie vor bei der Finanzierung von Infrastrukturprojekten und Sozialprogram-

¹⁴ Hinweise und Zitate beziehen sich auf die Minutes des New Yorker Meeting.

men auf die Weltbankorganisation angewiesen. Hier greife der private Wettbewerb nicht. Wenn es die Weltbank (und den Fonds) nicht gäbe, müßten wichtige Felder unbesetzt bleiben, so die enorm hilfreichen Dienste der Bank bei der entwicklungsbezogenen Forschung, der Informations- und Kommunikationspolitik und der technischen Hilfe oder der bewährten Unterstützung bei der Mobilisierung finanzieller Ressourcen.

Auch auf diesem Meeting führte die Frage, ob die Commission „a more disciplined exchange rate regime over the medium term“ vorschlagen solle, zu Pro- und Contra-Positionen. Einerseits wurde in der Wechselkursstabilität kein vorrangiges Ziel gesehen, zumal es an politischer Kohäsion, ein globales Festkurssystem zu verwirklichen, fehle. „Bold action to impose rules on the exchange rate system and the future (is) not feasible“. Andererseits sprach sich eine Mehrheit der Teilnehmer für die Stabilität von Wechselkursen aus, zumal der Rangverlust des Dollars sich fortsetzen dürfte. Per saldo ergab sich für den Vorsitzenden Paul Volcker: „The Commission will examine the international monetary regime in addition to the Bank and the Fund as institutions.“

Am 6. April 1993 versandte der Stab zur Einstimmung auf das Londoner Meeting – wie verabredet – eine „Preliminary Report Outline“. Er sah zwei Bände und einen Anhang vor: Volume I (24 Seiten) sollte eine Einführung mit historischen Bezügen und eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse sowie die Empfehlungen umschließen, die sich auf internationale geldpolitische Absprachen, den IWF, die Weltbankgruppe und die Regelung der Beziehungen zwischen den beiden Bretton Woods-Institutionen beziehen. Volume II (90 Seiten) waren die zugehörigen analytischen Überlegungen vorbehalten. Diese betrafen vornehmlich die sich durch die Ungleichgewichte an den Devisenmärkten und die Volatilität der Wechselkurse stellenden Probleme sowie deren Lösung mittels „Zielzonen“ und Politikkoordination, ferner die zukünftigen Rollen von IWF und Weltbank. Die für den Anhang (60 Seiten) vorgesehenen acht Sonderkapitel sollten sich mit ausgewählten Aspekten der Bretton Woods-Institutionen, mit dem Zielzonenkonzept, der Kontrolle des Fonds und der Bank u.a.m. befassen. Empfohlen wurde derart durch den Stab ein in sich geschlossenes Berichtswerk mit in etwa gleichgewichteten deskriptiven, analytischen und empfehlenden Inhalten, ergänzt um die zugehörigen Hintergrundinformationen. Unverkennbar war der Versuch, beide Themen: Internationale Währungsordnung und Bretton Woods-Institutionen, gleichrangig und im Kontext miteinander zu behandeln.

Das Meeting in London (27./28. April 1994), de facto eine „plenary session“ – in den Minutes¹⁵ auch so bezeichnet –, verfolgte vornehmlich den Zweck, dem für das Septembermeeting erwarteten ausformulierten Stabsentwurf Führung zu geben. Frühere Themen wurden wieder aufgenommen, eingenommene Positionen bestätigt und ergänzt. Ein beachtliches Maß an Einigkeit zeichnete sich – wie zu erwarten – vor allem bei den Anliegen ab, die die Weltbank betrafen:

¹⁵ Hinweise und Zitate beziehen sich auf die Minutes des Londoner Meeting.

- Die Weltbank-Gruppe bedarf der Reform, nicht eines radikalen Umbruchs.
- Die 6000 permanent Beschäftigten und die ca. 4000 „near permanent consultants“ sind strukturell zu „durchforsten“, ebenso das ausgefertigte Spektrum an Weltbankaktivitäten.
- „The International Finance Corporation (IFC) has a valuable and distinctive deal-oriented culture which the World Bank does not.“ Ihrer angemessenen finanziellen Ausstattung durch die Industriestaaten ist weiterhin eine hohe Priorität einzuräumen.
- Die Weltbank soll nicht länger mehr vornehmlich als finanzieller Intermediär und damit als Surrogat für einen ansonsten nicht gegebenen Zugang zum Kapitalmarkt fungieren, sondern zunehmend private finanzielle Ströme in die Entwicklungsländer leiten und an deren privaten Sektor Ausleihungen gewähren dürfen, die nicht mehr der Garantie der Regierung des Empfängerlandes bedürfen. „The Bank (group) should not lend where the private sector can.“
- Die Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) solle stärker eingesetzt werden als bislang, die Bank selbst als „lender of last resort“ nur dort fungieren, wo sich das wegen nicht erfüllbarer Bedingungen der Kapitalgeber oder wegen wichtiger positiver Externalitäten empfehle.
- Zu begrüßen sei das umweltpolitische Programm der Bank. Anliegen der globalen wie der nationalen Umwelt seien eine ihrer legitimen Domänen.

Von zentralem Rang für das Londoner Meeting war wiederum die nach wie vor offene Frage, wie es die Kommission mit dem internationalen monetären Regime halten solle. Von Kenichi Ohno¹⁶, Peter Kenen¹⁷ sowie von Fred Bergsten und John Williamson¹⁸ waren Background Papers vorgelegt worden, die das Anliegen einer Reform der Weltwährungsordnung, gekennzeichnet durch eine relative Wechselkursstabilität („small currency adjustments are needed“) und die Koordinierung der makroökonomischen Politik auf Weltebene („greater domestic policy discipline“ unterstellt), stützen. Erforderlich seien relativ breite Zielzonen für Wechselkursschwankungen, akzeptable Regeln für politisches Handeln und eine gestärkte Autorität des IWF sowie eine größere Bereitschaft der G 3/7-Regierungen, Koordinierungsmechanismen zu akzeptieren. Nicht überraschen konnte, daß ein derartiges Programm in der Aussprache beredte Befürworter fand, während andere Kommissionsmitglieder sich erneut skeptisch zeigten. Der Vorsitzende, Wilfried Guth, empfahl der Commission, beide Basisszenarien zu behandeln: eine aufgewertete Rolle für den IWF, verbunden mit konkreten Regeln für die Verwirklichung von mehr Wechselkursstabilität und Politikkoordinierung, sowie eine solche

¹⁶ Kenichi Ohno, The Case for a New System, a. a. O., p. C 5-12.

¹⁷ Peter Kenen, Ways to Reform Exchange Rate Arrangements (revidierte Fassung von März 1994), a. a. O., p. C 13-20.

¹⁸ Fred Bergsten/John Williamson, Is the Time Ripe for Target Zones or the Blueprint?, a. a. O., p. C 21-30.

aufgewertete Rolle ohne ein Regelwerk. Beide Optionen sollten im Stabsentwurf berücksichtigt werden. Damit war in der entscheidenden Frage wiederum alles offen geblieben.

D. Der Entwurf des Kommissionsberichtes

Noch einmal: Die Gründung der Bretton Woods Commission war ganz und gar auf den Bericht ausgerichtet, den die Commission anlässlich des 50-jährigen Jubiläums der Bretton Woods Konferenz in einem angemessenen Rahmen vorlegen wollte. Der Bericht sollte Zeugnis ablegen von dem Befund, zu dem die Commission gelangt war und von der politischen Botschaft, auf die es ihr an kam. Das erforderte, auch in all den Punkten Farbe zu bekennen, in denen sich bislang kein Konsens abzeichnen wollte. Zudem waren möglichst eindeutige, überdies kräftige Akzente zu setzen. Schließlich galt es, einer historischen Option gerecht zu werden. So wie 1944 in Bretton Woods die Zukunft der Welt durch die getroffenen Vereinbarungen gestaltet werden sollte und dann auch gestaltet wurde, so ging es nun 50 Jahre danach um einen richtungsweisenden Entwurf für das nächste halbe Jahrhundert, anknüpfend an die heutigen Gegebenheiten und ausgerichtet auf die zukünftigen Notwendigkeiten. Wer so dachte – und das galt für die Initiatoren des Vorhabens, die Mehrheit der Kommissionsmitglieder und auch den Stab – konnte sich nicht mit Reformen der beiden Bretton Woods-Institutionen allein zufrieden geben, sondern wollte den IWF in funktionsgerechter Arbeitsteilung mit der Weltbank in einer sich neu formierenden Weltwährungsordnung verankert sehen. Auf der Strecke bleiben mußte dann die Alternative eines aufgewerteten IWF im Rahmen des heutigen monetären Mischsystems. Die zukünftige Rolle des IWF war vielmehr in einem neuen globalen monetären Regime zu definieren, d. h. fürs erste im Übergang zu einem solchen Regime.

I. Zum Inhalt

Der Entwurf des Stabes¹⁹ entsprach der Erwartung²⁰. Der Anspruch auf einen „Aufbruch zu neuen Ufern“ wird (weitgehend deckungsgleich mit der bisherigen Argumentation) begründet mit

¹⁹ Dieser Entwurf war das eigentliche Schlüsseldokument der Vorbereitungsphase. Er war das Substrat aller vorhergehenden Beratungen aus der Sicht der Verfasser, zugleich Ausdruck des währungspolitischen Credos, das von der Commission erwartet wurde. Der Inhalt des Be richtsentwurfs soll daher nicht nur – selbst unter Hinnahme von Wiederholungen – vergleichsweise ausführlich dargelegt werden, sondern er soll auch Anhaltspunkt für einige Reflexionen über das Paradigma einer Reform der Weltwährungsordnung sein.

²⁰ Hinweise und Zitate beziehen sich auf den Entwurf, es sei denn, die Quellen werden gesondert ausgewiesen.

- eher pessimistischen ökonomischen Perspektiven (niedrige Wachstumsraten und anhaltend hohe Arbeitslosigkeit),
- der Instabilität der Wechselkurse (längere Phasen von misalignments und immer wieder neue externe Schocks),
- einer weltweiten Fehlallokation von Ressourcen sowie protektionistischen Praktiken in den alten und den neuen Industrieländern,
- wenig ermutigenden Erfahrungen in Europa auf dem Wege zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion,
- der Globalisierung von Finanzmärkten und einer zunehmenden Integration von Waren- und Leistungsströmen auf Weltebene,
- des Wegfalles der traditionellen Dichotomie zwischen nationalen und internationalen Märkten einerseits sowie zwischen national und international ausgerichteter Wirtschafts- und Währungspolitik andererseits,
- der Differenzierung der ehemaligen Entwicklungsländer in solche, die den Anschluß an die weltwirtschaftliche Entwicklung gefunden haben oder dabei sind, ihn zu finden, und solchen, die immer weiter zurückfallen und dies zum Teil absolut,
- dem Systemwandel in den ehemals totalitären zentral geplanten Volksrepubliken hin zu mehr oder weniger demokratischen und marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften.

Der Befund erforderte das Setzen von Prioritäten: die Koordination der makroökonomischen Politik der großen Industrieländer, vor allem der USA, Japans und der Bundesrepublik (später der Europäischen Union) sowie die Schaffung eines stabilen weltweiten monetären Regimes. Beide Prioritäten – so wird argumentiert – bedingen einander; sie seien nur gleichzeitig und in Abstimmung miteinander zu verwirklichen, und das auch nur mit dem IWF und durch ihn als verantwortliche Überwachungs-, Lenkungs- und Kontrollinstanz.

Um den Prioritäten zu entsprechen, bedürfe es eines „designated range system for the management of the exchange rates“. Das „Zielzonensystem“ solle sich auf die wichtigsten Währungen beschränken und die Stabilität der Wechselkurse zwischen diesen „in normal times“ sowie die Flexibilität der Bandbreiten im Falle fundamentaler Veränderungen der relativen Positionen von Ländern und Regierungen gewährleisten. Jeder Basiswechselkurs solle dem – „geschätzten“ - Wechselkurs entsprechen, der am ehesten ein dauerhaftes Zahlungsbilanzgleichgewicht verspricht. Die Bandbreite zwischen der oberen und der unteren Grenze der Zielzonen müsse weit genug sein, um im Falle eines Realignments ein Überlappen der alten und der neuen Zielzonen zu gewährleisten. Ein solches (systemtypisches) Realignment zeichne sich durch eine möglichst geringe Dosierung aus, was wiederum bedinge, daß Realalignments gegebenenfalls häufig vorgenommen werden, also ohne Verzug immer dann, wenn sie angezeigt sind.

Sache der großen (major) Industriestaaten sei es, ihre Bandbreiten immer dann und zwar intramarginal zu verteidigen, wenn sich die Wechselkurse einer vereinbarten Distanz zu den Grenzen der bewußt weiten Bandbreiten hin nähern. Die Interventionen sollten aufeinander abgestimmt, von „adjustierten“ nationalen Zins-sätzen flankiert, „open-ended“ und durch offene Kreditlinien zwischen den Notenbanken und zwischen diesen und dem Internationalen Währungsfonds abgesichert sein. Empfohlen wird die Entwicklung neuer Interventionsinstrumente, „to lower intervention costs“. Um das Vertrauen des Marktes zu festigen, sollten die Bandbreiten für Wechselkursschwankungen Schritt für Schritt eingeengt und die Häufigkeit der Wechselkursanpassungen verringert werden, während der Druck auf eine wirksame Politikkoordination verstärkt und zugleich besser abgedeckt („at the same time accommodated“) wird. Erweise es sich als erforderlich, hätten die beteiligten Industriestaaten ihre Geldpolitik in den Dienst der Wechselkursstabilität („to the pursuit of exchange rate stability“) zu stellen.

Von den großen Industriestaaten solle eine neue stabile internationale Recheneinheit („international standard unit of account“) „at the center of any reformed system“ in Betracht gezogen werden. Ihr Wert errechne sich gegen einen Währungskorb „of the major currencies“ entsprechend den Sonderziehungsrechten oder der ECU. Durch eine Deflationierung entsprechend der gewichteten durchschnittlichen Inflationsrate der großen Währungen könne der Realwert des neuen globalen „numeraire“ stabilisiert werden. Ein solcher Standard empfehle sich nicht zuletzt als Recheneinheit für Fonds und Weltbank.

Was die Leitung (governance) und die Kontrolle beider Bretton Woods-Institutionen sowie die Abstimmung zwischen ihnen angeht, so hält sich der Entwurf weitgehend an das zuvor in den Beratungen der Commission Vereinbarte. Manche Empfehlungen werden präzisiert, einiges ist neu, auf anderes wird verzichtet:

- Als unabdingbar gilt, daß zwar IWF und Weltbank grundsätzlich nicht Klienten diskriminieren dürften, daß aber im Sinne zentraler politischer Anliegen der Kapitaleigner – also vornehmlich der großen Industriestaaten – bei allen Operationen die gegenwärtigen politischen Machtstrukturen (Demokratiegebot), die Wahrung der Menschenrechte, das Engagement im Kampf gegen die Armut, das Maß an Militärausgaben und die Berücksichtigung umweltpolitischer Ziele zu beachten seien. Länder, welche die politischen Bedingungen respektierten, seien zu fördern, Länder, für die das nicht gelte, sollten Einschränkungen zu gewärtigen haben.
- Gefordert wird, daß die Zuweisung von Anteilen und damit Stimmenquoten für IWF und Weltbank neu zu regeln sind. Anpassungen müßten quasi-automatisch erfolgen und sich in Übereinstimmung mit den ökonomischen Realitäten befinden.
- Gedrängt wird mehr noch als bislang auf eine klar strukturierte und effiziente Leitungshierarchie. Die Executive Boards, die in Orientierung an die Beschlüsse des Interim Committee einerseits und des Development Committee andererseits

- die beide einer klareren Profilierung bedürften – für die politische Linie der Institutionen verantwortlich sind, sollten mit den gleichen Persönlichkeiten besetzt sein (Personalunion), und diese sollten in ihrem Rang unmittelbar unterhalb der zuständigen Kabinettsmitglieder stehen, um derart einen direkten Zugang zu den nationalen Regierungen zu haben.
- Beim Währungsfonds solle eine „Monetary Coordination Group“ innerhalb des Executive Board eingerichtet werden, zuständig für alle Aktivitäten des Fonds, die auf den Übergang zu einem neuen internationalen monetären Regime gerichtet sind. Er und nicht der Executive Board sei dann für wechselkurspolitische Operationen und für Politikkoordination verantwortlich. Die monetäre Koordinationsgruppe solle sich aus den Exekutivdirektoren der Länder zusammensetzen, die am internationalen monetären Regime einen besonderen Anteil und damit Interessen wahrzunehmen haben. Am Anfang könne die Monetary Coordination Group mit den Exekutivdirektoren der G 7-Staaten besetzt sein. Das ergebe auch eine bessere Abstimmung mit den Beschlüssen der G 7-Konferenzen. Allerdings müßte die Koordinationsgruppe offen sein für neue Länder, „if their international relations reached a certain relative scale“. Auszuscheiden hätten Länder, deren „relative stake in the international economic and monetary regime diminished below a certain level“.
- Executive Boards, das Management und der Mitarbeiterstab beider Institutionen müßten dem Vertrauensvorschuß der Mitgliedsregierungen gerecht werden. Dazu gehöre die Bereitschaft, Inspektionen im Falle von Beschwerden zu akzeptieren. Auch sei die Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern.
- Zwischen dem Personal von Fonds und Weltbank und den Mitarbeitern der nationalen Notenbanken bzw. der einschlägigen Ministerien müsse es zu einem geregelten Austausch kommen. Beschäftigungsverhältnisse sollten – von Ausnahmen im Falle eines Bedarfes an institutioneller Kontinuität abgesehen – nicht länger als 10 Jahre dauern. Überflüssige Mitarbeiter seien zu entlassen.

Was die Weltbankgruppe angeht, so wird in geeigneter Systematisierung detailliert herausgearbeitet, was schon wiederholt diskutiert und für gut geheißen worden ist. Betont werden u. a. erneut deren katalytische Funktionen, der Verzicht auf Rollen, die andere öffentliche Institutionen und auch der private Sektor übernehmen sollten, zudem das Postulat einer Konzentration auf die ärmsten Entwicklungsländer und die ehemaligen sozialistischen Staaten. Junge Industriestaaten, die keiner Unterstützung mehr bedürftig sind, sollten nur im Falle internationaler Externalitäten und sonst nicht erzielbarer Erfolge gefördert werden. Alle Töchter der Weltbank (IDA – International Development Association –, IFC und MIGA) sollten als Agenten der Weltbank und in Abstimmung miteinander tätig sein, sich so auch an den gleichen Grundsätzen orientieren. Die IDA sei eine Entwicklungsinstitution und nicht ein öffentliches Finanzierungsorgan. Die IFC habe sich als selbstständige Organisation sehr bewährt. Die MIGA habe ihre Möglichkeiten nicht annähernd ausgeschöpft.

10*

Die Weltbankgruppe insgesamt sei bislang zu insulär und so auch wenig effizient. Es bedürfe einer effektiven Zusammenarbeit mit den regionalen Entwicklungsbanken, mit anderen Einrichtungen der UN sowie zentralen Entwicklungorganisationen.

II. Würdigung der währungspolitischen Empfehlungen

1. Bezugene Positionen

Keine Frage, der Stab wollte einen Bericht aus einem Guß vorlegen. Der Entwurf war gewiß in vielem korrekturbedürftig. In manchem fehlte es noch an Präzision. Aus der gewählten Systematik resultierten viele Wiederholungen. Während der währungspolitische Teil mehr umschrieb als konkret ausführte, überwog später das Detail. Entscheidend aber ist, daß die Verfasser im Sinne des Vermächtnisses von Bretton Woods einen großen Entwurf zu liefern bemüht waren. Dahinter stand die Überzeugung, daß die Zeit reif sei für ein neues internationales monetäres Regime, das allerdings nur schrittweise verwirklicht werden könne. Diesen Prozeß – mit nicht genannten Jahren des Überganges – zu überwachen und zu steuern, sollte dem IWF obliegen. Mit dem währungspolitischen Grundanliegen und dem vorgeesehenen Verfahren war zugleich die Rolle des IWF definiert und damit die Basis für eine Rückkehr der beiden Bretton Woods-Institutionen zu ihren angestammten Aufgaben geschaffen. Der Fonds hatte wieder eine zentrale Aufgabe zu erfüllen. Er brauchte nicht mehr länger, schon aus Gründen des Überlebens, in den Gefilden der Weltbank zu grasen. Einer klaren Arbeitsteilung zwischen Fonds und Weltbank stand nichts mehr im Wege. Längst überfällige Reformen von IWF und Weltbank konnten zum Nutzen beider Institutionen verwirklicht werden.

Derart entfiel allerdings auch die Option einer Stärkung von IWF und Weltbank im Rahmen des gegenwärtigen Multiwährungssystems. Wäre indes diese Alternative berücksichtigt worden, so hätte das die vorgeschlagene Reform der Weltbank höchstens insofern berührt, als deren Tätigkeit vom währungspolitischen Umfeld beeinflußt wird. An den Reformansätzen als solchen hätte sich nichts geändert. Im Falle des IWF würde sich aber eine gänzlich andere Lage ergeben haben. Der IWF hätte sich nach wie vor verpflichtet gesehen, Tätigkeitsfelder, die der genuinen Arbeitsteilung entsprechend der Weltbank zustehen, ohne Kompensation aufzugeben. Da es eines motorischen Zentrums für das Werden einer neuen Weltwährungsordnung zur Zeit nicht bedarf, wäre die Basis für eine institutionalisierte Rolle des IWF als Stabilisator der internationalen Währungsbeziehungen und damit verbunden eines Koordinators des wechselkurspolitischen und makroökonomischen Handelns der dominanten Industriestaaten entfallen – jedenfalls mit so weitreichenden Kompetenzen, wie dies der Entwurf vorsah. Unter den Bedingungen des heutigen Mischsystems hängt die gemeinhin geforderte Stärkung der Position des IWF allein von der Überzeugungskraft von ihm bezogener Positionen, der Geneigtheit vor allem der Inhaber großer Stimmenquoten und – aus anderem Blickwinkel – der

Bereitschaft der G 7-Länder ab, dem IWF mehr Einfluß zu verschaffen. Der zumeist wegen seines exzellenten Mitarbeiterstabes und der akkumulierten hohen fachlichen Kompetenz hochgelobte IWF würde sich – auf das „limited approach“-Szenarium bezogen – (zumindest vorübergehend) abgemagert an die Seite einer neustrukturierten, in ihren Kompetenzen gestärkten Weltbank gestellt sehen. Das Plädoyer zugunsten eines neuen monetären Regimes liegt demnach im vitalen Interesse des IWF.

Typologisch gesehen empfiehlt der Berichtsentwurf den schrittweisen Übergang vom heutigen „Mischsystem“ zu einem Festkursstandard, der sich – jedenfalls vorerst – an Strukturmerkmalen sogenannter „weicher Lösungen“²¹ orientiert: In den Übergangsphasen sind die vorgesehenen Verhaltensregeln nur bedingt verbindlich. Die diskutierten Spielräume sind großzügig bemessen. Es gibt zwar Koordinations- und Abstimmungspflichten, auch zeigen vereinbarte Indikatoren ein Handeln an, doch Koordinationszwänge im strikten Sinne fehlen. Vieles – etwa die Festlegung der Zielzonen – ist Verhandlungssache. Trotz der dem IWF eingeräumten Kompetenzen existiert keine stringente *ex ante*-„governance structure“. Sanktionen sind nicht vorgesehen. Die zuvor erwogene Rücknahmeverpflichtung von nationalen Zahlungsmitteln, die von kooperierenden Notenbanken über Interventionen aufgenommen werden, wurde fallengelassen. Der Schutz gegen opportunistische Praktiken ist gering. Es handelt sich also um ein Regelwerk mit ausgeprägt diskretionären Elementen, eben gedacht für den Einstieg in ein Festkurssystem. Nicht erkennbar ist, ob irgendwann am Ende ein „harter“ Festkursstandard stehen soll mit starken Koordinationsregeln und einem Sterilisationsverbot, um die diskretionären Spielräume der Beteiligten kleinzuhalten und einen guten Opportunismusschutz zu bieten, oder gar mit globalen Geldmengen- und monetären Steuerungsregeln²².

2. Zur geistigen Patenschaft

Die Verfasser des Entwurfs orientierten sich im währungspolitischen Teil offenbar vornehmlich an den schon erwähnten Background Papers von Kenichi Ohno, Fred Bergsten und John Williamson sowie Peter B. Kenen.

Ohno erörtert in seinem Beitrag vor allem die mikro- und die makroökonomischen Kosten, die volatile Wechselkurse und Misalignments verursachen. Seine Argumente – das pauschale Urteil muß hier genügen – beeindrucken. Die Quintessenz ist eindeutig: „What is required today is a leap from the current regime of financial instability to the one of self-enforcing stability. This would be a regime where price changes are real signals and finance is a servant to real economic activity.“²³ Ohno betont, daß eine Reform der Weltwährungsordnung „is . . . interlink-

²¹ Peter Bofinger, Festkurssystem und geldpolitische Koordination, in: Duwendag, D. (Hrsg.), Schriften zur monetären Ökonomie, Bd. 29, Baden-Baden 1991, V-VII.

²² Vgl. ebenda, S. 206 ff.

²³ Ohno, a. a. O., p. C 11.

ed with the global political system. A stable currency arrangement requires . . . fiscal discipline, price stability, soundness of the banking system, open financial markets, and promotion of free trade“. Seien die großen Industriestaaten bereit, diese und andere Bedingungen zu erfüllen, so würden auch „the countries in the periphery“ gewillt sein, „to give up a large part of their monetary autonomy and peg themselves to the center in order to ‚import‘ economic stability“. Wie der Wandel im System sich vollziehen soll, sagt Ohno nicht.

Genau dies aber ist das primäre Anliegen von Bergsten und Williamson. Sie sind bemüht, die Plattform der Bretton Woods Commission als ein Vehikel zu nutzen, um den programmatischen Leitlinien in „Targets and Indications: Blueprint for the International Coordination of Economic Policy“ von John Williamson und Marcus H. Miller aus dem Jahre 1987²⁴ den Durchbruch zu verschaffen. Würde ihr konzeptioneller Ansatz als richtig befunden, „then in due course it would be natural to go on and endorse the blueprint formally. The world would then be back with a successor system to Bretton Woods.“²⁵ Der Anspruch war hoch, das Vorhaben schien fast erreicht – jedenfalls in der Commission. Unverkennbar ist die geistige Patenschaft des Blueprint im währungspolitischen Teil des Berichtsentwurfes. Zwar wird das diffizile Regelwerk des Blueprint nicht einfach kopiert, doch die Übergangsempfehlungen des Entwurfs sind trotz des Verzichtes auf die Details in allem ein Abbild. Der Blueprint verbindet den Gedanken von Zielzonen mit einer anfänglichen Bandbreite von +/– 10 % um Leitkurse, die sich auf mittlere Sicht in einem fundamentalen Gleichgewicht befinden, mit dem Postulat, die jeweilige nationale inländische Nachfrage mit Raten wachsen zu lassen, die sich im Einklang mit den vorgegebenen Wachstums-, Beschäftigungs- und Geldwertzielen befinden. „The final step involves translating the implications of the two intermediate targets („fundamental equilibrium exchange rate“ und „growth of domestic demand“, d. V.) into ‚rules‘ to guide monetary and fiscal policy.“²⁶

Um gleichzeitig „internal balance“ und „external balance“ verwirklichen zu können, bedarf es eines gekonnten Zusammenspiels nationaler geld- und finanzpolitischer, antizyklisch gesteuerter Maßnahmen und einer Abstimmung der makroökonomischen Politik aller Beteiligten auf Weltebene. Das globale Ziel ist die Verfestigung der nominalen Weltnachfrage derart, daß sich das System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse im Einklang befindet mit den jeweiligen nationalen außenwirtschaftlichen und internen Gleichgewichten. Das alles erfordert ein ausgeklügeltes Regelwerk, das – wie schon angedeutet – auch Regeln über Interventionen in die Devisenmärkte sowie wechselkursorientiertes geld- und finanzpolitisches Handeln, zudem über Realalignments, die durch realwirtschaftliche Entwick-

²⁴ Policy Analyses, in: International Economics No 22, Hrsg.: Institute for International Economics, Washington, D.C.

²⁵ Bergsten / Williamson, a. a. O., p. C 28.

²⁶ Ebenda, p. C 22.

lungen bedingt sind, umschließt²⁷. Zu verwirklichen ist das nur über das Medium einer internationalen Agentur, die mit hinreichenden Kompetenzen ausgestattet wird, also über den IWF. Daß Phasen der Einstimmung unvermeidbar sind, wird eingeräumt. Doch die Klammer monetärer politischer Vorgaben werde das zugehörige Politikverhalten auf Dauer generieren. So entstehe ein neues internationales monetäres Regime, das die Vorzüge des Bretton Woods-Systems mit den Vorzügen eines kontrollierten globalen Nachfragermanagements verbindet, derart die Defekte von Bretton Woods vermeidet. Erste Simulationsrechnungen hätten die Machbarkeit belegt²⁸.

Kenen beruft sich in seinem Beitrag auf Ohno's Analyse der einem System flexibler Wechselkurse immanenten Schwächen. Er spricht sich für - eher enge - Wechselkurs-Bandbreiten aus, auch für die Definition von Verhaltensregeln, wann immer die Wechselkurse an die vorgegebenen Grenzen stoßen, schließlich für Kriterien und Regeln, die im Falle von – wenn es erforderlich ist, häufigen – Realignments anzuwenden sind. So sollen sich etwa alte und neue Bandbreiten überlappen. „Realignments were nearly ‚normalized‘ in the early years of the European Monetary System“²⁹. Das alles scheint sich weitgehend in Übereinstimmung mit den Konstruktionsmerkmalen des Blueprint zu befinden, doch was Kenen's Position vor allem anderen auszeichnet, ist seine nüchterne pragmatische Interpretation des Machbaren und schon von daher Sinnvollen. Für ihn ist es „unrealistic, even irresponsible, to compare an existing exchange rate regime burdened by imperfect policies with a textbook version of some other regime blessed by optimal policies“³⁰. Zu bedenken sei allemal, daß „exchange-rate arrangements can have only limited effects on the conduct and quality of national policies... We have therefore to ask how exchange-rate regimes are likely to function in a world of imperfect policies and ... imperfect markets“³¹. Wechselkurspolitische Vorkehrungen gleich welcher Art müßten einerseits „the need for collective action in the face of common shocks“, andererseits auch „the need for differentiated action, including the need for exchange-rate changes, in the face of idiosyncratic shocks“ gerecht werden³². Das spreche eindeutig „for a system of stable but adjustable exchange-rates – one that will preclude or minimize the risk of large swings in real exchange rates due to interactions between policy mistakes and volatile expectations, but one that will not lead to ossification of nominal exchange rates“. Fazit: „Over the long term, the G-7 countries may be able to agree on a tighter exchange-rate regime, backed by comprehensive policy coordination“³³, doch zuvor hätten die großen In-

²⁷ Vgl. ebenda, p. C 21 ff.

²⁸ Vgl. ebenda, p. C 25 f.

²⁹ Kenen, a. a. O., p. C 16.

³⁰ Ebenda, p. C 13.

³¹ Ebenda, p. C 14.

³² Ebenda, p. C 15.

³³ Ebenda, p. C 19.

dustriestaaten makroökonomisch noch viel zu leisten. Es spricht einiges dafür, daß die im Vergleich mit Bergsten und Williamson weitaus pragmatischere, ja mit Bezug auf ausgeklügelte Regelwerke distanzierte Position Kenens den Stab der Commission veranlaßt hat, seinerseits in dem Berichtsentwurf manches allgemeiner und so interpretationsfähiger zu formulieren, als dies – vielleicht – zuvor gedacht war.

3. Zur deutschen Sicht

Gewiß gibt es auch in Deutschland divergierende Urteile in der Wechselkursfrage, zudem ist die euphorische Stimmung, die das endliche Kollabieren des Bretton Woods-Systems im Frühjahr 1973 begleitete, einer eher nüchternen Sicht gewichen. Vor allem aus dem Blickwinkel der deutschen Wirtschaft wäre es schon vorteilhaft, gäbe es insbesondere zwischen den Währungen der „leading economies“ feste Austauschrelationen, doch glauben nur wenige, daß den zugehörigen Erfordernissen auf absehbare Zeit entsprochen werden kann. In den akademischen Zirkeln dominieren nach wie vor die Positionen, die sich in den 60er und 70er Jahren durchsetzten.

Die Wechselkursfrage war wegen des permanenten Unterlaufens der „außenwirtschaftlichen Flanke“ durch den Zufluß ausländischer Zahlungsmittel, vor allem des Dollars, das beherrschende stabilisierungspolitische Thema zwischen 1966 und 1969. Keine der möglichen Alternativen einer Abschirmung gegen das Unterwandern der deutschen Geldpolitik von außen³⁴, (a) trendmäßige Aufwertung der D-Mark in Form eines mittelfristig garantierten Kursanstiegs, (b) Aufwertung nach dem Muster eines „crawling peg“ und (c) Serie diskretionärer Aufwertungsschritte, war politisch durchzusetzen. Versuche einer restriktiven Politik im Alleingang (1969 und 1971) scheiterten. Das Smithsonian Agreement vom Dezember 1971 hatte von vornherein keine Chance, den Verfall des Dollarstandards aufzuhalten. Als der Zusammenbruch kam, schien die Schlacht – theoretisch wie währungspolitisch – geschlagen und der Weg frei zu sein für ein weltweites Regime flexibler Wechselkurse. Die Formen eines „schmutzigen Floatens“ wurden als Übergangsphänomene gedeutet. Mit dem Bekenntnis zu flexiblen Wechselkursen korrespondierten zwei konzeptionelle Festlegungen:

- In der zu Beginn der 70er Jahre wieder aufflammenden Disputation über den Rang der Geldpolitik im Verhältnis zur Finanzpolitik, damit über das Für und Wider einer antizyklischen Globalsteuerung im Verhältnis zu einer mittelfristig angelegten Politik der Verstetigung bei gleichzeitigem bewußtem Verzicht auf antizyklisches Handeln, behauptete sich das – wie es der Sachverständigenrat (1974) nannte – „neue Assignment“³⁵. Dieser stabilisierungspolitischen Kon-

³⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1968/69 (Alternativen außenwirtschaftlicher Absicherung) Stuttgart / Mainz 1968, Drittes Kapitel.

zeption gemäß gebührt der Geldpolitik – mittelfristig ausgerichtet und vornehmlich an der Wachstumsrate des Produktionspotentials orientiert – die Führungsrolle. Die Finanzpolitik hat ins zweite Glied zurückzutreten und sich auf konjunkturelle Impulse zu beschränken, die mit der Norm eines Handelns auf mittlere Sicht vereinbar sind. Primäre Aufgabe der Wechselkurspolitik ist die „außenwirtschaftliche Absicherung“. Das blieb von nun an zentraler Eckpfeiler der deutschen Stabilitätspolitik.

- Im damaligen Streit um den richtigen Weg zu einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion vertraten die deutschen Mitglieder in der Kommission um Pierre Werner (1970) „ökonomistische“ Positionen im Gegensatz zu „monetaristischen“ Vorlieben der Mehrheit. Die „Monetaristen“ – das ist oft genug dargelegt worden – meinten, daß ein auf Konvergenz angelegtes wirtschaftspolitisches Handeln eines Korsets währungspolitischer Vorkehrungen bedarf. Die „Ökonomen“ hielten das für kontrainduziert und forderten eine durch kongruentes stabilitätspolitisches Handeln bewirkte Annäherung realwirtschaftlicher Sachverhalte der beteiligten Staaten, bevor währungspolitische Klammern greifen sollen. Der Konflikt zwischen den beiden Grundpositionen wurde im „Werner-Plan“ durch das Gebot paralleler wirtschafts- und währungspolitischer Integrationserfolge zu überbrücken versucht. Zum Test kam es nicht mehr. Die konfligierenden Ansichten durchziehen von da an die währungspolitische Diskussion in Europa wie ein roter Faden.

Wenn das Regime flexibler Wechselkurse auch insgesamt weniger gut funktioniert hat, als dies erwartet worden war, so hat es aus vorherrschender deutscher Sicht doch allemal mehr geleistet als von den denkbaren Alternativen zu erwarten gewesen wäre. „Under this system we have somehow succeeded to cope with difficult situations such as petroleum crises, debt crises, inflations, recessions and rapid transitions of economies.“ Und: „The merit of the floating rate system lies in that we are able to respond to external shocks or changes in the economic situation without currency crises.“ Dieses Urteil des Japaners Kosuke Nakahira³⁵ korrespondiert mit deutschen Vorurteilen, doch das Votum hierzulande mag noch kräftiger zugunsten flexibler Wechselkurse ausfallen. Plädiert wird jedenfalls allenthalben gegen vorschnelle währungspolitische Aktionen zugunsten eines Festkurssystems. Zunächst einmal sei der Ausgang der Bemühungen um eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion abzuwarten. Im übrigen wird wie schon seit eh und je das probate Rezept eines „Kehrens vor der eigenen Tür“, also einer konsequenten Stabilitätspolitik empfohlen.

Deutsche Ökonomen haben bislang, von wenigen Ausnahmen abgesehen, dem Werben um eine Restaurierung des Festkurssystems die kalte Schulter gezeigt. Das

³⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1974/75 (Vollbeschäftigung für morgen), Stuttgart / Mainz 1974, Viertes Kapitel.

³⁶ Future of the IMF, in: Bretton Woods Commission, Bretton Woods: Looking to the Future, Conference Proceedings, Washington, D.C., p. 22.

schließt die Anerkennung der bei der Suche nach funktionierenden Systemen fester Wechselkurse bisher an den Tag gelegten intellektuellen Leistung nicht aus. Besondere Beachtung fand Karl Brunners Vorschlag eines „Club of Financial Stability“³⁷. In diesem Lösungsansatz für einen extremen Leitwährungs-Standard hat das Leitwährungsland eine verfassungsrechtlich garantie starre Geldmengenregel zu exekutieren und außerdem einer Meta-Regel für die Expansion der Geldmenge zu genügen, ergänzt um Sanktionsvorgaben für den Fall eines Verstoßes. Ein alternativer Lösungsansatz stammt von Ronald I. McKinnon (1984), der ein trilaterales Festkurssystem für den Dollar, den Yen und die D-Mark mit genauen Vorgaben für die Steuerung der Weltgeldmenge bei Geltung eines Sterilisationsverbotes vorsieht. Beide Varianten eines extremen Leitwährungs-Standards beschneiden wegen der ihnen jeweils eigenen starren regelgebundenen Koordination die diskretionären Spielräume der Beteiligten und bieten so einen nahezu perfekten Opportunismus-Schutz. Doch gerade wegen ihrer rigiden Merkmale werden beide Lösungsansätze als gedankliche Konstrukte gewertet, die keine Chance haben, politisch umgesetzt zu werden. Etwas derartiges ist in der Tat auch niemals erwogen worden.

Gegen die pragmatische Alternative „weicher“ Festkurssysteme wird – wie schon dargelegt – eingewandt, daß dem zugehörigen komplizierten Zusammenspiel der internationalen „Aufsichtsbehörde“ mit den nationalen Instanzen schon wegen einer opportunistischen Wahrnehmung nationaler Interessen nicht genügt werden dürfte³⁸. Doch fehle es nicht nur am Willen, sondern auch am Vermögen, ein Demand Management derart zu betreiben, wie das die zugehörigen Handlungsvorgaben erfordern. Schon die deutschen Erfahrungen³⁹ mit den vergleichsweise bescheidenen Maximen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes aus dem Jahre 1967 sprechen gegen die erwartete Effizienz eines Politikregimes, das u. a. die Finanzpolitik zugunsten einer antizyklischen Globalsteuerung instrumentalisieren wolle. Kurzum: Marktwirtschaftlichen Entdeckungsverfahren wird auch hier eher getraut als einem komplizierten Regelwerk, das schon in der Phase des Aufbaus eines Festkurssystems den Beteiligten mehr abverlangt, als diese zu leisten vermögen und auch leisten wollen. Es sei daher auch nach wie vor verfehlt, auf internationale Agreements wie den Louvre-Accord aus dem Jahre 1987 zu setzen, der vor allem die deutsche Geldpolitik für devisenmarkt- und damit wechselkurspolitische Anliegen öffnen sollte. Das Abkommen, das nach wie vor inhaltlich umstritten ist, habe an währungspolitischer Koordinierung wenig gebracht, an wirtschaftspolitischer so gut wie nichts. Besser sei es allemal – so die deutsche Position – durch eine verlässliche stabilitätsorientierte Politik gerade in den großen Industriestaaten

³⁷ Monetary Policy and Monetary Order, in: *Außenwirtschaft*, 39. Jg., 1984, S. 187-206.

³⁸ Vgl. *An International Standard for Monetary Stabilization, Policy Analyses in International Economics* No. 8, Hrsg.: Institute for International Economics, Washington, D.C., 1984.

³⁹ Vgl. *Bofinger*, a. a. O., S. 258 ff., sowie *Norbert Kloten*, Das Stabilisierungsproblem: Konzeption und wirtschaftspolitische Praxis, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N.F., Bd. 190, Berlin 1989, S. 79–111.

im Sinne „ökonomistischer“ Positionen realwirtschaftliche Konvergenz und – ohne ex ante-Absprachen – monetäre Konvergenz zu induzieren. Als verfehlt beurteilt wird auch der immer wieder bemühte Bezug auf das Europäische Währungssystem (EWS). Dieses funktioniere allein wegen der von den Vertragspartnern anerkannten Ankerfunktion der D-Mark und der akzeptierten Vorreiterrolle der deutschen Bundesbank einerseits sowie der asymmetrischen Lastenverteilung im Falle stützender devisenpolitischer Operationen andererseits⁴⁰. Im globalen Kontext seien es drei Reservewährungen, die miteinander konkurrieren. Mit der Dominanz einer dieser drei Währungen sei vorerst nicht zu rechnen.

III. Dissens und Konsens in der Commission

Für die Beratung der Commission über den Berichtsentwurf hatte wohl die große Mehrheit der Kommissionsmitglieder nicht mit grundsätzlichen Einwendungen gerechnet. Der „limited approach“ hatte ohnehin kaum Unterstützung gefunden. Er war wohl als sondierende Hilfskonstruktion verstanden worden, vielleicht auch als temporäre Konzession im Prozeß der Meinungsbildung über die irgendwann souverän hinwegzugehen ist – wie im Berichtsentwurf geschehen. Zudem schien das vorgeschlagene Übergangsszenario mit seinem Schritt-für-Schritt-Procedere überzeugt zu haben. Auch in der Aussprache wurde das Postulat einer Ablösung des heutigen durch ein neues monetäres Regime – wann auch immer – nicht grundsätzlich in Frage gestellt. So befaßte sich die Kommission in dieser Plenarsitzung erneut nicht mit der Frage, ob es Alternativen und vielleicht überlegene Transformationsstrategien gibt. Wohl aber wurde – und dies vornehmlich von deutscher Seite – bezweifelt, daß die Zeit für eine Ablösung schon gekommen sei. Die Voraussetzungen dafür seien noch nicht erfüllt. Bezweifelt wurde, daß sich die Blueprint-Lösung als Übergangsstrategie empfehle und - wie behauptet – zu realisieren sei. Über beide Aspekte habe das Plenum noch nicht beraten.

Gewiß – so wurde argumentiert – schiene zunehmend Japan mit seinen enormen Leistungsbilanzüberschüssen, seinen riesigen Kapitalexporten, der chronischen Überbewertung des Yen und des Druckes immerwährender Kritik an seinen Exportstrategien an einem Regelwerk auf Weltebene interessiert zu sein. Die USA fühlten sich zwar nach wie vor als die Weltordnungsmacht Nr. 1, doch zugleich vor allem nordamerikanischen Zwecken verpflichtet. Europa sei noch auf Jahre hinaus mit sich selbst, insbesondere mit der Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion beschäftigt. Die Zielzonenlösung erfordere ein außerordentliches Maß an Wissen über die realen Bestimmungsgründe von Wechselkursen und an solidarischer Politikkooperation, ferner die vorbehaltlose Anerkennung der Steue-

⁴⁰ Vgl. Bernhard Herz, Währungspolitische Asymmetrie im Europäischen Währungssystem, Schriftenreihe „Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft“, Bd. 3, 1994, Kap. 3.

rungs- und Überwachungsrolle des IWF. Die Industriestaaten müßten also bereit sein, des in Aussicht gestellten mutualistischen Vorteils wegen einen schwerwiegenden Verlust an nationaler Handlungsfähigkeit hinzunehmen. Dazu dürften sie auf absehbare Zeit nicht bereit sein. Und wenn doch, so dürften die nationalen Interessenlagen schon bald wieder geltend gemacht, die Spielräume für ein arbiträres Handeln auch genutzt werden. Auf die G 7-Konferenzen sei nach aller Erfahrung nicht zu setzen.

Ein schon heute eingeleiteter Regimewechsel sei also mit hohen verfahrensimmanenten und politisch bedingten Risiken eines Rückschlages und damit einer Diskreditierung jedes Reformprogrammes zugunsten eines Systems fester Wechselkurse befrachtet. Das alles spreche für den Verzicht auf das Geltendmachen einer bestimmten und von Illusionen nicht freien Transformationsstrategie im Bericht der Commission. Gleichwohl könne an den Anliegen einer Stabilisierung der internationalen Währungsbeziehungen, auch an dem Petitum einer Stärkung der Position des IWF, festgehalten werden. Zu beachten seien aber die durch das gegenwärtige monetäre Regime gezogenen Grenzen. Allelmal bedürfe es eines wirk samen Bekenntnisses der großen Industriestaaten zu einer Stabilisierungspolitik, die aus eigener Kraft und in eigener Regie bei grundsätzlichem Vorrang der Geldwertstabilität für eine Politikkoordination auf Weltebene solide Rahmendaten gewährleiste. Das stehe Reformen bei den Bretton Woods-Institutionen nicht entgegen. Auf diese sei vielmehr nachdrücklich zu drängen.

Angesichts der konsensfähigen Berichtselemente, die die Restrukturierung von IWF und Weltbank betreffen und – wenn man nur wollte – im Grundsatz ohne Verzug zu verwirklichen wären, regte ich an, in dem Kommissionsbericht zwischen solchen Überlegungen und Handlungsempfehlungen zu trennen, die die Reformen der beiden Bretton Woods-Institutionen beträfen, und solchen Erwägungen, die sich auf ein neues monetäres Regime richteten, grundsätzlicher Natur seien, weit in die Zukunft ausgriffen und sich auch mit der Frage zu befassen hätten, ob es nicht überlegene Transformationsstrategien gibt. Eine derartige Zweiteilung hätte indes ein schmerzliches Abrücken von den tragenden Intentionen des Berichtes beinhaltet und konnte so schon aus diesem Grunde keinen Anklang finden. Zudem versteht sich von selbst, daß im Gegenzug der „broad approach“ vehement verteidigt wurde. Geltend gemacht wurde, daß die Zeit für den Übergang zu einem neuen monetären Regime auf Weltebene im Grunde überfällig sei. Schon der Louvre-Accord (1987) hätte der Startschuß sein müssen. Zudem entspreche das Zielzonenkonzept genau dem, was die heutigen Verhältnisse erforderten. Es gäbe keine vertretbare Alternative.

Damit war der Konflikt, der aus den divergenten Positionen erwuchs und dessen Lösung von Sitzung zu Sitzung verschleppt worden war, gleichsam manifest. Zu lange hatte man ihn in der Commission nicht wahrnehmen wollen oder geglaubt, ihn überspielen zu können. Das kann auch daran gelegen haben, daß die eher für einen „limited approach“ sprechenden Argumente nicht drängend genug geltend gemacht worden waren. Zumindest hatten sie zu wenige Ohren gefunden.

Die Reformempfehlungen, die sich auf die Neuerungen bei IWF und Weltbank rrichteten, wurden bei aller Übereinstimmung im wesentlichen lebhaft diskutiert. Zur Debatte standen wiederum einzelne Programmelemente. Geltend gemacht wurde erneut, daß über IWF und Weltbank in ihrem Verhältnis zu den Ländern der Dritten Welt differenzierter zu urteilen sei, als es dem Tenor des Berichtes entspreche. Zweifel wurden gegenüber dem Vorschlag geäußert, beide Boards identisch zu besetzen, auch gegenüber der Einrichtung einer International Monetary Group im Exekutivdirektorium des Fonds. Die Maxime, Kapitalanteile und damit Stimmrechtsanteile am IWF und an der Weltbank in Zukunft gemäß objektiver Kriterien zuzuteilen, stecke voller Fußangeln und Konflikte. Bei der Verpflichtung beider Institutionen, im Rahmen ihrer Aktivitäten die Einhaltung politischer Anliegen der Völkergemeinschaft zu berücksichtigen, dürfe IWF und Weltbank nicht aufgebürdet werden, was den dafür eigentlich zuständigen Vereinten Nationen zu leisten nicht gelinge. Im übrigen wurde Zustimmung signalisiert.

E. Der Kommissionsbericht

Die Washingtoner Konferenz vom September 1993 hatte für das Executive Committee und den Stab der Commission eine schwierige Lage geschaffen. Die gegensätzlichen Positionen ließen einen einfachen Brückenschlag durch Kompro mißfindungen nicht mehr zu. Auch war den ursprünglichen und immer wieder geltend gemachten Intentionen der Gründungsväter der Commission, der bekundeten Unterstützung einer durchgreifenden Reform der Weltwährungsordnung durch die meisten Kommissionsmitglieder und den inzwischen großen Erwartungen, die sich allenthalben mit dem Kommissionsbericht verbanden, Rechnung zu tragen. Die Suche nach dem Ausweg oblag vornehmlich dem Executive Committee, unterstützt durch den Stab und einige Kommissionsmitglieder. Das war, wie Richard Debs auf der Washingtoner Tagung am 21. Juli 1994 bekundete, ein schwieriges Unterfangen. „We did not know how the Commission Report would come out – or indeed, if there would be one!“⁴¹. Die Lösung war eine kräftig abgemagerte Version. So entstand ein vergleichsweise kurzes Dokument, gleichsam als Quintessenz des Befundes und der Empfehlungen, auf die sich die Commission verständigen konnte. Die zugehörigen Erläuterungen und Ergänzungen wurden in den Staff Review verlagert, für die der Stab verantwortlich zeichnete. Außerdem wurde im Commission Report und in der Staff Review auf die jeweils besonders zu beachtenden Background Papers verwiesen, die nun nicht mehr separat veröffentlicht, sondern in den Berichtsband der Bretton Woods Commission aufgenommen werden sollten.

⁴¹ Conference Proceedings, a. a. O., p. 11.

I. Der Comment Draft

Der neugefaßte Entwurf des Kommissionsberichtes vom 29. April 1994, „Comment Draft“ genannt⁴², blieb an Umfang und Inhalt weit hinter dem September-Entwurf zurück. Er umschloß eine Einleitung und eine Zusammenfassung, beide sehr knapp formuliert und als Vorspann gedacht, sodann zwei Berichtsteile, deren erster sich mit der Reform des internationalen monetären Regimes und der zugehörigen Rolle des IWF befaßte, deren zweiter die Weltbankgruppe und ihre Aktivitäten zum Gegenstand hatte.

Im währungspolitischen Teil dominierte der schon bekannte Duktus, wobei manche Grundgedanken gerade wegen der beschränkenden Kürzungen kraftvollere Konturen erhielten: Während einerseits „IMF's original core mission of stabilizing the international monetary system (since the seventies) virtually disappeared“, beeinträchtigten andererseits Wechselkursvolatilität und Misalignments die wirtschaftliche Integration auf Weltebene und die globale Wachtdynamik. „The loss of exchange rate discipline has played an important role.“ Also bedarf es einer „international policy coordination aimed at stabilizing the exchange rates“, die „more flexible and balanced fiscal politics“ – und das unbeschadet der Notwendigkeit eines Abbaus von „structural fiscal deficits“ – ebenso umschließt wie eine effiziente Geldpolitik. Gesucht wird ein makroökonomisches policy mix, „to stabilize exchange rates while pursuing price stability and sustainable growth domestically“. Eingeräumt wird, daß „strengthening microeconomic policy is primarily a domestic issue in each industrial country“. Und vor allem: „Convergence of policy and performance is needed before formal and explicit international monetary management can be made work“. Damit korrespondierend wird ein Zweistufenprogramm vorgeschlagen:

- „first, the major industrial countries should strengthen their macro-economic policies and achieve greater convergence; and
- second, the major industrial countries should adopt a more formal system for managing exchange rates“. Ein solches System würde ein Wechselkursmanagement, Handlungsverpflichtungen beteiligter Staaten und – „in time“ – flexible Bandbreiten für Wechselkursschwankungen sowie Regeln für Realignments umschließen.

„Establishing a new system is a long term goal: work should begin on it now.“ M.a.W. „This is the time for the major industrial countries to review arrangements for global economic coordination and to begin designing an improved international monetary system“. Dieses appellierende Insistieren auf ein sofort einsetzendes Agieren auf breiter Front verwischt den sich zuvor aufdrängenden Eindruck einer zeitlichen Sequenz zwischen den beiden Stufen.

⁴² Hinweise und Zitate beziehen sich auf den Comment Draft.

Die G 7-Konsultationen hätten bislang die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Also könnte sich die Einrichtung eines ständigen Sekretariates empfehlen. Doch dürfte dieses sich kaum auf die globalen wirtschaftlichen und monetären Anliegen konzentrieren. Besser sei es allemal, auf den IWF zu setzen, „that has the flexibility, the legitimate authority and much of the necessary expertise“. „The IMF must shift its focus back to international monetary issues – its original mandate“. Vorzusehen sei ein „sub-committee“ des Executive Board des IWF, „comprising mainly the Executive Directors of the major industrial countries“. Dieses Gremium solle ausschließlich mit monetären Anliegen befaßt sein. Auch sei ein „External Advisory Committee“ zu schaffen, das sich aus „senior private sector financiers“ zusammensetzt. Empfohlen wird also nun eine wesentlich schwächere Lösung als die ursprünglich vorgesehene „Monetary Coordination Group“ bei gleichzeitig verstärkter Wahrnehmung der Interessen der International Banking Community. Abgeschwächt wurden auch die Empfehlungen hinsichtlich einer Anpassung der IWF-Quoten: „They should accurately reflect the relative economic importance and contribution of its members.“

Uneingeschränkt festgehalten wird an den Empfehlungen, zwischen IWF und Weltbank einerseits wieder zu einer eindeutigen Arbeitsteilung, andererseits zu einer engeren Zusammenarbeit zu gelangen. „The Bank should depend on the IMF for macroeconomic analysis, while the IMF should depend on the Bank to develop programs that lessen the social and environmental costs of macroeconomic adjustments.“ In den Transformations- und Entwicklungsländern solle die Orientierung von langfristigen Entwicklungsstrategien, die finanzielle und technische Hilfe wie überhaupt die Lösung struktureller Probleme grundsätzlich der Bank obliegen. Der IWF solle zu stabilen und dauerhaften Bedingungen für ein makroökonomisches und außenwirtschaftliches Gleichgewicht beitragen. „Financial assistance without appropriate conditions will only undermine urgently needed improvements in economic policy.“ Fallengelassen wurde der Gedanke identisch besetzter Boards of Directors von IWF und Bank.

Beklagt wird, daß die Reputation der Weltbank schlechter ist, als diese es verdiene. Sie solle daher ihre Beziehungen zur Öffentlichkeit in den Industriestaaten und in den Entwicklungsländern verbessern. Deutlicher noch als bislang wird betont, daß

- die Weltbank nur betreiben solle, was der private Sektor nicht vermag,
- die Weltbank das jeweilige politische System, Prozesse einer Demokratisierung, die Höhe der Militärausgaben, die Beachtung der Menschenrechte und umweltpolitische Anliegen zu berücksichtigen habe,
- alles getan werden müsse, um die privaten ökonomischen Aktivitäten vorrangig zu fördern,
- immer noch zu sehr Staatsbetriebe unterstützt würden, der IFC finanziell zu eingeengt ist, MIGA hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibe und IDA stärkere Zuwendungen der reichereren Industriestaaten erhalten solle.

Im übrigen bleibt es bei den Positionen, die schon im Berichtsentwurf vom September 1993 bezogen worden sind.

Der Comment Draft wurde mit der Bitte verschickt, sich bis Mitte Mai 1994 dazu zu äußern. Die eingegangenen Stellungnahmen sind nicht bekannt. Ich selbst habe die allzu starke Abmagerung einerseits bedauert, andererseits den Verzicht auf ein strukturiertes Reformprogramm zugunsten eines Festkursystems begrüßt und mich im übrigen zu einer Reihe von Details kritisch geäußert bzw. Verbesserungsvorschläge unterbreitet.

II. Die finale Fassung des Kommissionsberichts

1. Die finale Fassung des Kommissionsberichtes „Bretton Woods: Looking to the Future“⁴³ orientierte sich weitgehend am Comment Draft. Das Exekutivkommittee hatte sich jedoch um größere Transparenz der Befunde und um eine bessere Profilierung der Empfehlungen bemüht.

Der Berichtstext bekräftigt das Anliegen einer Reform des internationalen monetären Regimes, doch weicht er insbesondere bei der Definition des Zwei-Stufen-Programms von der Vorlage ab. Ausgangsthese ist erneut, daß unter den Bedingungen einer globalen Interdependenz „national interests are often best served by multilateral cooperation“⁴⁴. Es bleibt auch bei der zentralen Maxime: „This is the time for the major industrial countries to review arrangements for global economic cooperation and to begin designing an improved international monetary system.“⁴⁵ Vorgesehen sind wiederum zwei – „bei Lichte besehen“ sind es drei – sukzessive Schritte, die zu einer Reform der Weltwährungsordnung führen. Der erste Schritt beinhaltet (deckungsgleich mit Comment Draft) eine im Vergleich mit den vergangenen Jahrzehnten effizientere Geld- und Finanzpolitik der großen Industriestaaten als Basis einer makroökonomischen Konvergenz auf Weltebene (also die Verwirklichung einer notwendigen, indes nicht zugleich hinreichenden Bedingung). Der derart legitimierte zweite Schritt „should establish a more formal system of coordination, involving firm and credible commitments, to support the policy improvements and avoid excessive exchange rate misalignments and volatility“⁴⁶. Gemäß dem Comment Draft sollten die großen Industriestaaten – ich wiederhole – „adopt a more formal system for managing exchange rates. This should stabilize exchange rates...“. Nun, im Final Draft, bereitet erst ein erfolgreicher zweiter Schritt den Weg vor für ein formalisiertes Wechselkursmanagement, das wiederum als Einstieg in ein System von Wechselkurs-Bandbreiten mit allem, was dazugehört, zu verstehen ist. Die Definition des zweiten Schrittes im Final Draft ist so weniger

⁴³ Vgl. Bretton Woods Commission, a. a. O.

⁴⁴ Commission Report, a. a. O., p. A 3.

⁴⁵ Ebenda, p. A 5.

⁴⁶ Ebenda, p. A 4.

determinierend, auch bescheidener als die Formulierung im Entwurf. Dies und der Verzicht auf Details der Übergangsstrategie hat zur Überbrückung der Gegensätze beigetragen.

Eher noch schärfer als der Entwurf zieht der Berichtstext die Grenze zwischen IWF und Weltbank. Erneut ist der Ausgangspunkt, daß sich der IWF auf seine ihm aufgetragenen Aufgaben beschränken und eine Duplikation der Wahrnehmung von Funktionen, die der Weltbank obliegen, vermeiden soll. „In practise, such duplication arises... in developing and transforming economies.“⁴⁷ Wiederum: Der IWF sollte „focus on short term macro-economic stabilization“⁴⁸. Konkret: „If it determines that an imbalance is structural, its macro-economic advice should become a part of a longer-term Bank Group adjustment strategy.“ Im übrigen bleibt es bei den Empfehlungen zur Zusammenarbeit zwischen IWF und Weltbank. Gleiches gilt für inhaltliche Aussagen, über die schon bei der Vorstellung des Comment Draft und früherer Entwürfe berichtet worden ist.

III. Der Staff Review

Der Staff Review knüpft mit seinen 36 zweispaltigen Druckseiten an den Aussagen des Kommissionsberichtes (10 Druckseiten) an⁴⁹, erläutert und „unterfüttert“ sie mit historischen Bezügen, Sachverhalten und Argumenten. Die Empfehlungen der Commission würden – in der Tat – angeboten „without much historical or analytical discussion“. Der Stab will diese Lücke füllen und versteht derart seinen Review „as a link between the Commission Report and the Background Papers“⁵⁰. Der Text wird dem Anspruch gerecht. Er ist zweckmäßig gegliedert, sehr lesbar, und er wird durch „Charts“ und „Boxes“ im Text zu einem kleinen Nachschlagewerk. Die vielen Bezüge zu den Background Papers – weit über die Referenzen im Commission Report hinaus – erschließen diesen dritten Bestandteil der Jubiläumspublikation aus der Sicht des Stabes. Sie vermitteln derart eine Vorstellung über den Einfluß der Background Papers auf die Entwurfsarbeiten des Stabes und die Meinungsbildung in der Commission. Aus akademischem Blickwinkel gesehen ist der Staff Review weitaus aufschlußreicher als der Commission Report.

Zu beachten ist, daß sich der Review als ein Vermittler der Vorstellungen versteht, die den Aussagen des Report zugrundeliegen. Das setzt dem Review Grenzen und gibt seinem Inhalt Führung. Der Stab hat seine Aufgabe loyal erfüllt. Er hat nicht zuletzt der Versuchung widerstanden, die programmatischen Ansätze im Berichtsentwurf vom September 1993, die zum Positionskonflikt in der Commission führten und dann wegfielen, nun als eigene Programmelemente zu präsentieren.

⁴⁷ Ebenda, p. A 5.

⁴⁸ Ebenda.

⁴⁹ Vgl. Bretton Woods Commission, a. a. O.

⁵⁰ Staff Review, a. a. O., p. B 1.

Dennoch zeugt der Text des Review von den Intentionen, auf denen die Gründung der Bretton Woods-Commission beruhte, von den Vorbehalten gegenüber dem heutigen währungspolitischen „Nicht-System“ und den Präferenzen für ein neues monetäres Regime mit „Zielzonen“. Dabei werden auch Vorstellungen deutlich, die in der Commission zumindest zeitweise im Vordergrund standen. Doch das war legitim. Der Review reflektiert „the discussions of the Commission over the past two years“. Zugleich wird ausdrücklich darauf verwiesen, daß der Review „is not a document approved by the Commission itself“⁵¹.

Der Staff Review ist in drei Teile gegliedert. Der erste Teil (B 1-7) befaßt sich mit der Entstehungsgeschichte der Bretton Woods-Institutionen und den Trends der ökonomischen Entwicklung bis zur Phase nach dem „Kalten Krieg“. Der zweite Teil (B 8-20) bewertet die gegenwärtige Weltwährungsordnung, begründet das Anliegen, ein neues monetäres Regime zu generieren, beschreibt die zu beobachtenden Facetten eines solchen Vorhabens und endet mit Überlegungen zur Rolle des IWF. Bei allem – das sei nochmals betont – wird an den Vorgaben im Commission Report angeknüpft. Der dritte Teil (B 21-33) interpretiert die Empfehlungen der Commission zum Wirken und zur Reform der Weltbankgruppe.

Mein Beitrag zu der Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses betrifft vornehmlich den Versuch der Bretton Woods Commission, dem währungspolitischen Geschehen auf Weltebene neue Impulse zu geben. Ich beschränke mich daher auf den Kommissionsbericht, werde also weder auf den Staff Review noch die Background Papers insgesamt näher eingehen. Zu berichten ist indes über das Echo, das die Initiative der Bretton Woods Commission gefunden hat.

F. Die Jubiläumskonferenz in Washington

Von Beginn an hatte die Commission beabsichtigt, die Ergebnisse ihrer Beratungen auf einer Veranstaltung anlässlich des 50-jährigen Jubiläums der historischen Konferenz von Bretton Woods vorzustellen. Gedacht war zunächst an Bretton Woods selbst als Veranstaltungsort, doch dem stand schon der desolate Zustand des damaligen Konferenzhotels entgegen. Für die Wahl Washingtons sprachen indes nicht nur die vergleichsweise leicht nutzbaren Fazilitäten der Hauptstadt der USA, sondern auch der dortige Sitz von IWF und Weltbank. Anderes kam hinzu.

Die Vorbereitung der Jubiläumsveranstaltung⁵² lag in den Händen der Co-Chairs, insbesondere Richard Debs, und des Stabes. Die Planung des Programmes⁵³ und die organisatorischen Vorkehrungen mußten beeindrucken. Von den weltweit eingeladenen Gästen nahmen ca. 400 an der Konferenz teil, ergänzt um Berichterstatter und die Medien.

⁵¹ Ebenda.

⁵² Vgl. Fußnote 2.

⁵³ Vgl. Bretton Woods Commission, a. a. O.

Das Programm sah für den Nachmittag des 20. Juli die Präsentation des Jubiläumsbandes mit dem Commission Report, dem Staff Review und den Background Papers vor. Über die Arbeit der Commission und ihre Empfehlungen berichteten die Co-Chairs. R. Debs stellte fest, daß es nicht genüge „to do nothing“, „to let the markets take care of themselves without any government role“. Denn: „The markets have not done well enough.“⁵⁴ Doch er betonte auch, daß die Zeit noch nicht reif sei, „setting up a more formal international monetary system“. W. Guth räumte ein, daß es in der Commission durchaus kontroverse Positionen gab, „whether pleading for the creation of a new international monetary system is a realistic aim, even if envisaged as an extended two-stage process“⁵⁵. Doch er betonte auch: „Improvements of international economic cooperation should begin right now“⁵⁶ und zwar unter der „Stabführung“ des IWF. „The prime and enduring legacy of Bretton Woods is not its institutions but a belief in an international economic order based on openness, multilateralism and cooperation.“⁵⁷ „The first prerequisite for this is the political will.“⁵⁸ Gemeint ist auch „the willingness of the leading nations to invest the Fund with the authority necessary...“⁵⁹. Y. Kashiwagi äußerte sich vornehmlich aus der Sicht Japans und der Entwicklungsländer⁶⁰.

Für den 21. Juli waren – der Strukturierung des Kommissionsberichtes entsprechend – für den Vormittag Aussprachen über das internationale monetäre Regime und die Rolle des IWF, für den Nachmittag Aussprachen über die Weltbankgruppe vorgesehen. Die Einleitung oblag zum einen Michel Camdessus, dem General Manager des IWF, zum anderen Lewis Preston, dem Präsidenten der Weltbank. Dann folgten jeweils Panels, im Falle der Weltbankgruppe simultan. Im Rahmen meines Berichtes kann ich nur einige, symptomatische Meinungsäußerungen wiedergeben, zumal der Convenor der Commission, Paul A. Volcker, selbst im Foreword of the Proceedings auf kritische Positionen verwiesen hat.

Michel Camdessus, der über die „Zukunft des IWF“ sprach, machte deutlich, daß der Fonds nicht bereit ist, sich von den Vorgaben im Commission Report einzengen zu lassen. Natürlich begrüßte er die Empfehlungen für „a better management of the international monetary system“⁶¹, doch zur vorgesehenen zweiten Stufe meinte er kühl, daß dafür die Zeit noch nicht gekommen sei. „The report is, perhaps, somewhat sanguine about some of the difficulties.“⁶² Selbst der ersten Stufe

⁵⁴ „On the Future of the Bretton Woods Institutions“, a. a. O., p. 11.

⁵⁵ Ebenda, p. 12.

⁵⁶ Ebenda, p. 11.

⁵⁷ Ebenda, p. 12.

⁵⁸ Ebenda, p. 11.

⁵⁹ Ebenda, p. 12.

⁶⁰ Vgl. ebenda, p. 13.

⁶¹ Ebenda, p. 16.

⁶² Ebenda, p. 17.

begegnete er mit Skepsis. Gewiß, „Fund surveillance must be made more effective“, aber „to be frank, ... cooperation is still somewhat embryonic“. Ein Wandel „would require a significant shift in the way major industrial countries view... the risks and costs of continuing business as usual“⁶³.

Zu keiner Konzession bereit war Camdessus vor allem in der Frage einer neuen Arbeitsteilung mit der Weltbank. „We must continue our work with the countries engaged in stabilization, structural adjustment and reform.“⁶⁴ „To assist countries in times of crisis ... by the full use of our instruments ... we shouldn't stop this“. Camdessus sieht „the Fund's work in developing and transition economies“ „on the right track“, gedeckt durch die Artikel der IWF-Statuten. „We found nothing in the Articles confining us to the short term.“ Zudem: „Macro-economic policies need to be conducted within a medium-term framework.“ Und ganz hart: „We shall not get out of the aid business because we are not in it.“⁶⁵ Auch das Interim Committee, das der Administration des IWF „has given very clear guidance“, sehe dies so⁶⁶. Camdessus bricht überhaupt eine Lanze für das Interim Committee, dessen Arbeit „has already become more clearly focused – better targeted on the challenges of globalization.“⁶⁷ „There is no need to look any further.“ Die Botschaft ist eindeutig. Das IWF denkt nicht daran, sich etwas von seinem heutigen Aufgabenspektrum im Vertrauen auf vage Zuwächse an Kompetenzen bei der Koordinierung von Politiken auf Weltebene abringen zu lassen. Auch hält er aus durchaus einsichtigen Gründen wenig von institutionellen Änderungen wie der Einrichtung eines External Advisory Committee.

Einige „Panelisten“ äußern sich skeptisch über die Chancen eines Überganges zu einem neuen internationalen monetären Regime, auch schon einer wechselkursorientierten Politikkoordination, so Gert Haller⁶⁸, Kosuke Nakahira⁶⁹ und Friedrich Schiefer⁷⁰. Andere sympathisieren mit dem Einstieg in einen Systemwechsel, so Jean-Claude Trichet⁷¹, Jacques de Larosiere⁷², auch Peter Kenen⁷³. Wieder andere sprechen sich mit Nachdruck für die Ablösung des heutigen Wechselkursregimes durch ein neues aus, so Ohta⁷⁴ und natürlich Fred Bergsten⁷⁵. Das Spektrum

⁶³ Ebenda.

⁶⁴ Ebenda, p. 16.

⁶⁵ Ebenda, p. 15.

⁶⁶ Vgl. ebenda, p. 16.

⁶⁷ Ebenda, p. 17.

⁶⁸ Vgl. ebenda, p. 20 f.

⁶⁹ Vgl. ebenda, p. 22 f.

⁷⁰ Vgl. ebenda, p. 28 f.

⁷¹ Vgl. ebenda, p. 25-27.

⁷² Vgl. ebenda, p. 35 f.

⁷³ Vgl. ebenda, p. 33 f.

⁷⁴ Vgl. ebenda, p. 31 f.

⁷⁵ Vgl. ebenda, p. 29-31.

dessen, was währungspolitisch für angezeigt gehalten wird, variiert von einem klaren Bekenntnis zu einem Regime flexibler Wechselkurse (Schiefer) über empfohlene Formen eines behutsamen Vorgehens (Haller, Trichet und auch Larosiere) bis zu einem eher schon couragierten Vorgehen, wenngleich bestimmt durch Appelle an die großen Industriestaaten (Nakahira und deutlicher noch Kenen und Ohta), und schließlich einem klaren Plädoyer für ein Handeln ohne Verzug (Bergsten). Bergsten kämpft erneut ohne jeden Vorbehalt für eine „international monetary reform“: „I believe, that the fiftieth anniversary of Bretton Woods would be an apt moment to restore an effective and stable monetary regime for the years, and even decades and half century, ahead.“⁷⁶ Die Währungsgeschichte belege „that the more feasible progression is from monetary accord to policy cooperation rather than the reverse“ – eine perfekt monetaristische Argumentation. Demgegenüber spricht sich etwa Ohta für ein stufenweises Vorgehen aus: „It is totally unrealistic to try to move to a certain rules-based system such as a flexible exchange rates bands regime right away. Before doing it, enormous efforts among the major economies should be made to achieve economic policy cooperation, coordination and convergence.“⁷⁷ In so eindeutiger Weise sich verpflichtet zu sehen, schien nicht das Wohlgefallen der anwesenden Vertreter der Regierungen und Notenbanken der großen Industriestaaten zu finden. Sie zeigten eher die kalte Schulter. Paul A. Volcker selbst kommt nicht umhin, in seinem Vorwort zu den Proceedings der Konferenz festzustellen: „Officials from Germany, Japan and the United States were clearly not prepared to support the idea, nor did they seem eager to undertake reforms of the monetary system in other respects.“⁷⁸

Der Präsident der Weltbank, Lewis Preston, begrüßte den Bericht der Commission, doch er setzte sich nicht eigentlich mit den Empfehlungen auseinander, die sich auf die Weltbankgruppe beziehen. Für Preston befindet sich die Weltbank mit ihren Töchtern schon seit Jahren in einem Reformprozeß „toward an increasingly flexible Bank – one that is leaner, more agile, and more responsive to a rapidly changing world. We still have a way to go. But institutional change is well underway.“⁷⁹ Die Panels ergaben ein sehr viel differenzierteres und auch kritisches Bild – ein Eindruck, der noch verstärkt wurde durch die Berichte und Aussprachen am Morgen des 22. Juli. Auf die Hervorhebung einzelner Positionen und Urteile muß ich verzichten. Ich beschränke mich auf einen Aspekt, den Volcker in seinem Vorwort als besonders kontrovers diskutiert bezeichnet hat. Insbesondere Vertreter der Dritten Welt hätten sich „with great force“ gegen die Empfehlung gewandt, „that the Fund (should) focus on short-term stabilization and adopt a supporting role for the World Bank when adjustment problems are found to be longer term in nature“. Das zu verlangen, negiere die Realitäten. „Both Bank and Fund expertise

⁷⁶ Ebenda, p. 31.

⁷⁷ Ebenda.

⁷⁸ Ebenda, p. 2.

⁷⁹ Ebenda, p. 45.

– and programs – (are) needed in a cooperative effort based on comparative advantage.“⁸⁰

In einem abschließenden Meeting der Commission wurde eine erste Bilanz gezogen. Sie fiel positiv aus. Die Jubiläumskonferenz hätte ein außerordentliches Echo in der Finanzwelt, auch den Medien gefunden. Anwesend waren u. a. 17 Zentralbankgouverneure, zahlreiche Regierungsmitglieder, Repräsentanten fast aller international tätigen Finanzinstitutionen usf. Vorgesehen wurde ein erneutes Treffen anlässlich der Annual Meetings der Board of Governors von IWF und Weltbank in Madrid am 29./30. September 1994.

G. Die Madrider Konferenz

Weltbank und Internationaler Währungsfonds veranstalteten aus Anlaß des Jahrestreffens der Gouverneure Ende September 1994 in Madrid eine Konferenz unter dem Titel: „Fifty Years After Bretton Woods: The Future of the IMF and the World Bank“⁸¹. Der Kreis der Beteiligten war noch weiter gespannt als auf der Washingtoner Konferenz der Bretton Woods Commission. Alle Mitglieder der Commission waren eingeladen und nicht wenige von ihnen sahen sich in das Konferenzprogramm eingebunden. Vor allem aber waren es die Positionen des Commission Report, die erneut zur Debatte standen. Auf die Konferenz und ihren Verlauf kann ich nicht näher eingehen. Ich beschränke mich darauf, aus der internen Summary der Bretton Woods Commission über die Madrider Konferenz – einem Urteil in eigener Sache – zu zitieren: „At the two day Fund-Bank sponsored symposium, the Commissions report was treated as the main reference point, with roughly 80 % of the speakers quoting the report and highlighting its recommendations. Government officials and the managements of the multilateral institutions offered near universal praise for the report and thanked the Commission repeatedly for its efforts. The report was said to be one of the main inspirations for the Naples summit decision to launch the G-7 initiative for the Halifax summit next July.“ Die anwesenden Kommissionsmitglieder stimmten darin überein, daß die Commission „should not actively seek further involvement in the issues unless called upon to do so. Rather than to put a formal end to the group, however, the commissioners agreed that it should remain intact and ready to assist other groups should it be called upon in the future“.

⁸⁰ Ebenda, p. 76.

⁸¹ Proceedings, ed. by James M. Boughton and K. Sarwar Lateef, International Monetary Fund and World Bank Group, Washington, DC 1995, p. I-VII und 1-280.

H. Schlußbemerkungen

Jedes Urteil über die Bretton Woods-Commission und ihre Initiative sollte bedenken, daß sich die Commission als ein unabhängiges, zunächst vornehmlich trilateral, dann weltweit besetztes Gremium verstand, das den ursprünglichen Intentionen von Bretton Woods neue Kraft und Dynamik verleihen wollte. Es ging ihr um die Zukunft der Bretton Woods-Institutionen, doch zugleich um die Weltwährungsordnung als dem Rahmen, in dem die Institutionen tätig sind. Das Mittel waren Beratungen, das Ziel Empfehlungen – gerichtet vor allem an die großen Industriestaaten als den eigentlich Verantwortlichen für die wirtschaftlichen und monetären Gegebenheiten auf Weltebene, doch auch bestimmt für den IWF und die Weltbank sowie die Weltöffentlichkeit schlechthin. Der Commission ging es also um eine politische Initiative. Sie wollte den Anstoß zu Reformen geben.

Die Reformempfehlungen, die sich im engeren Sinne auf IWF und Weltbank richten, waren zuletzt – von Details abgesehen – in der Commission kaum noch strittig. Den Erwartungen wurde also insofern entsprochen. Anders verhielt es sich mit den Erwartungen, die sich auf die Initiativen für ein neues monetäres Regime auf Weltebene richteten. Das sollte für viele die dominante Stoßrichtung der Commission sein. Wer darauf gesetzt hatte, den mußte der Kommissionsbericht enttäuschen.

Die Befürworter eines Systems flexibler Kurse dürften mit dem Kommissionsbericht am wenigsten zufrieden sein. In der Tat wird an keiner Stelle eine Lanze für dieses Wechselkurspolitische Regime gebrochen. Der Bericht liest sich trotz der „Abmagerung“ und der vielen neuen Akzentsetzungen, die er in der letzten Phase seiner Entstehung erfahren hat, letztendlich immer noch wie ein Plädoyer für feste Wechselkurse. Doch das mehr oder weniger offene Bekenntnis zum Festkursystem bezieht sich in der finalen Fassung auf eine zukünftige Option und nicht mehr auf eine Aufgabe schon für die nächsten Jahre.

Es war ein langer Weg von den ersten Kontaktnahmen bis zum veröffentlichten Bericht. Das Ergebnis ist – so will mir scheinen – auch für die Kommissionsmitglieder noch annehmbar, die in der heutigen Weltwährungsordnung trotz der ihr nun einmal eigenen Defekte eine durchaus tragfähige Basis für die absehbare Zukunft sehen. Der Bericht ist so auch Niederschlag einer im Vergleich mit dem zuvor dominanten Wunschdenken nüchtern und realistischer gewordenen Sicht. Der Bericht empfiehlt nichts, was zu einem währungspolitischen Abenteuer auf Weltebene werden könnte. Er identifiziert sich nicht mit einer wissenschaftlichen Meinung und damit einem spezifischen währungspolitischen Reformprogramm. Er lädt ein zum Nachdenken über alternative Optionen, und er übt Druck auf die Industriestaaten aus, sich ihrer globalen Verantwortung bewußt zu werden. Das mag helfen, den Reformen der Bretton Woods-Institutionen den gewollten Vorschub zu verleihen.

Gerade wegen des letztendlichen Zurücksteckens der Commission auf währungspolitischem Feld kam es sehr auf die Präsentation des Berichtes und dessen

Aufnahme durch die Adressaten an. Die im ganzen beeindruckende – wenngleich viele, auch betont kritische⁸² Facetten umschließende – Resonanz mußte versöhnen. Dem Zweck war insoweit genügt, die Tür für neue Initiativen aufgestoßen. Die Bretton Woods Commission wird sich anläßlich der „Weltbanktagung“ am 9. Oktober 1995 in Washington wieder treffen.

Anhang

Background Papers

International Monetary Arrangements

Future of the International Monetary System and the Role of the IMF

Yusuke Kashiwagi	C-1
------------------------	-----

The Case for a New System

Kenichi Ohno	C-5
--------------------	-----

Ways to Reform Exchange-Rate Arrangements

Peter B. Kenen	C-13
----------------------	------

Is the Time Ripe for Target Zones or the Blueprint?

C. Fred Bergsten and John Williamson	C-21
--	------

Thoughts on the International Monetary System and the Future of the IMF

Sam Y. Cross	C-31
--------------------	------

Prerequisites for International Monetary Stability

Barry Eichengreen	C-39
-------------------------	------

Economic Transformation and Development

From Plan to Market: Post-War Evolution of Thought on Economic Transformation and Development

Deepak Lal	C-57
------------------	------

Limits of the Current Consensus on Development

I.G. Patel	C-67
------------------	------

⁸² Diese wurden von der Commission zwar nicht gelehnt, doch in ihren Retrospektiven weniger zur Kenntnis genommen als die zustimmenden Voten. So fehlte es auch auf der Madrider Konferenz keineswegs an distanzierten Urteilen. Verwiesen sei etwa auf den Beitrag von Hans Tietmeyer zu dem Thema: Establishing a Vision for Stabilization and Reform, in Proceedings, l.c., p. 207-209.

Defining the Mission of the World Bank Group	
Gustav Ranis	C-73
Reevaluating the Role of Public and Private Funds in Financing Development Programs	
Toru Kusukawa	C-83
The Inter-American Development Bank Group and Private Sector Development in Latin America and the Caribbean	
The High Level Advisory Group on Private Sector Development	C-87
The Role of the Bretton Woods Institutions in the Transforming Economies	
Kalman Mizsei	C-99
Reshaping the Development Task in a World of Market Economics	
William Ryrie	C-105
MIGA's Growing Roles in Investment Promotion	
Rutherford M. Poats	C-113
The Bretton Woods Institutions and the Development Problems of the Poorer Developing Countries	
Lal Jayawardena	C-121
Environment and Development at the Bretton Woods Institutions	
Katrina Brandon	C-133
Institutional Arrangements	
Economic Policy Coordination Institutionalized? The G-7 and the Future of the Bretton Woods Institutions	
Wendy Dobson	C-143
The World Bank and the IMF: The Future of their Coexistence	
Jacques J. Polak	C-149
The Overlapping Roles of the IMF and the World Bank Group	
Takeshi Ohta	C-157
The Mission of the Fund	
Stanley Fischer	C-161
Governance of the International Monetary Fund by its Members	
C. David Finch	C-171

Sources of IMF Financing	
John Gunter	C-179
The Financial Operations of the World Bank	
Eugene H. Rotberg	C-185
Funds Procurement and the World Bank	
Toru Kusukawa	C-215
Relations with Other Institutions	
The Uruguay Round and the WTO: New Opportunities for the Bretton Woods System	
John H. Jackson	C-219
The Regional Development Banks: Exploiting their Specificity	
Roy Culpeper	C-227
The European Development Banks	
William Curran	C-243
Arab Development Assistance: Role of Development Funds and Support for Multilateral Financial Institutions	
Zubair Iqbal	C-249
Long Term Development Capacity (In Sub-Saharan Africa)	
Ellen Johnson Sirleaf, J.S.A. Funna and S. Adei	C-257
Performance Evaluation	
Effectiveness of the International Monetary Fund	
Stanley W. Black	C-265
The World Bank: Its Role, Governance and Organizational Culture	
Moises Naim	C-273
Efficiency and Effectiveness: Is the World Bank Group Well Prepared for the Task Ahead?	
Willi A. Wapenhans	C-289
The World Bank and its Environmentalist Critics	
Elliot Berg and Don Sherk	C-305