

Eckard P. W. Minx
Von der Liberalisierungs-
zur Wettbewerbspolitik

Eckard P. W. Minx

Von der Liberalisierungs- zur Wettbewerbspolitik

Internationale Wirtschaftspolitik
zwischen Industrieländern
nach dem Zweiten Weltkrieg



Walter de Gruyter · Berlin · New York 1980

Für Iris und Samantha

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Minx, Eckard P. W.:

Von der Liberalisierungs- zur Wettbewerbspolitik :
internat. Wirtschaftspolitik zwischen Industrielän-
dern nach d. Zweiten Weltkrieg / Eckard P. W.
Minx. – Berlin, New York : de Gruyter, 1980.

ISBN 3-11-008304-3

© Copyright 1980 by Walter de Gruyter & Co., vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung, J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung Georg Reimer, Karl J. Trübner, Veit & Comp., Berlin 30. Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Printed in Germany.

Satz und Druck: Georg Wagner, Nördlingen.

Bindearbeiten: Dieter Mikolai, Berlin

Geleitwort

Der große Entwurf – Szenario würde man heute sagen – für die Re-Integration der Weltwirtschaft nach dem 2. Weltkrieg scheint immer mehr zum historischen Ereignis zu werden. Immerhin zehrt die Weltwirtschaft noch heute in erheblichem Umfang von den ungeahnten Erfolgen der organisierten liberalen Weltwirtschaftsordnung, symbolisiert durch den Internationalen Währungsfonds und das General Agreement on Tariffs and Trade, trotz des „Zusammenbruchs“ des internationalen Währungssystems von Bretton Woods, des Neuen Protektionismus und der Stagnation im Teilbereich der europäischen Integration. Wie nachhaltig diese Liberalisierungspolitik alle Bereiche der internationalen Wirtschaftsbeziehungen von Restriktionen befreit und den Wohlstand der Nationen gefördert hat, würde erst schmerzlich offenbar werden, wenn man wieder bei „normalen“ Zuständen angelangt wäre.

Kann uns aber die Liberalisierungspolitik vor dem Rückfall in die Normal-lage bewahren? Müssen wir zur Beantwortung dieser Frage nicht erst genauer nach den Ursachen des Erfolgs fragen? Wird die Weltwirtschaft – zumindest die der Industrieländer – nicht wieder ohne „Wunder“ auskommen müssen, weil atypische Perioden eben nicht für die Dauer bestimmt sind? Haben wir uns nicht schon seit geraumer Zeit auf niedrigere nationale Wachstumsraten des Sozialprodukts einstellen müssen? Diese unbefriedigenden Wachstumsraten wiederum sind nun gerade nur unwesentlich von einem Rückgang der internationalen Wirtschaftsbeziehungen verursacht worden (schon eher durch die OPEC-Preispolitik). Die „economics of interdependence“ bestehen im übrigen noch, während der Glaube an den Sieg über den Konjunkturzyklus bezeichnenderweise geschwunden ist. Besteht aber nicht die akute Gefahr, daß die Handelsordnung dem Weg der Währungs-„Ordnung“ folgt oder daß wir mit unserer herkömmlichen Ordnung den zu lösenden Problemen immer ratloser gegenüber stehen und daher vielleicht auch nicht mehr so angemessen reagieren? Muß schließlich auf ein neues Szenario gewartet werden, bis eine neue Herausforderung die Antwort hervorbringt?

Gegenüber solchen Grundsatzfragen lohnt sich jedoch mitunter die Kleinarbeit der wissenschaftlichen Analyse. Diesen Weg geht Eckard P.W. Minx in seiner Arbeit. Die kritische Detail-Untersuchung dessen, was war, bringt

nicht nur ein vollständigeres Bild der Liberalisierungspolitik, sondern korrigiert auch zu einfache, nur ordnungskonforme Vorstellungen und bringt demgegenüber differenziertere Erklärungen für die Ursachen des Erfolgs. Welche Bedeutung beispielsweise einerseits den autonomen Wachstumskräften, dem intra-industriellen Handel, dem regionalen Freihandel (Integration) oder der währungspolitischen Absicherung der Liberalisierungspolitik zukommt, welche Bedeutung andererseits die begleitenden Strukturwandlungs- und Wettbewerbsprozesse der Weltwirtschaft besitzen oder mit welchen neomerkantilistischen Nebenwirkungen eine eindimensionale Politik sich selbst um ihre Erfolge bringen kann, das wird ebenso Abschnitt für Abschnitt erarbeitet wie die Integration verschiedener Versuche, die Liberalisierungspolitik mit „positiven“ Wettbewerbskonzepten für neue Ansprüche besser auszurüsten. Daß Minx bei seiner Untersuchung nicht erst im letzten Kapitel die konventionelle Argumentation und den üblichen Datenkranz immer wieder durchbricht, macht die Arbeit auf besondere Weise anregend.

Schließlich ein letzter Punkt. An größeren geschlossenen Beiträgen zur Außenhandelspolitik mangelt es zur Zeit nicht nur in der deutschsprachigen Literatur. Wenn dann überdies – wie bei Minx – die Verbindung zu der in letzter Zeit von der monetären Außenwirtschaftstheorie überrollten güterwirtschaftlichen (reinen) Außenwirtschaftstheorie hergestellt wird, nimmt sich das vorliegende Buch begrüßenswerterweise praktisch einem doppelten Nachholbedarf an.

Berlin, im Sommer 1980

Prof. Dr. Detlef Lorenz

Vorwort

Die internationalen wirtschaftlichen Beziehungen sind im politischen und wissenschaftlichen Bereich geraume Zeit vorwiegend von der Diskussion um die Nord-Süd-Problematik bestimmt worden. Erst seit mit dem Ausgang der 60er Jahre die internationalen Handelsverflechtungen unter verstärkten ordnungspolitischen – oder provokanter formuliert – protektionistischen Druck gerieten und sich die scheinbar stabile und Prosperität verheißende Bretton Woods-Welt einem steten Erosionsprozeß unterworfen zeigt, gewinnen Fragen zur Gestaltung einer internationalen Wirtschaftspolitik des „Nordens“ wieder an Interesse und Gewicht.

Ziel dieses Buches ist es, die qualitativen Aspekte der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den OECD-Staaten im Rahmen der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Nachkriegskonstellation zu analysieren und daraus Anforderungen an eine zukünftige ordnungspolitische Ausgestaltung des weltwirtschaftlichen Systems zu entwickeln. In zweifacher Hinsicht unterscheidet sich damit die Untersuchung von den wenigen vorliegenden Studien zu diesem Thema:

- Einmal wird durch die analytische Aufarbeitung der Nachkriegsliberalisierung und der Kennzeichnung des durch den Entwicklungsprozeß revidierten Beziehungsgefüges die traditionelle Sicht der – „negativen“ – Liberalisierung um einige Aspekte erweitert. Damit soll sowohl ein Beitrag zum besseren Verständnis der Entwicklungen in der Nachkriegszeit als auch der von den Staaten mittlerweile ergriffenen „Schutzmaßnahmen“ geleistet werden.

- Zum anderen wird die wirtschaftspolitische Problemstellung exemplarisch durch außenwirtschaftstheoretische Überlegungen fundiert. Dabei wird eine Verknüpfung von wirtschaftspolitischer und wirtschaftstheoretischer Argumentation versucht, wobei im theoretischen Bereich neuere dynamische Modellansätze im Vordergrund stehen. Überlegungen zum Phänomen des intra-industriellen Handels wie auch die Entwicklung eines an den Außenhandelsgütern und -strömen orientierten Theorieansatzes bilden hier neue Verbindungen zur wirtschaftspolitischen Seite der Darstellung.

Auf der Grundlage der kritischen Untersuchung von Bedingungen und Wirkungskräften weltwirtschaftlicher Interdependenz wird versucht, einen Weg aufzuzeigen, der als Alternative traditioneller Liberalisierungspolitik zu

verstehen ist und den politisch Verantwortlichen neue Optionen eröffnet. Dabei wird sowohl ökonomischen Prinzipien als auch politischen Realitäten Rechnung getragen.

Die Untersuchung und Darstellung eines so umfassenden Gebietes wie das der internationalen Wirtschaftsbeziehungen in allen ihren Aspekten ist ein Wagnis und bleibt, selbst wenn man sich auf den Bereich der Industrieländer beschränkt, eine nahezu unlösbare Aufgabe. Dies darf jedoch die intensive Beschäftigung mit dem Thema nicht behindern. Wichtiger als eine unbedingte Vollständigkeit in jeglicher Hinsicht schien es deshalb unter anderem auch, die in Bewegung geratene außenwirtschaftliche Diskussion um einige bisher zu wenig beachtete Aspekte zu erweitern.

Diese Arbeit wurde im Frühsommer 1979 abgeschlossen. Sie entstand während meiner Tätigkeit am Institut für Volks- und Weltwirtschaft, Fachrichtung Weltwirtschaft, der Freien Universität Berlin. Jene weltwirtschaftlich bedeutsamen Ereignisse, die nach diesem Zeitpunkt eintraten, sowie später publizierte Forschungsergebnisse konnten aus redaktionellen Gründen keine Berücksichtigung mehr finden.

Mein Dank gilt insbesondere meinen akademischen Lehrern und Förderern, den Professoren Detlef Lorenz und Helmut Arndt, sowie allen anderen, vor allem Professor Johannes Geccelli, Dr. Garrelt Weerts und Andreas Lenel, die diese Arbeit durch Kritik und Hinweise gefördert haben. Ganz besonders danke ich meiner Frau, die mir mehr als nur aufmunternd zur Seite stand und ihre eigene Arbeit zurückstellte.

Berlin, im Sommer 1980

E. Minx

Inhalt

Aufstellungen im Text	XIV
Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1

Kapitel I: Welthandel und weltwirtschaftliche Integration: Analyse der „negativen“ Liberalisierungspolitik 7

1. Internationaler Wirtschaftsverkehr und Weltwirtschaftssystem . . .	8
1.1 Handelsexpansion	8
1.1.1 Quantitative Entwicklungslinien	8
1.1.2 Intensivierte Interdependenz durch Handelsexpansion .	10
1.2 Regionalisierungen im Industrieländerbereich	11
1.3 „Negative“ und „positive“ Liberalisierung	12
2. Weltwirtschaftliche Integration – multilaterale Liberalisierung . . .	15
2.1 Liberales Kooperationsmodell und „organisierte Weltwirtschaftsordnung“	15
2.2 Globale Re-Integration	20
2.2.1 Bretton Woods-System als Versuch währungspolitischer Absicherung des Liberalisierungsprozesses	22
2.2.2 Management und Grenzen handelspolitischer (GATT-) Liberalisierungspolitik	31
3. Regionale Integration – EWG/EG	39
3.1 EG-Binnenhandel als dominierender Teil des Welthandels . . .	40
3.2 Integrationsführer versus „Diskriminierungsgemeinschaft“ . .	41
4. Wachstumsfaktoren	46
4.1 „Nachholbedarf“, politische Faktoren und Austauschstrukturen	48
4.2 Monetärer Faktor: Finanzierungsstrategie oder politische Ökonomie der Zahlungsbilanzpolitik	53
4.3 Handelskomponente: intra-industrieller Austausch	56
4.3.1 „Wohlstandshandel“	56
4.3.2 „Zweiweghandel“ und Liberalisierung	62
5. Resümee: Von der Wachstums- zur Wettbewerbspolitik	67

Kapitel II: Industrieländerhandel und Außenhandelstheorien . . .	71
1. Erklärungsgehalt der Außenhandelstheorien	72
1.1 Dynamische Außenhandelstheorien: Phänomenologische An- sätze und Totalmodelle	73
1.1.1 Neo-Technologie-Hypothesen	74
1.1.1.1 „Product-cycle“ (Vernon, Hirsch)	74
1.1.1.2 „Technological-gap“ (Posner, Hufbauer)	76
1.1.2 Zwei dynamische Totalmodelle	77
1.1.2.1 Theorie „komparativer Entwicklungsvorteile“ (Lorenz)	77
1.1.2.2 „Expansionswettbewerb“ (Lemper)	81
1.2 Theorie der „repräsentativen Nachfrage“ (Linder)	86
1.3 Intra-industrieller Handel und die Produktdifferenzierungshy- pothese	90
1.3.1 Produktdifferenzierung und Präferenzvielfalt	91
1.3.2 Marktdynamische Erklärungskomponente	93
1.3.2.1 Produktpolitik als dynamische Wettbewerbsstra- tegie	94
1.3.2.2 Die „economies of scale“-These und ihre subsi- diäre Erklärungsfunktion	96
1.3.3 Allgemeine theoretische Implikationen	100
1.4 Neue Konzeptionen: „Güterkategorien“ und internationale Handelsströme	102
1.4.1 Taxonomie der Handelsgüter	103
1.4.2 Internationale Arbeitsteilung versus Spezialisierung und Supplementärhandel	111
1.4.2.1 Das mikroökonomische Modell der ex ante Sub- stitutionalität	111
1.4.2.2 Mikroökonomisches Modell der Komplementari- tät: Fall (I) und (II)	112
1.4.2.3 Makroökonomisches Modell des Supplementär- handels	120
2. „Multizentrische Weltwirtschaft“ und neuere Raumwirtschafts- lehre	122
2.1 Das Raumbild der „multizentrischen Weltwirtschaft“ (Pre- döhl)	124
2.2 Lempers Konzept „weltwirtschaftlicher Strukturodynamik“ . .	126
2.2.1 Zentrisches Wachstum und industrielle Agglomerations- tendenzen	127

2.2.2 Industriekomplexe als Phänomen weltwirtschaftlicher Raumstruktur	128
2.3 Weltwirtschaftliche Austauschstrukturen: Intra-Kern- versus Inter-Kern-Beziehungen	131
Kapitel III: Von der Liberalisierungs- zur Wettbewerbspolitik . . .	137
1. Erscheinungsformen der internationalen Entwicklungs- und Wettbewerbsprozesse	138
1.1 Weltwirtschaftlicher Entwicklungsprozeß: Wachstum als Strukturwandlungsprozeß	139
1.2 Strukturwandlungen und Marktentwicklungen	141
1.2.1 Raumstrukturen in der Trilateralen Wirtschaftszone . . .	141
1.2.2 Industry-mix und Diversifizierung des Handels mit Industrieprodukten	144
1.2.3 Statistischer Exkurs: Güter- und regionalspezifische Austauschstrukturen von Nordamerika, Japan und der EG .	148
1.2.4 Internationale Konkurrenzstrukturen	152
1.2.4.1 Struktur- und Wettbewerbseffekte	153
1.2.4.2 „Technologische Lücken“ als Strukturkomponente der Welthandelsentwicklung	159
1.2.5 Oligopolisierung der Märkte und Multinationale Konzerne	167
1.3 Wirtschaftspolitische Entwicklungen	171
1.3.1 Nationalstaat und Wirtschaftspolitik bei Internationalisierung und Interdependenz	171
1.3.2 Niveau-Aspekte	177
2. „Weiche“ Wettbewerbspolitik als Stütze „negativer“ Liberalisierungspolitik	183
2.1 Schutzklauselpolitik zwischen „safety net“ und Anpassungsvermeidung	185
2.1.1 Artikel XII des GATT versus „import surcharges“ . . .	186
2.1.2 Artikel XIX des GATT: Sektorale Abschirmung gegenüber Importwettbewerb	189
2.2 Neue Formen internationaler Wettbewerbsbeschränkungen im Exportbereich als Reflex auf unzureichende internationale Ordnungsprinzipien	192
2.2.1 „Freiwillige“ Selbstbeschränkung und GATT-Initiativen	193

2.2.2 Das außenhandelspolitische Präventivkonzept des „Orderly Marketing“	199
2.3 Zu einer modifizierten Schutzklauselpolitik: „Safety valve“ und Anpassungshilfe	203
3. Neo-Merkantilismus und Liberalisierungsprozeß	209
3.1 „Liberalisierungs-Merkantilismus“	210
3.1.1 Merkantilismus als latentes Phänomen	210
3.1.2 Neo-Merkantilismus im Kontext internationaler Entwicklung	213
3.1.2.1 Merkantilssystem versus partikulärer Protektionsismus	213
3.1.2.2 Weltwirtschaftlicher Hintergrund	215
3.1.3 Defensiver versus offensiver Merkantilismus	218
3.1.3.1 Offensiv-kooperative Variante	220
3.1.3.2 Interpretationen neo-merkantilistischer Wechselkurspolitik	222
3.2 Industriepolitik	224
3.2.1 „Japan Incorporated“-Syndrom: Industrialisierungspolitik	225
3.2.2 Industrielle Strategie der EG	229
3.2.3 Weltwirtschaftliche Implikationen	235
Kapitel IV: Zu einer „positiven“ Liberalisierungspolitik: Harmonisierungsgrade des internationalen Wettbewerbs	241
1. Ökonomischer und politischer Rahmen	241
1.1 Antinomieproblem und Staatsfunktion	242
1.2 Internationale Interdependenz, Sicherheitspolitik und weltpolitische Datenänderungen	245
1.3 Ausgestaltung des Ordnungssystems: „Positive“ Liberalisierung	249
2. Harmonisierungsgrade des internationalen Wettbewerbs und raumwirtschaftliche Implikationen	258
2.1 Totale versus optimale Harmonisierung	258
2.2 Harmonisierungsgrade und „Wachstumskonkurrenz der Staaten“	264
2.3 Harmonisierung und Raumstruktur: Separierte Kooperation	270
Anhang I: Außenhandelsmodelle	283

Inhalt	XIII
Anhang II: Verzeichnis der Tabellen	287
Tabellen I–1 bis III–36	290
Englische und französische Kurzfassung	321
Literaturverzeichnis	325
Sachregister	343

Aufstellungen im Text

I-A	List of Industries Divided into Three Groups and SITC . . .	61
II-A	Systematik der Güterkategorien in der neuen Außenhandels- theorie	105
II-B	Mikroökonomische Außenhandelsmodelle und Entwick- lungsprozeß	113
II-C	Güterkategorien und Außenhandelsströme (Zeitpunktbe- trachtung)	121
III-A	Methods in the new mercantilism/Classification of trade- distorting policies	219

Abkürzungsverzeichnis

AER	The American Economic Review
AKV	Allgemeine Kreditvereinbarungen; s. a. GAB
Art.	Artikel
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
BIZ	Bank für internationalen Zahlungsausgleich
CJE	The Canadian Journal of Economics and Political Science
CMS	Constant-Market-Shares
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EA	Europa Archiv
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion)
EI	Economia Internazionale
EJ	The Economic Journal
EL	Entwicklungsländer
ERP	European Recovery Program (Marshall-Plan)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZU	Europäische Zahlungsunion
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GAB	General Agreements to Borrow; s. a. AKV
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HdSw	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften
HmbJb	Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik
HO(S)	Heckscher-Ohlin(-Samuelson)
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
IMF	International Monetary Fund; s. a. IWF
ITO	International Trade Organization
IWF	Internationaler Währungsfonds; s. a. IMF
JbSw	Jahrbuch für Sozialwissenschaft
JbNSt	Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik

JCMSt	Journal of Common Market Studies
JIE	Journal of International Economics
JPE	The Journal of Political Economy
JWTL	Journal of World Trade Law
KuK	Kredit und Kapital
LTA	Long-term Arrangement Regarding International Trade in Cotton-Textiles
MTA	Multi-fibre Textile Arrangement
NF	Neue Folge
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OEEC	Organization for European Economic Cooperation
OEP	Oxford Economic Papers
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
QJE	The Quarterly Journal of Economics
RESt	Review of Economics and Statistics
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SchVfS	Schriften des Vereins für Socialpolitik
SchwZVSt	Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik
SITC	Standard International Trade Classification
SL	Sozialistische Länder
STA	Short-term Arrangement Regarding Cotton Textiles
SZR	Sonderziehungsrechte
TEA	Trade Expansion Act
TSB	Textile Surveillance Body
UN	United Nations
WA	Weltwirtschaftliches Archiv
WD	Wirtschaftsdienst
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WTO	World Trade Organization
ZfgK	Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen
ZgStw	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZN	Zeitschrift für Nationalökonomie
ZNSt	Zeitschrift für Nationalökonomie und Statistik
ZWS	Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Einleitung

Zum Ende der 70er Jahre sind die Irritationen über die zukünftige Entwicklung der weltwirtschaftlichen Beziehungen derart vielfältig und tiefgreifend, daß es kaum übertrieben ist, wenn man von einer Situation der totalen Verunsicherung, aber auch Ratlosigkeit spricht. Das internationale System, das die weltwirtschaftlichen Beziehungen zwischen den westlichen Industrieländern in den ersten fünfundzwanzig Jahren der Nachkriegszeit erfolgreich regierte, ist weitgehend zusammengebrochen oder zeigt sich nicht mehr in der Lage, den gestellten weltwirtschaftlichen Anforderungen gerecht zu werden. Das wohl Beunruhigendste an dieser Situation ist, daß aus dieser aktuellen Ordnungslosigkeit und ad hoc Selbsthilfe die Gefahr des ökonomischen „warfare“ zwischen den Staaten immer größer wird. Je länger diese Situation anhält, desto irreparabler werden die Schäden sowohl für die einzelnen Staaten als auch für die Weltwirtschaft als Ganzes sein.

Die Unsicherheiten der multipolaren Welt der Gegenwart haben sich verstärkt. Dieser Tatbestand erfordert einerseits eine grundsätzliche Analyse der „ehemaligen“ Bretton Woods-Welt und andererseits ein ebenso grundsätzliches und unvoreingenommenes Überdenken der ordnungspolitischen Möglichkeiten für die Zukunft. Nicht zuletzt die lange Zeit auf der Stelle tretende Tokio-Runde des GATT, der wenig fruchtbare Nord-Süd-Dialog und die welt- resp. energiepolitischen Entwicklungen bis heute begründen diese Notwendigkeit. Weltwirtschaftlich wie weltpolitisch haben sich in den siebziger Jahren dieses Jahrhunderts völlig neue Konstellationen ergeben, die die Dimensionen und Anforderungen einer internationalen Wirtschaftspolitik erheblich erweitert haben. Gerade in dieser Situation aber scheint ein unvoreingenommenes Überdenken und Diskutieren bestehender ordnungspolitischer Optionen viel zu selten an der Tagesordnung¹. Allzu schnell wird auch heute noch das jeweilige Patentrezept – sei es Freihandel oder globale Steuerung weltwirtschaftlicher Beziehungen – empfohlen. Patentlösungen aber gibt es nicht, sie ersetzen nicht die Notwendigkeit realistischer Lösungsvorschläge und gemeinsamer Initiativen.

Der langfristige weltwirtschaftliche Integrationsprozeß (Re-Integration), der vor allem die Industrieländer betrifft, ist vor dem Hintergrund der Des-Inte-

¹ Welche Vielzahl von Fragen und Problemen sich im internationalen wirtschaftlichen Bereich stellen, haben z. B. schon Bergsten/Mathieson [1973] gezeigt.

grationsphase überaus eindrucksvoll. Zu fragen ist, inwieweit die Zunahme des wirtschaftlichen Internationalisierungs- bzw. Verflechtungsgrades (von Güter- und Faktormärkten) und die im Gefolge von IWF/GATT, OEEC/OECD/EZU, EWG/EG, EFTA etc. sich ergebenden Wohlstandssteigerungen durch die Erhöhung der Interaktionsintensitäten gleichzeitig die Ursache für die heute anstehenden Probleme sind, wobei ganz entscheidend die Effizienzmindernng nationaler wirtschaftspolitischer Maßnahmen angesprochen ist. Was in der Bretton Woods-Ordnung längere Zeit relativ leicht und auf den ersten Blick nahezu friktionslos verwirklicht werden konnte, erweist sich zunehmend als problematisch: Weder ließ sich der Grundkonsens über die zu erreichenden Ziele bewahren, die sich im übrigen erheblich erweiterten und vervielfältigten, noch ist nach dem Ende der pax Americana ein Systemführer in Sicht, der die Kosten dieser Aufgabe tragen könnte. Auch hat sich mit dem Vordringen der Entwicklungsländer auf den Weltmärkten und den Entwicklungen im Ressourcensektor das ehemals von Wachstum und Prosperität für „alle“ sorgende System offensichtlich in die Niederungen des weltwirtschaftlichen Beziehungsgefüges begeben. Dabei greift der systemare Erosionsprozeß immer stärker um sich, je weniger die alte Ordnung akzeptabel erscheint und je länger auf eine neue gewartet wird. Der multilaterale Rahmen wirkt immer weniger bestimmend, die erreichten Ergebnisse des Abbaus traditioneller Hemmnisse in den internationalen Beziehungen erschweren deren fortschreitende Reduzierung. Zudem haben sich verstärkt punktuelle Schutzaktionen nicht-tarifärer, subtiler Art unter dem Einfluß von nationalen wirtschaftspolitischen Nöten ausgebreitet, und die strukturellen ökonomischen wie politischen Veränderungen der Welt sind Ursache neuer und umfangreicher Anforderungen an das Ordnungsgefüge. Noch zu Beginn der 60er Jahre konnte Predöhl feststellen:

„Freihandel war die Parole des liberalen Jahrhunderts, Freihandel ist wieder die Parole der Gegenwart“ [Predöhl 1962a, S. 122].

Kaum prägnanter als mit diesen Worten läßt sich die weltwirtschaftspolitische Situation in den ersten zwei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg umschreiben. Allerdings hat dieser Freihandel immer mehr als Mythos denn als Realität existiert (Montbrial). Auch heute ist freihändlerisches Verhalten eher die Ausnahme denn die Regel [Pinder 1976, S. 1]. Auf der einen Seite wachsen die autonom ergriffenen Restriktionsmaßnahmen, während auf der anderen die Bekenntnisse zum freien Handel auf den Regierungssummits mittlerweile zum Kommuniké-Ritus gehören. Immer mehr tritt dagegen der Begriff des „organisierten Freihandels“ auf, der so vielfältige Maßnahmen wie „orderly marketing“, Selbstbeschränkung oder „Marktdurchdringungs-

Containment“ umfaßt. G. Ohlin [bei Herlt 1978] hat denn auch jüngst festgestellt, daß sich die Frage „Freihandel oder Protektionismus“ nicht mehr stellt, weil der „organisierte Freihandel“ schon Realität sei und man diese Entwicklung nicht zurückdrehen können. Die hierin zum Ausdruck kommende Tendenz, von einem unbesehenen Multilateralismus abzurücken und zu einem weitgehend vertraglich limitierten Handel überzugehen, muß wohl als pragmatische Zwischenlösung gesehen werden. Hier wird gewissermaßen durch einen maßvollen Protektionismus dem radikalen Schutzbegehren „vorgebeugt“. Eine wenig befriedigende Situation. Doch zeigt diese Entwicklung, welches ordnungspolitische Neuland in die Diskussion mit einzubeziehen ist, will man nicht weitab jeder realistischen Lösung argumentieren.

Die wissenschaftliche Diskussion wird weithin von zwei Positionen bestimmt, wenn man die marxistische einmal ausklammert. Die Freihändler sehen in einer konsequenten Fortsetzung der Liberalisierung den einzigen Garanten für eine wohlstandssteigernde und effiziente internationale Entwicklung. Dagegen wollen die Vertreter einer „liberal-interventionistischen“ Richtung – die im übrigen in sich sehr heterogen ist – zwar die Erfolge der Nachkriegszeit nicht abwerten, gleichzeitig die Probleme der interdependenten Welt aber ernst nehmen und sehen daher in einer alleinigen Fortsetzung der bisher betriebenen Liberalisierung kein adäquates Mittel der Problemlösung. Folgt man nun nicht bedingungslos der freihändlerischen Doktrin und deren kosmopolitischer Grundannahme von der generell wohlstandssteigernden Wirkung durch liberalisierten Welthandel, die einen Großteil der Probleme als nicht existent deklariert, wenn man nur die der Doktrin zugrundeliegenden ordnungspolitischen Prinzipien zur Anwendung gelangen läßt, dann stellen sich eine Reihe von grundsätzlichen Fragen. So z. B. die nach dem nationalstaatlich vertretbaren bzw. akzeptablen Umfang weltwirtschaftlicher Interdependenz durch die Internationalisierung der Beziehungen. Keineswegs soll aber die Lösung der weltwirtschaftlichen Probleme in einer grundsätzlichen Auflösung bzw. Desintegration der Beziehungsstruktur gesehen werden. Vielmehr wird damit nur angedeutet, daß die aktuelle internationale Beziehungsintensität auch das Überdenken von Vorschlägen erfordert, die eine Organisation und/oder raumwirtschaftliche Strukturierung der Verflechtungen als sinnvolle Alternativmaßnahmen propagiert².

² So stellt z. B. Rothschild [1979, S. 57 f.] fest: „Wenn es gelingt – in Theorie wie in Praxis – die Stellung des Außenhandels in der dynamischen Welt von heute besser zu erfassen und nicht in ein übervereinfachtes Schema ‚Freihandel oder Protektionismus‘ zu pressen, dann könnte es sich zeigen, daß letzten Endes eine Portion geordneter Außenhandelsregulierung binnen- und außenwirtschaftlich ergiebiger ist als das traditionelle Freihandelsdogma.“

Hier nun versucht die vorliegende Arbeit anzusetzen. Vor dem Hintergrund des kritischen Zustandes der Weltwirtschaft mit weltweiter Inflation, Währungsunsicherheit, Unterbeschäftigung in den führenden Industrienationen, zunehmenden Distorsionen in den internationalen Beziehungen und fundamentalen wirtschaftlichen (Leistungsbilanz-)Ungleichgewichten sollen die Probleme der Liberalisierungsbemühungen erörtert werden. Da keiner der Problembereiche für sich alleine steht, kann auch nur eine gemeinsame Betrachtung weltwirtschaftlicher Entwicklungen und Liberalisierung bzw. internationaler Ordnungspolitik zur Klärung der anstehenden Fragestellungen beitragen. Aus der analytischen Aufarbeitung der Nachkriegsliberalisierung und der Kennzeichnung des durch den Entwicklungsprozeß revidierten internationalen Beziehungsrahmens sollen die Anforderungen an eine zukünftige internationale Ordnung definiert werden. Eine Organisation des „Nordens“ kann dabei als Präjudiz für eine internationale Regelung gesehen werden, in die die Länder des „Südens“ über Sonderkonditionen eingebunden werden³.

Aufgabe des ersten Kapitels der Arbeit wird es sein, durch eine historisch-institutionelle Aufarbeitung des weltwirtschaftlichen Systems nach 1945 die Frage nach den Liberalisierungsbedingungen, -wirkungen und -unzulänglichkeiten zu stellen. Dabei sollen die den Liberalisierungsprozeß (mit-)tragenden Wachstumskräfte besonders herausgearbeitet werden, um anschließend untersuchen zu können, welche Anforderungen an eine internationale Ordnungspolitik heute und für die Zukunft zu stellen sind, die über den reinen Abbau von Behinderungen hinausgehen.

Das zweite Kapitel wendet sich der Außenhandelstheorie zu. Hier wird neben dem neuen Ansatz der Güterkategorien und raumwirtschaftstheoretischen Überlegungen eine Erklärung des intra-industriellen Handels versucht, indem die bisherigen Ansätze um die wettbewerbstheoretischen bzw. unternehmens-dynamischen Aspekte erweitert werden. Außerdem erhoffen wir uns hierdurch wichtige Hinweise für die außenhandelspolitische Bedeutung und Strukturierung des Industrieländerhandels und damit wiederum Ansatzpunkte für die Konstruktion einer neuen internationalen Ordnung, die insbesondere die Regionalisierungsgesichtspunkte kalkuliert. Diese theoreti-

³ Wenn die Überlegungen in dieser Arbeit nur am Rande die besondere Stellung und Bedeutung der Entwicklungsländer und des Ostblocks berücksichtigen, so nur deshalb, weil wir den Kernbereich der Neugestaltung im Industrieländersektor angesiedelt sehen. Es ist hierbei vorausgesetzt, daß die Veränderung der ordnungspolitischen Beziehungen zum „Süden“ und „Osten“ als integraler Teil einer umfassenden Ordnung anzusehen sind.

schen Überlegungen werden mit ihren Ergebnissen in den beiden folgenden außenhandelspolitischen Kapiteln implizite und explizite Eingang finden.

Das dritte Kapitel erfüllt zwei Funktionen: Einmal sollen die entscheidenden Veränderungen des weltwirtschaftlichen Bedingungsrahmens herausgearbeitet werden, die als Folge des Entwicklungs- bzw. Wachstumsprozesses zu sehen sind. Sie sind es, die die zukünftige Gestaltung des Ordnungsrahmens entscheidend determinieren. Zum zweiten werden an markanten Erscheinungsformen nationaler Wirtschaftspolitik, die als Reaktion auf intensivierete Wettbewerbsprozesse und dafür unzureichende internationale Ordnungsprinzipien zu werten sind, Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer ordnungspolitischen Neugestaltung aufgezeigt. Die hierzu entwickelten Vorstellungen werden in diesem Kapitel vorgetragen, um eine in sich geschlossene Darstellung zu gewährleisten, obwohl erst im nächsten Kapitel der globale Systemrahmen entwickelt wird. Dieser Vorgehensweise wird der Vorzug gegeben, weil wir uns dann im vierten Kapitel darauf beschränken können, nur auf die grundsätzlichen Anforderungen einer neuen Ordnung einzugehen. Diese besteht im wesentlichen aus drei Basiskomponenten: einmal aus einer erweiterten und neugestalteten Liberalisierungspolitik („positive“ Liberalisierung), die durch den veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungsrahmen bestimmt ist, zum zweiten aus einer die wettbewerbsrelevante Entwicklung berücksichtigenden Harmonisierungsstrategie und drittens aus der Regionalkomponente, die sich aus der realen Welthandelsstrukturierung ableiten läßt und deren Ausgestaltung sich an die im zweiten Kapitel vorgenommenen theoretischen Überlegungen anlehnt.

Kapitel I

Welthandel und weltwirtschaftliche Integration: Analyse der „negativen“ Liberalisierungspolitik

Nach einigen einleitenden statistischen und begrifflichen Erklärungen (Abschnitt 1.) soll in diesem ersten Kapitel der weltwirtschaftliche Re-Integrationsprozeß im Hinblick auf die Bedeutung und den Hintergrund der Liberalisierungspolitik untersucht werden.

Integrationspolitisch versuchte man nach dem Zweiten Weltkrieg dort fortzufahren, wo man mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges geendet hatte: Das Ziel war eine multilateral ausgerichtete Re-Integration. Es lag sowohl an weltpolitischen Entwicklungen als auch ökonomischen Präjudizien und dem Zusammenspiel beider, daß die Konzeption einer globalen Re-Integration nicht verwirklicht werden konnte. Im politischen Bereich ist insbesondere auf den auch ordnungspolitisch relevanten Ost-West-Konflikt zu verweisen, der nicht zuletzt die Regionalisierungstendenzen (EG/EFTA – RGW) mitbewirkt hat, während im ökonomischen Sektor vor allem der nationalstaatliche Autonomieanspruch bezüglich der Wirtschaftspolitik bzw. der Konjunktursteuerung (mit dem daraus erwachsenden Antinomieproblem) zu nennen ist.

Trotzdem entwickelte sich nach dem Kriege in der westlichen Staatengemeinschaft ein durch Multilateralismus und Regionalismus „organisierter“ expansiver internationaler Wirtschaftsverkehr. Die weltweite, wenn auch räumlich und ländermäßig unterschiedlich prononcierte Expansion des internationalen Güteraustausches wird vor allem auf die sowohl multilaterale als auch regionale „Nachkriegsliberalisierung“ zurückgeführt. Diese wiederum ist durch eine Reihe von unterschiedlich agierenden Trägern gekennzeichnet. In der herkömmlichen Analyse wird kaum unterschieden hinsichtlich des divergierenden Gestaltungseinflusses dieser Träger, ihrer Interdependenz und der Wirkung sog. „Rest- oder Wachstumsfaktoren“. Im folgenden soll die Vielfältigkeit der Liberalisierungspolitik sowohl durch die wesentlichen institutionellen Träger als auch durch die Wirkungen der „Wachstumsfaktoren“ beschrieben werden.

1. Internationaler Wirtschaftsverkehr und Weltwirtschaftssystem

1.1 Handelsexpansion

Wenn auch mit Beginn der 70er Jahre die Welthandelsentwicklung durch grundlegende Veränderungen gekennzeichnet ist, die die Phase kontinuierlicher Expansion, wie sie z. B. in den 50er und 60er Jahren bestand, zwar vielleicht nicht generell beendet, aber doch zumindest unterbrochen haben¹, so lassen sich doch für die sog. Liberalisierungsphase² – etwa bis 1972 – markante Entwicklungen des internationalen Handels nachzeichnen. Volumen und gütermäßige bzw. regionale Strukturen stehen im Vordergrund der Untersuchung, wobei hier zunächst grundsätzliche Entwicklungen herausgestellt werden sollen und an sachlich relevanten Stellen der Arbeit spezifische empirische Untersuchungen später eingefügt werden.

1.1.1 Quantitative Entwicklungslinien

Die wohl markanteste Entwicklung des Welthandels nach der Phase der weltwirtschaftlichen Desintegration und des Bilateralismus ist in der enormen Steigerung und längere Zeit anhaltenden Dynamik auf der einen und der sich dabei vollziehenden Veränderungen der Warenströme – regional und gütermäßig – auf der anderen Seite zu sehen.

Zwischen 1950 und 1975 wuchs die Weltausfuhr nominal um das Vierzehnfache von 61 Milliarden US-Dollar auf 878 Milliarden US-Dollar (Tabelle

¹ Nicht zuletzt der „Ölschock“ (1973) mit Ölpreiserhöhungen von annähernd 500% und damit einhergehenden realen Einkommensumschichtungen zugunsten der OPEC-Länder hat maßgeblichen Anteil daran gehabt. Noch ist gar nicht abzusehen, wie die Entwicklung fortschreiten wird und welche Wirkungen die Änderung weltwirtschaftlicher Parameter seit 1971 bzw. 1973 wirklich gezeitigt hat. Die Entwicklung zwischen 1971 und 1977 ist von zu großen Fluktuationen gekennzeichnet, als daß schon jetzt daraus endgültige Schlüsse gezogen werden könnten. Die handelspolitischen Perspektiven sind von einer Vielzahl von Faktoren abhängig, wobei hier nur auf die Entwicklung der Ölpreise, der Inflationsraten, der Lohnpolitik in den einzelnen Industrieländern und die Vereinbarungen auf der Rohstoffebene hingewiesen werden soll. Aufgrund der Interdependenz der Bestimmungsfaktoren und der Unwägbarkeit der konjunkturellen Tendenzen trägt jede globale Interpretation spekulativen Charakter. Vgl. auch Carlisle [1976], Hasenpflug/Lefeld [1977] und Pilgrim [1977].

² Vgl. zum Liberalisierungsbegriff Abschnitt 1.3 dieses Kapitels.

I-1)*. Dabei betrugen die durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten (Tabelle I-2) im Zeitraum 1950-1960 6,4% und stiegen von 11,4% (1968) bis 14,4% (1970) bzw. sogar auf 45,2% (1974). Die Tabellen I-1 und I-2 zeigen nur die nominalen Zuwachsraten der Weltexporte. Ein nicht unwesentlicher Teil der überaus großen wertmäßigen Expansion des Welthandels ist auf die durch die internationale Inflation steigenden Exportpreise zurückzuführen [Rey-Report 1972, Tab. 1, S. 138]. Das reale Wachstum ist daher erheblich geringer zu veranschlagen. Vor allem die Jahre 1971 bis 1974 sind durch Inflationsschübe gekennzeichnet. Der Inflationssog, in den auch der Welthandel in diesen Jahren geriet, wobei der Preisanstieg des Welthandels 1974 z. B. 41% betrug, beendete eine Periode, die durch kontinuierliches und preisgedämpftes Wachstum gekennzeichnet war. Eine neue Phase weltwirtschaftlicher Entwicklung hat aber nicht erst mit dem „Ölschock“ (1973) begonnen.

Der überwiegende Teil der Weltexporte entfällt auf die Industrieländer. 1972 umfaßte ihr Anteil 72%, er sank aber bis 1975 auf 64% infolge der allgemeinen rezessiven Entwicklung (Tabelle I-3). Zwischen 1960 und 1970 betrugen die Zuwächse durchschnittlich 10% und sogar über 15% zwischen 1970 und 1972 (Tabelle I-4). Auch bei den Importen ist eine ähnliche Entwicklung zu verzeichnen (Tabelle I-4)³. Der Anteil der Entwicklungsländer von 21% (1960) und der der Sozialistischen Länder von 12% (1960) an den Weltexporten (Tabelle I-3) nahm bis 1972 stetig ab und betrug nur noch 10% bei den Sozialistischen Ländern (SL) und 18% bei den Entwicklungsländern (EL). Infolge des Ölbooms konnte sich der Anteil der Entwicklungsländer an den Gesamtexporten der Weltwirtschaft bis 1975 auf 24% erhöhen, wobei allerdings allein 13% auf die OPEC-Länder entfallen. Die durchschnittlichen Steigerungsraten der Exporte lagen mit 7,3% (1960-1970) bei den Entwicklungsländern und mit 8,4% bei den Sozialistischen Ländern erheblich unter denen der Industrieländer von 10,1% und der Zuwachsrate für die Welt insgesamt von 9,3% (Tabelle I-4). In allen betrachteten Beobachtungszeiträumen lag die durchschnittliche Zuwachsrate der Exportanteile der Industrieländer über denen der Welt insgesamt⁴.

* Alle Tabellen befinden sich im Anhang.

³ Der Gesamtimportanteil der Industrieländer sank in der Zeit zwischen 1972 und 1975 von 72% auf 68%. Der Anteil der Entwicklungsländer stieg von 17% auf 21% und der der Sozialistischen Länder blieb annähernd konstant bei 11% [GATT, International Trade 1976/77].

⁴ Zwischen 1972 und 1975 ergaben sich allerdings nominal höhere Zuwächse bei den Entwicklungsländern als bei den Industrieländern, wovon wiederum vor allem die OPEC-Länder profitierten.

1.1.2 Intensivierte Interdependenz durch Handelsexpansion

Vergleicht man die Zuwachsraten des Weltexportvolumens mit denen der Weltindustrieproduktion, so fällt auf, daß die realen Zuwachsraten der Exporte im Zeitraum 1960–1975 erheblich größer waren als die entsprechenden Zuwächse der industriellen Produktion (Tabelle I-5). Die Expansion des Welthandels ist somit nicht den Produktionszuwächsen gefolgt, sondern ihnen vorausgeeilt. Zwischen 1967 und 1970 expandierte das Weltexportvolumen mit nahezu 11% fast doppelt so schnell wie die Weltindustrieproduktion, die nur eine Zuwachsrate von knapp 6% erreichte [Rey-Report 1972, Tab. 1, S. 138]. Das zeigt, daß sich die weltwirtschaftliche Integration erheblich erhöht hat und die Produktion vermehrt von der internationalen Arbeitsteilung resp. dem intensiven Handel der Länder untereinander abhängig geworden ist. Diese Entwicklung kann am Beispiel einiger Industrieländer verdeutlicht werden (Tabelle I-6). Vergleichen wir ferner die durchschnittlichen Zuwachsraten des Bruttosozialprodukts und der Exporte ausgewählter Industrieländer, so zeigt sich auch hier, daß die Exportzuwächse ab 1870 – allerdings auch die Abnahmen – in den überwiegenden Fällen über denen des Bruttosozialproduktes lagen (Tabelle I-7).

Einen Überblick über das Verhältnis von Außenhandel und Gesamtwirtschaft einiger Industrieländer und Regionen vermittelt Tabelle I-8. Es wurden die Ex- und Importe für die Jahre 1960 und 1970 ins Verhältnis zum Bruttosozialprodukt gesetzt. In den bei diesen Berechnungen auftretenden großen Differenzen der prozentualen Anteile zwischen den Ländern zeigen sich recht deutlich die unterschiedlichen wirtschaftlichen und geographischen Dimensionen der verschiedenen Industrieländer. In laufenden Preisen ausgedrückt haben sich in dem hier erfaßten Zeitraum bei fast allen Ländern und Regionen die jeweiligen Quoten der Ex- und Importe am Bruttosozialprodukt erhöht. Allein Japan macht bei der Export- und Dänemark bei der Importquote eine Ausnahme.

Bisher läßt sich feststellen, daß die weltwirtschaftliche Integration über den Handel erheblich intensiviert wurde, was sich in einem erhöhten Exportgehalt der Produktion deutlich manifestiert. Die weltwirtschaftliche Verflechtung, die wir durch die Berechnung der Außenhandelsquote bestimmen, hat sich für die Welt insgesamt ständig ausgeweitet (Tabelle I-9). Wenn nun aber auf eine verstärkte Tendenz zur internationalen Verflechtung geschlossen wird, so darf nicht verkannt werden, daß bestimmte Regionen in unterschiedlichem Maße daran partizipieren: D. h., daß die zunehmende Integration vor allem von bestimmten Ländern (Ländergruppen) getragen wird.

1.2 Regionalisierungen im Industrieländerbereich

Bezeichnend ist, daß zwar der Welthandel zwischen 1948 und 1972 um über 600% wuchs, der Anstieg des Handels europäischer Länder untereinander (entwickelte Marktwirtschaften) für denselben Zeitraum aber mehr als 950% ausmachte und die Zuwachsrate für den Rest der Welt „nur“ etwa 470% betrug. Tabelle I-10 zeichnet das entstandene regionale Strukturraster nach, das vor allem durch den Trend zu steigenden Eigenhandelsquoten der Industrieländer bestimmt wird. Außerdem ist interessant, daß die Zuwächse des Handels mit Industrieprodukten (SITC: 5–8), deren Austauschintensivierung und Spezialisierungstendenz⁵ ein weiteres Kennzeichen weltwirtschaftlicher Entwicklung darstellen, zwischen 1955 und 1973 bei den Importen zu zwei Dritteln auf den Handel innerhalb Nordamerikas und Westeuropas entfielen. Bei den Exporten waren es im selben Zeitraum über 50% (Tab. I-11).

Die hier angedeuteten Regionalisierungstendenzen, die die Welthandelsstrukturen immer ausgeprägter bestimmen [Prewo 1978], sind auf verschiedenen Ebenen angesiedelt. So kann z. B. die Unterscheidung zwischen Industrieländern, Entwicklungsländern und den Ostblockstaaten auch als eine „Regionalisierung“ interpretiert werden. Orientiert man sich aber an dem von Predöhl [1949] bzw. [1971] in der Raumwirtschaftstheorie entwickelten Categoriesystem, so lassen sich entsprechend ihrer Stellung als Kerne (Gravitationszentren bzw. Industriekomplexe; Lempert), Randzonen und Peripheriegebiete sinnvolle Strukturierungen der internationalen Beziehungen vornehmen⁶. Einzelne Volkswirtschaften nehmen entsprechend ihres ökonomischen Niveaus unterschiedliche Positionen in einer derart „gravitierenden“ Weltwirtschaft ein und können gemäß ihrer Stellung und unterschiedlicher standortrelevanter Bestimmungsfaktoren verschiedensten Regionalisierungen zugeordnet werden. Wie bereits oben erläutert, beschränken wir uns auf den OECD-Bereich, der gemäß Entwicklungsniveau und wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen der Mitgliedsländer als ein relativ homogener Block interpretiert werden kann.

Innerhalb dieser niveaubestimmten Region bzw. Ländergruppe (OECD) haben sich Regionalisierungen herausgebildet, deren umfassendstes, aber informelles Organisationsraster die sog. trilaterale Zone darstellt. Der weit-

⁵ Hierauf wird ausführlich in Kapitel III, Abschnitt 1.2.2 eingegangen.

⁶ Vgl. zur Raumwirtschaftstheorie und den Bestimmungsfaktoren der sich entwickelnden Regionalstruktur einer multizentrischen Weltwirtschaft Kapitel II, Abschnitt 2.

gehend ökonomisch bestimmte, aber gleichfalls politisch motivierte Trilateralismus⁷ wird in seinem Innenverhältnis durch die drei Eckpfeiler bzw. Kerne Nordamerika, Westeuropa (EG) und Japan bestimmt. Diese Gravitationszentren bestehen in zwei Fällen selber wieder aus einem Zusammenschluß zweier oder mehrerer Länder. In der ursprünglichen Bedeutung des ökonomischen Begriffs der Regionalisierung ist dieser für die EG-Staaten – als wirkliche Regionalintegration – und mit Abstrichen für Nordamerika – die sektoral vertraglich abgesicherte Beziehungsintensität zwischen den USA und Kanada – anzuwenden. Japan kann aber in einer anderen Sicht auch als Regionalisierung interpretiert werden: einmal im Rahmen des wirtschaftlichen Trilateralismus nach „innen“ und zum anderen hinsichtlich seiner externen, aber gravitierende Kraft beweisenden Beziehungen zum südostasiaschen Raum. Läßt sich ein sog. Kern-Binnen-Handel⁸ für die Kernregionen Nordamerika und Westeuropa (EG) nachweisen, so ist dies für Japan aufgrund seiner Strukturierung nicht möglich.

Der Kern-Binnen-Handel und der Kern-Kern-Handel⁹ sind gemäß ihrer weltwirtschaftlichen Bedeutung von besonderem Interesse. Es ist einsichtig, daß die wirtschaftliche und politische Qualität und Stellung der Kernregionen das internationale Beziehungsgefüge entscheidend beeinflußt¹⁰.

1.3 „Negative“ und „positive“ Liberalisierung

Bevor auf die Nachkriegsliberalisierung und deren institutionelle Träger im einzelnen eingegangen wird, bedarf es einer inhaltlichen Klärung des Liberalisierungsbegriffs resp. der Liberalisierungsforderung und der Kennzeichnung der in dieser Arbeit vertretenen Unterscheidung zwischen zwei Arten bzw. Stufen von Liberalisierungspolitik.

⁷ Wir verwenden hier den Begriff einer aktuellen politischen Initiative: der sog. „Trilateralen Kommission“, die sich in den 70er Jahren aus Vertretern Westeuropas, Nordamerikas und Japans konstituiert hat [Grewé 1977]. Trilateralismus soll bei uns vorerst nur die geographische Dimension der Zusammenarbeit innerhalb eines weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Dreiecks beschreiben.

⁸ Sinngleich werden die Bezeichnungen Intra-Kern-Handel bzw. komplexinterner Handel verwendet. Auch intraregionaler Handel soll in diesem Sinne verstanden werden, wenn auch begrifflich nicht einwandfrei.

⁹ Inter-Kern-Handel und interkomplexitärer Handel bzw. interregionaler Handel bezeichnen denselben Tatbestand.

¹⁰ Vgl. Zur Bedeutung der Regionalisierung ausführlich im Zusammenhang mit der europäischen Integration Abschnitt 3 dieses Kapitels und Kapitel III.

Die Forderung nach Liberalisierung der internationalen ökonomischen – und auch politischen – Beziehungen steht nach dem Zweiten Weltkrieg im Vordergrund der Bestrebungen zur Neuordnung der Weltwirtschaft. Ergänzend wird man zwischen nationaler (interner) und Außenwirtschaftsliberalisierung (externer) unterscheiden müssen, wobei in dieser Arbeit allein letztere von Interesse ist¹¹. Beiden gemeinsam ist die Ausgangssituation, daß Eingriffe des Staates – bzw. der Staaten – die freie wirtschaftliche Entfaltung der Wirtschaftssubjekte behinderten. Ausgehend vom Bilateralismus der Nachkriegszeit ist die internationale Liberalisierungspolitik seit der Mitte der 40er Jahre auf die freiheitliche Gestaltung des Handels, der Dienstleistungen und des Kapitalverkehrs ausgerichtet. Die Befreiung des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs von administrativen Regelungen geschah vor allem mit Blick auf eine multilateralisierte Strukturierung der internationalen Verflechtung. Die Rückführung in eine international arbeitsteilige Verflechtung zur Verwirklichung effizienter Produktionsstrukturen, wenn auch vorerst nur der westlichen Volkswirtschaften, war das herausragende Ziel und der spezifische Sinngehalt der Liberalisierungsbestrebungen. Diesem Liberalisierungsgedanken waren – und sind – die internationalen Institutionen eng verhaftet, wenn auch in unterschiedlichem Maße. So bezog sich z. B. der Liberalisierungskodex der OEEC [1951] auf den schrittweisen Abbau der innereuropäischen mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen (sog. Handels- oder Einfuhrliberalisierung), während das GATT die tarifären Hemmnisse in den Mittelpunkt der von ihm vertretenen Handelspolitik rückte.

Faßt man nun die wesentlichen Kriterien einer Liberalisierung zusammen, so lassen sie sich etwa folgendermaßen beschreiben: Die wirtschafts- bzw. ordnungspolitischen Maßnahmen einer Liberalisierungspolitik sind dazu bestimmt, die einzelwirtschaftliche Dispositionsfreiheit im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr zu erhöhen und damit die Vorbedingung für eine Konstituierung eines wirtschaftlichen Integrationsraumes herzustellen, wodurch in diesem wiederum die Voraussetzungen für eine effiziente internationale Arbeitsteilung geschaffen werden [Neuhauser 1959, S. 74]. Liberalisierungspolitik ist damit grundsätzlich Integrationspolitik und eine ihrer bestimmenden Voraussetzungen. Nach dem Kriege war das Konzept der Liberalisierung in seiner Grundstruktur weltweit (multilateral) angelegt, wenn auch mit regionalen Sonderinteressen behaftet (Westeuropa). Von ihrem Ansatz her ist Liberalisierung durch eine weitere Besonderheit gekennzeichnet, die darüber

¹¹ Allerdings besteht insofern zwischen interner und externer Liberalisierung eine enge Beziehung, als außenwirtschaftliche Liberalisierung ohne eine nationale grundsätzlich kaum denkbar ist.

hinaus dann besonders deutlich wird, wenn man Liberalisierung nicht nur in semantischer Hinsicht von liberal ableitet. Letzterer Begriff besitzt als ordnungstheoretischer Ansatz zwar vielfältige Bedeutungsinhalte¹², in denen aber stets das Freiheitliche – nach Freiheit Strebende – mitschwingt. Umschreibt man dann Liberalisierung etwa mit Befreiung [Zimmerer o. J., S. 19], so wird die Orientierung und Zentrierung auf eine primär Behinderungen abbauende Vorgehensweise sichtbar.

Tinbergen und später Pinder [1968] haben zwischen „negativer“ und „positiver“ Integrationspolitik unterschieden¹³. „Negative“ Integrationspolitik bezeichnet eine Strategie, die auf den Abbau von Diskriminierungen und Behinderungen gerichtet ist und damit einen Zustand zu erreichen sucht, der durch den Tatbestand der „Nicht-Behinderung“ charakterisiert ist. „Positive“ Politik dagegen geht über diesen Status hinaus und versucht, durch positive, d. h. aktiv gestaltende Maßnahmen zur Herstellung einer Situation bzw. zur Bewältigung entstandener spezifischer Probleme beizutragen, zu denen auch solche gehören, die erst durch „negative“ Maßnahmen hervorgebracht wurden. Die durch „positive“ Liberalisierungspolitik angestrebte Konstellation ließe sich – wenn vielleicht auch idealisiert – als dauernder Prozeß beschreiben, in dem die Konfliktrisiken durch eine Strategie des gemeinschaftlichen Abbaus und/oder der reglementierten Beschränkung des Konfliktpotentials (sachlich wie instrumentell) minimiert werden.

Für die Liberalisierungspolitik scheint diese Unterscheidung nicht nur hinsichtlich der Analyse des abgelaufenen Liberalisierungsprozesses, sondern gerade auch für die Gestaltung zukünftiger Ordnungspolitik sinnvoll. Die folgenden Überlegungen werden eine Kategorisierung der Nachkriegsliberalisierung entsprechend dieser Unterscheidung versuchen, um darauf aufbauend die Anforderungen an die zukünftige Ordnungspolitik zu qualifizieren.

¹² Jöhr [1943] hat in diesem Sinne von den „vielen Liberalismen“ gesprochen.

¹³ Ähnlich unterscheidet auch die moderne Friedensforschung zwischen Situationen „negativen“ und „positiven“ Friedens.

2. Weltwirtschaftliche Integration – multilaterale Liberalisierung

Die weltweiten Re-Integrationsbestrebungen nach dem Zweiten Weltkrieg sind nur aus der entwicklungshistorischen Dimension weltwirtschaftlicher Beziehungen zu verstehen. Nicht zuletzt aus der „mitgeschleppten Vergangenheit“ bezog die Reorganisation der Weltwirtschaft ihre ordnungspolitischen Vorstellungen und in deren Konsequenz auch ihre Unzulänglichkeiten. Zu Beginn der Betrachtungen werden daher einige historische Entwicklungslinien nachgezeichnet, um darauf aufbauend den materialen Gehalt der Liberalisierungspolitik im Rahmen von IWF und GATT herausarbeiten und kritisch würdigen zu können^{13a}.

2.1 Liberales Kooperationsmodell und „organisierte Weltwirtschaftsordnung“

Betrachtet man die Historie weltwirtschaftlicher Beziehungen, so lassen sich gemäß der jeweilig zugrundeliegenden ordnungspolitischen Konzeptionen aufeinanderfolgende Phasen internationaler Wirtschaftspolitik nachzeichnen. Auf die merkantilistische Epoche, während der der Außenhandel zuvorderst im Dienst der Staatsmacht stand und Transmissionsmechanismus für die prosperierende Volkswirtschaft sein sollte [Thalheim 1956, S. 481; Heckscher 1932], folgte die Periode des Freihandels, die wiederum überging in Phasen weltwirtschaftlichen Bilateralismus und Interventionismus, bis nach dem Zweiten Weltkrieg eine Reorganisation liberaler Systemstrukturen in Angriff genommen wurde.

Der theoretische Rahmen der Freihandelslehre wurde vor allem durch die Arbeiten von Smith [1776] und Ricardo [1817] abgesteckt. Freihandel¹⁴ – bzw. das „klassische Kooperationsmodell“ [Watrin 1967] – ist prinzipiell

^{13a} In der Studie von Mayrzedt (1979), die nach der Fertigstellung vorliegender Arbeit erschien, wird die Nachkriegsliberalisierung – Mayrzedt spricht umfassender von *multilateraler Wirtschaftsdiplomatie*, „... um die gleichzeitige Beteiligung der zwischenstaatlichen Wirtschaftsorganisationen und Staaten hervorzuheben“ [S. 8] – noch detaillierter untersucht. Allerdings verbleibt Mayrzedt bei der historischen Aufarbeitung, ohne die Zukunftsperspektiven bzw. -anforderungen [S. 545 ff.] intensiv zu diskutieren.

¹⁴ Ursprünglich wurde der Begriff „Freihandel“ zur Charakterisierung der freien Unternehmertätigkeit allgemein und speziell im Handel verwendet [Büchner 1964, S. 133].

als „Ideal an sich“ von dem „Freihandel als Interesse“ (Sombart) zu unterscheiden. Die Idee des ordnungspolitischen Freihandelsideals wird vor allem getragen von der Vorstellung, daß durch freien Wettbewerb im Außenhandel sich tendenziell eine optimale Allokation der Faktoren einstellt, wodurch die internationale Arbeitsteilung (substitutive Reallokation) zu einem der wichtigsten Instrumente der Sozialproduktmaximierung wird¹⁵. Vor allem dem ricardianischen Theorem der „komparativen Kosten“ kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu, wurde es doch „... von Anfang an zu einer Rechtfertigung und Begründung eines handelspolitischen Liberalismus herangezogen“ [Lemper 1972, S. 5].

Rückblickend läßt sich allerdings feststellen, daß bei großzügiger Interpretation Freihandel eigentlich nur im Zeitraum zwischen 1850 und 1880 und vor allem in den zehn Jahren zwischen 1860 und 1870 herrschte. Von einer Freihandelsepoche oder sogar -periode zu sprechen, erscheint denn doch nicht gerechtfertigt. Den wirklichen Tatsachen entspricht eher der Begriff der *Freihandelsepisode* [Berg 1976, S. 48]; denn selbst während der dreißig Jahre freihändlerischer Wirtschaftspolitik wurde in den meisten Staaten nur ein teilweiser Abbau der bestehenden Schutzsysteme erreicht [Büchner 1964, S. 136]. Auch hat die liberale und multilaterale Weltwirtschaft nie so harmonisch funktioniert, wie oft behauptet, und die Flexibilität des internationalen Wirtschaftsmechanismus vor dem Ersten Weltkrieg war „vielleicht mehr Schein als Wirklichkeit“, wie Aldcroft [1978, S. 14] es formuliert hat.

Die Kombination von „relativem Freihandel“ und Goldwährung mit der unbeschränkten Konvertibilität bildete das Fundament der Weltwirtschaftsordnung bis zum Ersten Weltkrieg. Trotz vielfältiger Wiederbelebungsversuche zwischen Kriegsende und der Weltwirtschaftskrise gelang eine Rückkehr zum Freihandel und der vor 1914 bewährten Goldwährung nicht mehr; denn es zeigte sich sehr schnell, daß die „... Tatsachen deutlicher waren als die Ideologien“ [Predöhl 1962, S. 65]. Etwaige Hoffnungen auf die Rückkehr zur alten Ordnung wurden durch die Weltwirtschaftskrise endgültig zunichte gemacht. Der Zeitraum zwischen Weltwirtschaftskrise und Zweitem Weltkrieg¹⁶ war bestimmt durch verstärkten nationalen Interventionismus und autarkistische Haltungen einiger Länder; vor allem in Deutschland, Italien und Japan [Milward 1977]. Die negativen Begleiterscheinungen der allgemei-

¹⁵ Eine Maximierung des Sozialprodukts jedes einzelnen am Außenhandel teilnehmenden Landes ist aber nicht automatisch Folge des Freihandels [Giersch 1952, S. 506 bzw. ders. 1961, besonders S. 141–150].

¹⁶ Hankel [1977, S. 264 ff.] kennzeichnet diese Periode treffend mit dem Begriff des „Welfare Nationalismus“.

nen Desintegration trafen alle Länder. Paradoxerweise, wenn auch unter dem militärisch-politischen Gesichtspunkt verständlich, führte dies nicht etwa zu einem Abbau der ökonomischen Hemmnisse, sondern allenfalls zu deren Ausbau unter strategischen (militärischen) Gesichtspunkten.

Trotz allem blieb der Wunsch nach einer intakten Weltwirtschaft bestehen. Er rettete sich gewissermaßen über die „schlechte Zeit“ hinweg; denn die Idee der weltwirtschaftlichen Integration an sich war nicht widerlegt. Nur die Art ihres Organisationsprinzips hatte offensichtlich versagt. Dieses bedurfte der Veränderung (Reorganisation) und nicht der einfachen Rekonstitution, wie sie noch auf der „London Economic and Monetary Conference“ von 1933 versucht wurde. Für die erneuten Liberalisierungsforderungen bildete nach dem Zweiten Weltkrieg wiederum die klassische Freihandelslehre die wissenschaftlich-theoretische Untermauerung [Watrin 1961, S. 425 ff.]. Betrachtet man die vorherige weltwirtschaftliche Entwicklung, so unterstützt die bis dahin nicht dagewesene weltwirtschaftliche Expansion der liberalen Weltwirtschaft des 19. Jahrhunderts *scheinbar eindeutig* die Richtigkeit des theoretischen Konzepts des klassischen Freihandels. Man wird auch eine dynamische Wechselbeziehung zwischen dem relativen Freihandel und dem dadurch wesentlich erleichterten Handelsaustausch und der Produktionsexpansion, verknüpft mit einer enormen Produktivitätssteigerung der einzelnen Länder, nicht leugnen können. Eine Erklärung der weltwirtschaftlichen Entwicklung allein aus der Existenz einer relativ liberalen Weltwirtschaft erkennt aber die historischen Zusammenhänge [Lemper 1972, S. 2; Lorenz 1973, S. 9 f.]. Und doch ist festzustellen, daß der mehr oder weniger mystifizierte Freihandelsgedanke des 19. Jahrhunderts einer der wesentlichen Faktoren zur Reaktivierung der Liberalisierungspolitik gewesen ist.

Nach dem Kriege stellte sich einer totalen weltwirtschaftlichen Integration die Teilung der Welt in zwei Machtblöcke entgegen. Die Wiederherstellung eines freien internationalen Handelsaustausches konnte nur noch im „Westen“ in Angriff genommen werden. Aber gerade diese Spaltung der Welt in zwei politisch und wirtschaftlich divergierende Systeme mit den darauf beruhenden bündnis- und machtpolitischen Aspekten und Ambitionen hat paradoxerweise den Neuaufbau eher gefördert denn gehemmt [Neuhausser 1959, S. 85; Cooper 1968, S. 7]. Für die westliche Welt resultierte daraus eine nahezu zwangsläufige Notwendigkeit zu einem gut funktionierenden Welt-handel, diente er doch als Beweis für die Funktionsfähigkeit und Überlegenheit des marktwirtschaftlichen Systems gegenüber dem der zentralen Planung und Lenkung. Hand in Hand mit dem Denken in Blöcken ging die Vorstellung, daß das intensive Zusammenwirken der Staaten innerhalb des politisch-

wirtschaftlichen Bündnissystems auch den Konflikt zwischen den Staaten mindern und somit zu einer Konsolidierung in Frieden und relativem Wohlstand beitragen würde [Frantz 1975, S. 44 f.].

Eine weitere wichtige Komponente für die Restitution der Freihandelspolitik – neben dem sich abzeichnenden Ende der Kolonialpolitik – stellte die Rolle der Vereinigten Staaten dar. Die USA hatten aufgrund des Krieges und des totalen wirtschaftlichen und politischen Zusammenbruchs der westeuropäischen Länder die führende Rolle in der westlichen Welt übernommen und avancierten zu deren unbestrittenem Zentrum. Zudem hatten sie sich von einem Land mit hochprotektionistischer Außenwirtschaftspolitik zu einer mehr an liberalen weltwirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen orientierten Volkswirtschaft gewandelt. Ihr Bestreben bestand denn auch darin, einen Weltmarkt zu schaffen, der privatwirtschaftlich strukturiert und organisiert war. Der Hinweis, daß der Welt größte Handelsmacht und größter Gläubiger an einem gut funktionierenden Welthandel interessiert war, bedarf allerdings einer wichtigen Erweiterung. Die Situation der USA nach dem Zweiten Weltkrieg unterscheidet sich von der Großbritanniens zur Zeit relativen Freihandels in einem ganz entscheidenden Punkt: Die Gruppierung der Welt um zwei nahezu autarke Großmächte begründete eine weltpolitische und weltwirtschaftliche Konstellation, die es zur Zeit des relativen Freihandels nie gegeben hatte. Großbritannien forcierte im 19. Jahrhundert die freihändlerische Idee, um vor allem *seine* wirtschaftlichen Interessen realisieren zu können¹⁷, wenn man einmal von dem politischen Aspekt der Kolonialpolitik absieht. Die USA unterstützten die Liberalisierung nach dem Zweiten Weltkrieg neben ökonomischen Gründen vor allem aus übergeordneten (welt-)politischen und damit strategischen Überlegungen [Gross 1950, S. 269 f.; Frantz 1976, S. 46 f.]. Dieser Gesichtspunkt verdeutlicht, daß die gesamte Liberalisierungspolitik und damit auch die weltwirtschaftliche Organisation von Beginn an zu einem erheblichen Teil von politischen Systeminteressen geprägt war.

Ein Zurück zu dem weltwirtschaftlichen Status quo ante konnte es aber nicht geben. Es galt der von Predöhl formulierte Sachzusammenhang:

¹⁷ In diesem Zusammenhang ist auf einen raumwirtschaftlichen Unterschied hinzuweisen: Großbritannien benötigte offene Handels Grenzen, um seinen Absatzraum zu vergrößern. Die USA sind seit jeher aufgrund ihrer Größe weitaus unabhängiger von jeglicher Außenhandelsverflechtung. Ihnen ermöglicht der Kernbinnenhandel, der ein wirklicher Binnenhandel ist, einen „benign neglect“ des Außenhandels, womit auch protektionistische Bestrebungen der USA immer einen anderen Stellenwert haben als entsprechende Maßnahmen anderer Staaten.

„Seit Freihandel nicht mehr zu Vollbeschäftigung führt, ist Freihandel nicht mehr möglich ohne Vollbeschäftigung“ [Predöhl 1966, S. 16].

Der frei wirkende Marktmechanismus mit den ihm innewohnenden konjunkturellen Störungen und daraus resultierenden sozialen Unsicherheiten, mit Arbeitslosigkeit und Einkommensminderungen konnte ebenso wie der Goldautomatismus aufgrund der veränderten wirtschaftspolitischen Prioritäten der Staaten nicht mehr akzeptiert werden. Die Zielkonzeptionen staatlicher Wirtschaftspolitik waren vor allem beschäftigungs- und binnenmarkt-orientiert. Da man aus diesen Gründen auf einer aktiven und autonomen Konjunkturpolitik bestehen mußte, waren die wesentlichen Voraussetzungen für eine Restauration der altliberalen Ordnung gemäß der Freihandelsdoktrin nicht mehr gegeben [Lorenz 1973, S. 9; Predöhl 1962a, S. 122]. Eine erneute rein funktionelle Integration kam nicht mehr in Frage. Die Problemlösung über die Regulatorien einer internationalen Ordnungspolitik stellte sich wie folgt dar:

- Eine Neuordnung der Weltwirtschaft wurde als notwendig empfunden. Es sollte sich dabei um eine Weltmarktwirtschaft handeln.
- Der Konflikt zwischen der Nutzung der Vorteile der internationalen Arbeitsteilung und der Wahrung nationaler Autonomie der Wirtschaftspolitik konnte im Rahmen einer funktionellen Integration nicht gelöst werden. Sollte aber überhaupt ein funktionsfähiges weltwirtschaftliches Ordnungssystem konstituiert werden, so bedurfte es einer Bindung des handels-, währungspolitischen und wirtschaftsrechtlichen Verhaltens der einzelnen Staaten.
- Es verblieb damit nahezu zwangsläufig nur die Möglichkeit einer institutionellen Lösung unter bewußter Inkaufnahme der durch sie virulent werdenden Konflikte.

Möller [1960, S. 55] nennt das Ergebnis eine „organisierte Weltwirtschaftsordnung“ und verweist darauf, daß im Grunde genommen die internationalen Organisationen hierbei an die Stelle einer Weltregierung treten. Sie übernehmen damit die Aufgabe, die Wirtschaftspolitiken der Nationalstaaten bis zu einem gewissen Grade so zu beeinflussen, als ob sie nach einheitlichen Prinzipien oder zumindest in konsistenter Weise von einer Weltregierung gestaltet würden¹⁸.

¹⁸ Aufgabe der internationalen Wirtschaftsorganisationen im Rahmen der „organisierten“ Weltwirtschaft ist es, auf die nationalen Wirtschaftspolitiken derart einzuwirken, daß sowohl die binnenwirtschaftlichen Ziele als auch das Subsidiärziel des Zahlungsbilanzausgleichs erreicht werden. Hinzu tritt die Realisierung der „Außenhandelsfreiheit“, der Liberalisierung des Außenhandels und der Konvertierbarkeit der Währungen [Möller 1960, passim].

2.2 Globale Re-Integration

Die globalen Re-Integrationsbestrebungen sind von Anbeginn durch den oben schon angesprochenen Antinomiekonflikt bestimmt worden. Indem man die Vorteile aus der Zeit des relativen Freihandels übernehmen, deren Nachteile aber ausschließen wollte, schuf man ein internationales Ordnungssystem, dessen Problematik sowohl in der weitgehenden Unvereinbarkeit der ökonomischen Ansätze als auch einer Unterschätzung bzw. Vernachlässigung der politisch und ökonomisch begründeten „Machtkonkurrenz“ der Staaten liegen sollte [Morgenstern 1963].

Das „internationale Konfliktmodell“ (Watrin) war zu Beginn der Liberalisierungsphase nur vordergründig von der weltwirtschaftlichen Bildfläche verbannt. Der Streit der Systeme um die weltpolitische Führungsrolle, getragen von den Weltmächten USA und UdSSR, bestimmte die jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Ordnungsvorstellungen der Allianzen. Die politischen Interessen und Absichten determinierten die ökonomischen, aber nur so lange, wie diese wiederum den Interessen der Großmächte dienten: Es bestand ein Junktim sowohl zwischen den politischen und wirtschaftlichen Interessen als auch zwischen der Handels- und Währungspolitik.

Was sich nach über dreißig Jahren vor allem als wirtschaftlicher Konflikt darstellt, ist seit Beginn der weltwirtschaftlichen Reorganisation auch ein politischer gewesen. Die Liberalisierung als entscheidende und notwendige Maßnahme der Integration ist bei der multilateralen Re-Integration stets von den divergierenden Interessen- bzw. heterogenen Ausgangslagen der Partner determiniert worden. Durch die Liberalisierung konnte mithin dem Konflikt zwischen Multilateralismus und nationaler Autonomie nur bedingt ausgewichen werden. Indem die Integration in den Grundzügen durch IWF und GATT gesteuert bzw. institutionell gesichert werden sollte, überließ man nicht einem weitgehend anonymen Marktmechanismus das Feld, sondern vertraute der koordinierenden Kraft der Institutionen, ohne diesen ein ordnungspolitisches Machtpotential, größer als von den Nationalstaaten vordergründig akzeptiert, zuzubilligen. Giersch hat neuerdings – aber in anderem Zusammenhang – diese Konzeption als „internationale Kooperation zum besseren Funktionieren der internationalen Marktmechanismen“ [Giersch 1977, S. 8] charakterisiert. Grundkonzeption, Ordnungsfaktoren und Wirkungsweise dieser „gesteuerten internationalen Kooperation“ gilt es zu betrachten.

Unter den multilateralen Liberalisierungsbegriff fallen, räumlich und organisatorisch gesehen, sowohl mehr global (IWF, GATT) als auch regional

(OEEC/OECD, EZU) zu fassende Re-Integrationsbestrebungen, die alle auf die Initiative der USA zurückgehen [Brown 1950; Monroe 1976]. Die formale Trennung zwischen währungs- und handelspolitischen Liberalisierungsinitiativen ist allenfalls aus didaktischen Gründen gerechtfertigt. In Wirklichkeit sind beide Bereiche nicht voneinander zu trennen. Handelspolitische und währungspolitische Re-Integration der Weltwirtschaft gingen Hand in Hand.

Der Konflikt zwischen weltwirtschaftlicher Integration und nationaler Autonomie kann auch mittels einer Institutionalisierung bzw. Organisation nicht in jedem Fall gelöst werden. Er wird immer dort wieder entstehen, wo die vermeintlichen Vorteile (Nachteile) nationaler autonomer Politik nicht kompensiert werden durch die der weltwirtschaftlichen Integration (Außenhandelsfreiheit). Für eine binnenwirtschaftlich orientierte Politik der Volkswirtschaften sind nicht notwendig merkantile Interessen der Nationalstaaten verantwortlich als vielmehr die konstellationsbedingte Unvereinbarkeit zwischen binnenwirtschaftlicher Zielverwirklichung und am außenwirtschaftlichen Gleichgewicht ausgerichteter freihändlerischer Außenwirtschaftspolitik. Nach Watrin [1961] wird durch die Institutionalisierung die Konfliktsituation erst richtig zum Tragen kommen, weil eine Entscheidung für eine der alternativen Interessensphären nicht getroffen wird, sondern im Gegenteil *beide* anerkannt werden¹⁹.

„Die Schöpfer der großen internationalen Wirtschaftsorganisationen erwarteten . . . (dagegen), daß nach Wiederherstellung der ‚Normalsituation‘ im Falle des Konfliktes zwischen nationaler Wirtschaftspolitik und internationaler Integration die wirtschaftspolitischen Instanzen zumindest in den wichtigsten Handelsländern ihre Entscheidungen so treffen würden, daß sie die Freiheit des zwischenstaatlichen Handels- und Zahlungsverkehrs über alle Erwägungen, sogar das inländische Beschäftigungsniveau und die Forderungen machtvoller Interessengruppen stellen würden“ [Watrin 1961, S. 426].

Dieses Antinomieproblem sollte mit dem Fortschreiten der Nachkriegsentwicklung über die „atypische Aufbau- und Nachholphase“ hinaus für die weltwirtschaftlichen Beziehungen und das internationale Ordnungssystem bestimmend werden.

¹⁹ Zu dem generellen Konflikt (Freihandel versus wirtschaftspolitische Autonomie) tritt noch der institutionelle, der in den Organisationen selber angelegt ist.