

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Studie Nr. 6

Robin Jacobitz

Der Niedergang institutionalisierter Kooperation

Die Auswirkungen von Machtveränderungen zwischen den USA,
Japan und Deutschland 1945 bis 1990 auf das GATT- und das
IWF-Regime

FEG Arbeitspapiere

Nr. 1: Frank Deppe, Zur Diskussion über die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92". Vorläufige Informationen und Überlegungen, (Februar 1990) UKB 10 DM (vergriffen)

Nr. 2: Hans-Ulrich Deppe/Uwe Lehnhardt, Gesundheitswesen zwischen supranationalen Politikstrukturen und einzelstaatlicher Regelungskompetenz. Zu einigen gesundheitspolitischen Aspekten der westeuropäischen Integration, (Mai 1990) UKB 6 DM (vergriffen)

Nr. 3: Peter Imbusch, 1992. Die Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten, (Januar 1991) UKB 7 DM (vergriffen)

Nr. 4: Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner (Hrsg.), Die Perspektive der Arbeitsbeziehungen in der EG und die soziale Dimension des Binnenmarktes '92, (März 1991) UKB 10 DM

Nr. 5: Robin Jacobitz, Antonio Gramsci - Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik, (August 1991) UKB 7 DM (vergriffen)

Nr. 6: Europa im Umbruch - Neue Dimensionen der Politik, (März 1992) UKB 12 DM (vergriffen)

Nr. 7: Hans-Jürgen Bieling, Brita Bock, Frank Deppe, Karen Schönwälder, Migration, Arbeitsmarkt, Regulation - unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes in Hessen, (Januar 1993) UKB 15 DM

Nr. 8: Michael Felder, Die Problematik europäischer Industriepolitik am Beispiel JESSI, (Januar 1993) UKB 13 DM

Nr. 9: Frank Deppe/Klaus Peter Weiner, The "1992 Single Market" - National Labour Relations and Trade Unions in Western Europe, (Marburg/Lahn 1992)

Nr. 10: Frank Deppe/Michael Felder, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), (September 1993) UKB 15 DM

Nr. 11: Ho Geun Lee, Regulationstheoretische Überlegungen zur Krise der EG, (Januar 1994) UKB 13 DM (vergriffen)

Nr. 12: Gudrun Hentges/Karen Schönwälder (Hrsg.), Zukunftsprojekt Europa: Die abgeschottete Union?, (Januar 1994) UKB 15 DM (vergriffen)

Nr. 13: Dorothee Bohle, Europäische Integration und Frauenforschung in Deutschland. Eine kommentierte Literaturübersicht, (September 1994) UKB 10 DM (vergriffen)

Nr. 14: Thorsten Schulten, "European Works Councils" - New Forms of European Labour Relations Regulation?, (März 1996) UKB 10 DM

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Studien
der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)
Nr. 6

Robin Jacobitz

Der Niedergang institutionalisierter Kooperation

Die Auswirkungen von Machtveränderungen zwischen den USA,
Japan und Deutschland 1945 bis 1990 auf das GATT- und das
IWF-Regime

Marburg 1995

ISBN 3-8185-0194-7

Redaktionelle Bearbeitung: Wolfram Burkhardt

FEG am Institut für Politikwissenschaft

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der
Philipps-Universität Marburg

Wilhelm-Röpke-Str. 6

35032 Marburg

Der Niedergang institutionalisierter Kooperation

**Die Auswirkungen von Machtveränderungen
zwischen den USA, Japan und Deutschland 1945 bis 1990 auf das
GATT- und das IWF-Regime**

Dissertation

zur Erlangung des Grades des Doktors der Philosophie
im Fachbereich Philosophie und Sozialwissenschaften
der Universität Hamburg

vorgelegt von

Robin Jacobitz
aus Braunschweig

Hamburg 1995

GLIEDERUNG

Einleitung	1
1. Erkenntnisleitende Interessen	2
2. Theoretische Grundlagen	5
3. Literatur zur Theorie hegemonialer Stabilität	10
4. Abgrenzungen	11
5. Zum Gang der Arbeit	14

Erster Teil

Erstes Kapitel

ZUM WISSENSCHAFTLICHEN ANSATZ DER ARBEIT

1. Zur Methodik des strukturalen Neorealismus	19
2. Einige wissenschaftskritische Anmerkungen	22
3. Zum Brückenschlag zwischen den Theorien	25

Zweites Kapitel

THEORIEN UND BEGRIFFE

1. Internationale Regime und Organisationen	27
2. Internationale Hegemonie	31

Drittes Kapitel

INTERNATIONALE HEGEMONIEN: EIN GESCHICHTLICHER RÜCKBLICK

1. Die Pax Britannica im 19ten Jahrhundert	35
1.1. Das Diktat der Zahlungsbilanz	36
1.2. Der Goldstandard	37

2. Die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit	39
2.1. Ökonomischer Nationalismus und Merkantilismus	39
2.2. Die Entstehung von Handels- und Währungs- blöcken	40
2.3. Die amerikanische Außenwirtschaftspolitik in den 30er Jahren	43
2.4. Die amerikanische Friedensideologie	44
3. Die Institutionalisierung der U.S.-amerikanischen Hegemonie	46
3.1. Die liberalen Prinzipien der NachkriegsRegime	46
3.2. Entstehung und Struktur des GATT	47
3.2.1. Die Verhandlungen um die ITO und die Entstehung des GATT	47
3.2.2. Struktur und Inhalt des GATT	49
3.2.3. Das Ende der ITO	50
3.3. Entstehung und Struktur des IWF	51
3.3.1. Die Pläne von Keynes und White und das Abkommen von Bretton Woods	51
3.3.2. Die Struktur und Funktionsweise des IWF	54
3.3.3. Die Übergangsperiode 1945-1958	55
3.4. Das GATT und der IWF als hegemoniale Regime	57

Zweiter Teil :

Viertes Kapitel

INDIKATOREN INTERNATIONALER MACHT

1. Machtkonzepte	61
2. Die Indikatoren des realistischen Schule	65
3. Die bereichsspezifischen Indikatoren des Neorealismus	70
3.1. Die Entwicklung der ökonomischen Machtpotentiale im Vergleich	73
3.1.1. Die Handelsbilanzen	73
3.1.2. Die Leistungsbilanzen	78

3.1.3.	Die Kapitalbilanzen und die Währungsreserven	80
3.2.	Ergebnisse: Die Umkehr der Pole ökonomischer Macht	84

Dritter Teil:

Fünftes Kapitel

DIE ENTWICKLUNG DES GATT, 1947-1990

1. Die zentralen Normen des GATT	91
1.1. Die Multilateralismusklausel	91
1.2 Die Nichtdiskriminierungsnorm	92
1.2.1. Die Meistbegünstigungsklausel	92
1.2.2. Das Verbot quantitativer Restriktionen	93
1.3. Die Liberalisierungsnorm	94
1.4. Die Reziprozitätsnorm	95
1.5. Die Schutznorm	96
1.6. Die Überwachungsnorm	97
1.7. Die Streitbeilegungsverfahren	98
1.8. Zusammenfassung: Das GATT und seine Normen	98
2. Die Entwicklung des GATT von der Gründung bis zum Beginn der Tokio-Runde (1973)	100
2.1. Der 'Waiver' für die U.S.-Agrargesetzgebung	101
2.2. Die Aufnahme Japans in das GATT	101
2.3. Die Gründung der EWG und das GATT	102
2.4. Die Streitbeilegungsverfahren des GATT	103
2.5. Die Ausweitung präferentieller Handelsabkommen	104
2.6. Freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen in den 60er Jahren	106
2.7. Resümee: Die Entwicklung des GATT bis zum Ende der Kennedy-Runde	108

3. Die Tokio-Runde (1973-1979)	110
3.1. Der „Nixon-Schock“ als auslösendes Moment	110
3.2. Die Ergebnisse der Tokio-Runde	111
3.2.1. Zollsenkungen im Bereich gewerblicher Güter	112
3.2.2. Die Kodices im nichttarifären Bereich	112
3.2.3. Liberalisierungen im Agrarbereich	114
3.2.4. Die Präferenzabkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern	115
3.3. Die Tokio-Runde - eine Runde aufgeschobener Widersprüche	116
4. Die Uruguay-Runde (1985 - 1990)	119
4.1. Die Ausgangspositionen im Kräftedreieck USA - BRD/EG - Japan	119
4.2. Die Entwicklung des GATT-Regimes zwischen der Tokio- und der Uruguay-Runde	120
4.3. Der Beginn der Uruguay-Runde	120
4.4. Die Agenda der Uruguay-Runde	121
4.4.1. Die Liberalisierung des Agrarhandels in der Uruguay-Runde	122
4.4.2. Nichttarifäre Handelshemmnisse und die Uruguay-Runde	124
Exkurs: Die Handelspolitik der USA	126
Exkurs: Die Handelspolitik der EG	128
Exkurs: Die Handelspolitik Japans	130
4.4.3. Die Fragmentierung des Weltmarkts durch Freihandelszonen und Präferenzabkommen	132
4.5. Resümee: Die Uruguay-Runde - das GATT am seidenen Faden	134
5. Zusammenfassung: Die Bestandskraft der zentralen GATT-Normen	136
5.1. Die Multilateralismuskriterium	136
5.2. Die Nichtdiskriminierungsnorm	137
5.3. Die Liberalisierungsnorm	138
5.4. Die Reziprozitätsnorm	138

6. Das GATT und die Theorie hegemonialer Stabilität	139
--	-----

Sechstes Kapitel

DIE ENTWICKLUNG DES IWF, 1945-1990

1. Die Regime unter dem Dach des IWF	143
1.1. Das Regime zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten	143
1.2. Das Wechselkursregime	144
1.3. Das Liquiditätsregime	144
1.4. Das Übergangsregime nach Art. XIV IWF-Vertrag	145
1.5. Zusammenfassung: die Regime unter dem Dach des IWF und der Hegemon USA	147
2. Die Normen des IWF	149
2.1. Die Multilateralismuskriterium	149
2.2. Die Liberalisierungskriterium	149
2.3. Die Nichtdiskriminierungskriterium	150
2.4. Die Konvertibilitätskriterium	150
2.5. Die Stabilitätskriterium	151
2.6. Die Konditionierungskriterium	151
2.7. Die Überwachungs- und Informationskriterium	152
3. Zur gleichen Ausrichtung der hegemonialen Architektur von GATT und IWF	153
4. Das IWF-Regime fester Wechselkurse von 1945 bis 1971	154
4.1. Das Dilemma des U.S.-Dollar	154
4.2. Stützungsmaßnahmen: der Goldpool, die Swaps und die Allgemeinen Kreditvereinbarungen (GAB)	155
4.3. Das Ende des Regimes fester Wechselkurse	157
4.4. Die Sonderziehungsrechte und die erste Änderung des IWF-Übereinkommens	159

5. Die Entwicklung des IWF nach dem Ende des Bretton Woods-Abkommens, 1971-1980	163
5.1. Der Übergang zu einem Regime flexibler Wechselkurse	163
5.1.1. Die Arbeit im Zwanzigerausschuß des IWF	164
5.1.2. Das Abkommen von Jamaika, Januar 1976, und die zweite Änderung des IWF-Übereinkommens	166
5.1.3. Der Regimewechsel und die Normen des IWF	168
6. Das Regime zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten in den 70er Jahren	172
7. Das Liquiditätsregime in den 70er Jahren	178
7.1. Das Ersatzkonto und die Theorie hegemonialer Stabilität	180
8. Zusammenfassung: Die Regime des IWF am Anfang der 80er Jahre	183
9. Die Währungs- und Finanzkooperation in den 80er Jahren	185
9.1. Die Außenwirtschaftspolitik der USA von 1980 bis 1985	185
9.1.1. Die Metamorphose der USA vom Gläubiger- zum Schuldnerstaat	186
9.2. Die Entwicklung der Währungskooperation in den 80er Jahren	189
9.2.1. Die Ausgangsbedingungen für eine Währungs-kooperation	189
9.2.2. Das Plaza-Abkommen	190
9.2.3. Das Louvre-Abkommen	193
9.2.4. Die Herausbildung einer G-3	194
9.3. U.S.-Dollar, D-Mark und Yen als internationale Schlüsselwährungen	195
9.3.1. Die D-Mark als internationale Schlüsselwährung	199
9.3.2. Der Yen als internationale Schlüsselwährung	199
9.4. Die neunte allgemeine Quotenerhöhung des IWF und die Neuverteilung der Stimmrechte	200

9.5.	Die Entstehung von Währungsblöcken	203
9.5.1.	Der Dollar-Block	205
9.5.2.	Der westeuropäische Währungsblock: das EWS	205
9.5.3.	Der Yen-Block	207
10. Zusammenfassung:		
Die Bestandskraft der Normen und der Regime des IWF		208
10.1.	Die Normen des IWF	208
10.1.1.	Die Multilateralismuskriterium	208
10.1.2.	Die Liberalisierungskriterium	209
10.1.3.	Die Stabilitätskriterium	209
10.1.4.	Die Konditionierungskriterium	209
10.1.5.	Die SZR-Programmkriterium	209
10.1.6.	Die Überwachungskriterium	210
10.2.	Die Regime unter dem Dach des IWF	210
11. Der IWF und die Theorie hegemonialer Stabilität		213

Vierter Teil:

Siebentes Kapitel

DAS HEGEMONIEPROBLEM AM ANFANG DER 90ER JAHRE

1. Die Veränderung ökonomischer Machtpotentiale und die Entwicklung des GATT und des IWF	221
2. Die Ergebnisse dieser Arbeit in Abgrenzung zu anderen Analysen	226
3. Zum Erklärungswert des Faktors Macht	229
4. Die Triade in den 90er Jahren: zwischen Kooperation und Konflikt	232

Abkürzungsverzeichnis	235
Literaturverzeichnis.....	237
Kurzartikel	258
Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen	260
Anlagen	262
Lebenslauf	276



Einleitung

1990 ging die geschichtliche Formation zu Ende, die 1945 im Gefolge der Niederlage Deutschlands und Japans im Zweiten Weltkrieg entstanden war. Die Bipolarität zwischen zwei antagonistischen Blöcken, dem kapitalistischen Westen unter Führung der USA und dem sozialistischen Osten unter Führung der UdSSR, hatte die Struktur dieser Formation fast ein halbes Jahrhundert lang geprägt. Nun plötzlich zerbrach diese Bipolarität mit der Aufgabe des sowjetischen Einflusses in Mittel- und Osteuropa und der dadurch möglich werdenden Wiedervereinigung Deutschlands.

Die Entwicklungen des Jahres 1991 bestätigten nur, daß die Systemkonkurrenz beendet war. Das politische, ökonomische und philosophische System des Westens hatte gesiegt. Die Sowjetunion und ihr Block zerfielen. Die alte Führungsmacht USA präsentierte sich während des Golfkriegs als die einzig verbleibende, globale Supermacht und erhob den Anspruch, daß nun unter ihrer Führung eine neue Weltordnung etabliert werden müsse.

Die weltgeschichtliche Zäsur des Jahres 1990 gibt daher Anlaß, Bilanz zu ziehen über die Entwicklung, die seit 1945 im westlich-kapitalistischen Block stattgefunden hat. Eine Einschätzung der Entwicklungsperspektiven der Weltgesellschaft jenseits der Systemkonkurrenz muß nach Auffassung des Autors auf einer Bestandsaufnahme der alten Weltordnung, die die USA als Hegemonialmacht nach dem Zweiten Weltkrieg errichten konnten, beruhen.

Das Interesse an einer solchen Bestandsaufnahme ergibt sich daraus, daß mit dem Wegfall des sozialistischen Weltsystems die „West-West-Beziehungen zum Regelfall werden“ (Junne, 1990, S.353). Hinzu kommt, daß die Politikwissenschaft, und das gilt besonders für die Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, den innerkapitalistischen Beziehungen und ihrer Dynamik weniger Aufmerksamkeit schenkte als den Ost-West- und den Nord-Süd-Beziehungen (Junne, 1990, S.353). Es wird hier also ein gewisser Nachholbedarf erkennbar, der vor allem bei einem Vergleich der wissenschaftlichen Produktion zum genannten Thema in Deutschland und in den USA ins Auge sticht. Diese Untersuchung wurde deshalb auch unter der Maßgabe angefertigt, einen Beitrag zur Verringerung dieses Abstandes zu leisten.

1. ERKENNTNISLEITENDE INTERESSEN

Ein oberflächlicher Blick zeigt, daß der westliche Block unter Führung der USA und das ihn durchziehende Geflecht internationaler politischer, ökonomischer und militärischer Institutionen die vergangenen 45 Jahre im wesentlichen unbeschadet überstanden hat. Insbesondere die beiden Eckpfeiler der liberalen Weltwirtschaftsordnung, das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen und der Internationale Währungsfonds haben die Zäsur des Jahres 1990 überdauert. Beide Eckpfeiler wurden von den USA am Ende des Zweiten Weltkriegs als Konsequenz aus der ökonomischen Kriegsführung in der Zwischenkriegszeit errichtet. Sie dienten in der Folgezeit der Integration der ehemaligen Kriegsgegner Deutschland und Japan in den Weltmarkt, und in ihnen vollzog sich die friedliche Kooperation der prosperierenden Mitglieder des westlichen Blocks.

Diese Untersuchung beabsichtigt eine Analyse der machtpolitischen Veränderungen, die in den vergangenen 45 Jahren innerhalb des westlichen Blocks stattgefunden haben, sowie der Auswirkungen dieser Veränderungen auf das kooperativ-institutionelle Geflecht, d.h. das Hegemonialsystem der USA.

Das zentrale Untersuchungsziel dieser Arbeit besteht in dem Versuch, eine Antwort auf die Frage zu geben, ob die Verschiebung machtpolitischer Potentiale zwischen den USA, Japan und der BRD seit dem Zweiten Weltkrieg mit einer Erosion oder gar einer Zerstörung institutionalisierter Kooperationsstrukturen einhergeht. Diese Fragestellung beinhaltet zwei gleichermaßen empirische wie theoretische Probleme und eine theoriegeleitete Hypothese. Zum einen muß die Entwicklung von Machtverhältnissen innerhalb des westlichen Blocks theoretisch wie empirisch in den Griff bekommen werden und in Bezug auf die größten Staaten für die vergangenen 45 Jahre nachgezeichnet werden. Zum zweiten muß zum Zwecke einer Analyse der beiden wichtigsten Institutionen der Weltwirtschaftsordnung, des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (im weiteren, gemäß der englischen Abkürzung, kurz GATT genannt) und des Internationalen Währungsfonds (im weiteren als IWF abgekürzt) ein theoretisches Gerüst geschaffen werden, um dann ihre Entwicklung zu erfassen und qualitativ zu bestimmen.

Die Theorie hegemonialer Stabilität formuliert hypothetisch eine Beziehung zwischen der Entwicklung der Machtverhältnisse und den beiden genannten Kooperationsinstitutionen: Wenn gravierende, d.h. historisch-strukturelle Veränderungen in den Machtpotentialen zuungunsten des Hegemons, der Vereinigten Staaten von Amerika, und zugunsten seiner Hauptkonkurrenten Japan und Deutschland auftreten, dann führt dies zu einer Schwächung und Zersetzung der vom Hegemon errichteten Institutionen (Keohane, 1980, 1982, 1984). Die Überprüfung dieser Hypothese bildet den 'roten Faden', der die gesamte Untersuchung durchziehen wird.

Die Relevanz des Erkenntnisinteresses besteht in wissenschaftlicher Hinsicht in dem Versuch, zur Klärung einer in der Literatur außerordentlich

umstrittenen Hypothese beizutragen. In historischer Hinsicht ergibt sich die Relevanz aus dem Erfahrungshintergrund, vor dem die USA den IWF und das GATT errichteten: in der U.S.-amerikanischen Perzeption der Zwischenkriegszeit führte das Fehlen eines Hegemons und von ihm unterhaltener Kooperationsinstitutionen zur Herausbildung von ökonomisch und machtpolitisch konkurrierenden Wirtschafts- und Währungsblöcken. Diese Blockbildung war wiederum ein wesentliches Merkmal des internationalen Systems, in dem schließlich der Zweite Weltkrieg entstand.

Die vorliegende Arbeit ist dem Bereich der „Internationalen Politischen Ökonomie“ zuzurechnen. Im Rahmen des Forschungsansatzes „Internationale Politische Ökonomie“ werden die Beziehungen zwischen Nationalstaaten unter dem Aspekt des Wechselverhältnisses zwischen Politik und Ökonomie und seiner Regulierbarkeit untersucht (Tudyka, 1990, S.131). Zwar muß „Politische Ökonomie“ notwendigerweise multidisziplinär betrieben werden, jedoch ist weder eine vorwiegend wirtschaftspolitische oder völkerrechtliche noch eine historische Arbeit über die Probleme des GATT und des IWF intendiert. Der hauptsächlich politologische Zugang dieser Untersuchung ist darin zu sehen, daß die Auswirkungen der Verschiebung von Machtpotentialen auf die institutionelle Kooperation zwischen den größten westlichen Industrie- und Handelsmächten im Mittelpunkt der Untersuchung stehen.

Die Untersuchung beschränkt sich auf die wichtigsten, quantitativ faßbaren Kategorien internationaler Macht, die zentralen Dokumente des GATT und des IWF sowie die politologische und wirtschaftspolitische Sekundärliteratur, die überwiegend aus den USA stammt.

Die Ergebnisse der Untersuchung können wie folgt zusammengefaßt werden: Zwischen 1945 und 1990 findet ein nahezu kontinuierlicher Prozeß statt, in dem die USA ökonomische Macht verlieren, während Deutschland und Japan ökonomische Macht hinzugewinnen. Die Verschiebung ökonomischer Machtpotentiale faßt sich in der Reichtumsumverteilung zwischen den drei Staaten zusammen. Am Ende der 80er Jahre sind die USA der größte Schuldnerstaat der Welt, Deutschland und Japan hingegen die wichtigsten internationalen Gläubiger.

Seit der Gründung des IWF und des GATT unterliegen die wichtigsten Normen beider Regime ebenfalls einem nahezu kontinuierlichen Zersetzungsprozeß. Der IWF spielt heute bei der Handhabung der Währungs- und Zahlungsbilanzprobleme zwischen den großen Dreien keine Rolle mehr. Das Schicksal des GATT hängt formell von einem Abschluß der Uruguay-Runde ab, die bereits mehrfach ergebnislos unterbrochen wurde. Ganz unabhängig von dem Ausgang der Uruguay-Runde ist jedoch zu konstatieren, daß die wichtigsten Normen des GATT-Regimes - die Meistbegünstigungsklausel und die Nichtdiskriminierungsnorm - im gegenwärtigen internationalen Handel keine beherrschende Stellung mehr einnehmen. Von dem hegemonialen System, mit dem die USA nach dem Zweiten Weltkrieg

die westliche Welt neu ordneten, existieren nur noch Ruinen, und aus diesen Ruinen erstehen die ersten Ansätze der Phänome der Zwischenkriegszeit - Handels- und Währungsblöcke - wieder auf.

Die Hypothese der Theorie hegemonialer Stabilität konnte nicht falsifiziert werden. Der ökonomische Machtverlust der USA und der Machtzuwachs Deutschlands und Japans können im Rahmen des gewählten theoretischen Ansatzes als die entscheidenden Faktoren für die Auflösung der Wirkungskraft der Normen des GATT- und des IWF-Regimes bestimmt werden.

Die Bestätigung dieses Zusammenhangs auf dem Boden der neorealistischen Theorie gilt unter zwei Beschränkungen. Zum einen verfügen die USA am Anfang der 90er Jahre immer noch über eine, wenn auch geschwächte Führungsrolle im GATT- und im IWF-Regime, zumindest aber besitzen die USA immer noch eine Veto-Position. Der ökonomische Machtverlust der USA darf den Blick auf das nach wie vor überragende militärische Machtpotential der USA nicht verstellen, das sich, wie der Golfkrieg im Frühjahr 1991 gezeigt hat, in politische Gestaltungsmacht übersetzen läßt.

Zum zweiten zeigt die an der Regimetheorie orientierte Analyse des GATT und des IWF, daß der Zersetzungsprozeß beider Regime mit der Stärkung und der räumlichen Ausbreitung bestimmter Normen einherging, und daß dieser Zersetzungsprozeß zugleich die Quelle neuer Formen der ad-hoc Kooperation außerhalb der alten Regelwerke war. Die längerfristige Tragfähigkeit dieser ad-hoc Kooperationen muß allerdings vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen der Zwischenkriegszeit und der aktuellen handels- und währungspolitischen Problemlagen als unwahrscheinlich angesehen werden.

2. THEORETISCHE GRUNDLAGEN

Die Theorie internationaler Beziehungen hat sich in der Nachkriegszeit hauptsächlich entlang des Ost-West- und des Nord-Süd-Konflikts entwickelt. Seit dem Beginn der Ost-West-Entspannung Ende der 60er Jahre und dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems 1971 hat sich die in den USA dominante realistische Schule verstärkt um die empirische und theoretische Aufarbeitung der Beziehungen zwischen den kapitalistischen Industrieländern bemüht und die Theorie der hegemonialen Stabilität hervorgebracht. Diese Theorie leitet sich aus der Umwandlung der älteren realistischen Schule, für die paradigmatisch die Namen N. Machiavelli, 1469-1527, (1990) und H.J. Morgenthau (1963) stehen mögen, in den „Neorealismus“ (Keohane, 1986, S.15) ab und einer empirisch höchst umstrittenen Feststellung, nämlich der vom Niedergang der USA als Hegemonialmacht, dem 'hegemonic decline' der USA. Anstatt den verwickelten Entstehungsprozeß der Theorie hegemonialer Stabilität chronologisch nachzuzeichnen, wird hier einer logisch-kategorialen Vorgehensweise der Vorzug gegeben, und 1. die konstitutiven Merkmale des Neorealismus, 2. die Diskussion um den 'hegemonic decline' und 3. die Entstehung und der Inhalt der Theorie hegemonialer Stabilität getrennt voneinander entwickelt.

Der Neorealismus tritt mit dem Anspruch auf, den älteren Realismus dahingehend weiterzuentwickeln, daß daraus eine „harte Theorie“ (Meyers, 1990, S.54) wird, die modernen wissenschaftlichen Maßstäben genügt und an der kausalen Erklärung zukünftiger Ergebnisse festhält. Insbesondere wird der Anspruch formuliert, daß von einer solchen Theorie eine Reihe distinktiver Hypothesen ableitbar sein müssen, die anspruchsvollen empirischen Tests unterzogen werden können.¹ Vom Realismus übernimmt der Neorealismus die Staatsfixiertheit und die Axiome der Anarchie internationaler Verhältnisse, des prinzipiellen Machtstrebens und des Machtkampfes zwischen den Staaten sowie die Theorie des Machtgleichgewichts.

Neu ist vor allem der hohe Abstraktionsgrad des strukturalen Realismus. Die Staaten werden im wesentlichen mit zwei Attributen ausgerüstet. Zum einen mit einer Motivation, deren konkreter Gehalt auf einer Skala festgelegt wird, die vom schlichten Überleben des einzelnen Staates bis maximal zu einer universellen Herrschaft über alle anderen Staaten reicht. Zum zweiten werden die Staaten mit quantifizierbaren Machtpotentialen versehen (Waltz, 1979, S.91ff., Keohane, 1986, S.15). Aus der so definierten strukturalen Konfiguration internationaler Verhältnisse und den festzustellenden Veränderungen in der Machtverteilung können dann gemäß neorealistischer Auffassung bestimmte Hypothesen abgeleitet werden. Von ähnlichen Prämissen ausgehend entwickelte z.B. Robert Gilpin (1981) eine Theorie der Hegemoniezyklen, in der das vom Hegemon zum relativen Nutzen aller Staaten errichtete System von den ökonomisch dynamischeren Staaten herausgefordert und schließlich zerstört wird.

¹ K. Waltz, 1979, S. 13. Der Neorealismus in der Prägung von K. Waltz wird auch als „structural realism“ (Keohane, 1989, S.35) bezeichnet.

Der (Neo-) Realismus ist aber auch das intellektuelle Prisma, durch das hindurch Teile des U.S.-Establishments einen Machtverlust der USA in den vergangenen Jahrzehnten wahrgenommen haben. Das militärische strategische Gleichgewicht zwischen den USA und der UdSSR, der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems und die nachfolgenden Abwertungen des U.S.-Dollar, die Niederlage im Vietnam-Krieg und die erfolgreiche Bildung des OPEC-Kartells lösten in den USA eine Debatte um den Niedergang der USA als westliche Hegemonialmacht aus, die sich bis heute hinzieht und nicht entschieden wurde.

Nach dem Versuch der Ford- und Carter-Administrationen, die Form der amerikanischen Machtausübung den veränderten Verhältnissen durch eine kooperative, trilateral angelegte Methode anzupassen, setzten die USA unter Präsident Reagan verstärkt auf ein unilaterales Vorgehen. Die Debatte um den 'hegemonic decline' der USA ließ in den Reagan-Jahren etwas nach, setzte jedoch ab Mitte der 80er mit neuer Vehemenz ein.² Als Faktoren, die den Niedergang der USA bewirkt haben könnten, wurden unter anderem die Auslandsinvestitionen U.S.-amerikanischer Konzerne (Gilpin, 1975), ein überbewerteter US-Dollar und eine inflationäre Politik im Inland (Calleo, 1982), die Niederlage im Vietnam-Krieg (Holsti/Rosenau, 1984), die Offenheit des U.S.-Marktes (Stein, 1984) sowie der 'imperial overstretch' der ökonomischen Basis durch die weltweiten militärischen Verpflichtungen (Kennedy, 1987) ausgemacht.

Trotz der umfangreichen 'decline'-Literatur ist eine Entscheidung darüber, ob die USA ihre internationale hegemoniale Rolle am Ende der 60er oder im Verlauf der 70er Jahre verloren haben oder ob diese Rolle bis heute fortbesteht, nicht gefallen. Befürworter und Gegner der These vom 'hegemonic decline' können ernstzunehmende Argumente für ihre jeweilige Position anführen. Die eine Gruppe betont den relativen Niedergang der U.S.-Wirtschaft und den Verlust an amerikanischer Führungsfähigkeit und schlußfolgert daraus das Ende der amerikanischen Hegemonie (Keohane, 1984, „After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy“; Calleo, 1987, Beyond American Hegemony: The Future of the Western Alliance“). Die Gegner der 'decline'-These weisen auf die militärische Stärke der USA und die relative Größe und Bedeutung der U.S.-Ökonomie hin (Russett, 1985, „The Mysterious Case of Vanishing Hegemony“; Strange, 1987, „The Persistent Myth of Lost Hegemony“) und ziehen daraus die Konsequenz, daß die USA gezwungen sind zu führen (Stoga, 1988, „If America Won't Lead: The Uncertain Future of the World Economy“). In den Publikationen deutscher Autoren zur 'decline'-Diskussion überwiegt der Hinweis auf die geschwächte ökonomische Position der USA (Bühl, 1986; Senghaas, 1988; Rode, 1988; Fliess, 1990) und der Zweifel, ob die USA zu einer Rekonstruktion ihrer Führungsrolle in der Lage sein werden (Haftendorn, 1989, „Toward a Reconstruction of American Lea-

² Einen Überblick liefern Schmeisser, 1988; Ege, 1988; Herz, 1989 und Nye, 1990 a.

dership?“). Die angeführte Literatur weist darauf hin, daß die Richtung der Veränderung der internationalen Machtverhältnisse insgesamt umstritten ist.

Es liegt auf der Hand, daß eine Theorie, die sich aus dem Neorealismus herleitet und sich positiv auf die 'hegemonic decline' These bezieht, wiederum äußerst umstritten sein muß. Die Theorie der hegemonialen Stabilität grenzt die Debatte um den hegemonialen Niedergang der USA in zweierlei Hinsicht ein. Erstens bezieht sie sich nur auf die Beziehungen zwischen den großen kapitalistischen Industriestaaten, auf das Dreieck USA-Japan-Westeuropa, das im folgenden auch kurz Triade genannt werden wird. Die Theorie hegemonialer Stabilität umschließt also nicht das Verhältnis zwischen den USA und der UdSSR und die darin eingelagerte militärische Dimension von Weltpolitik. Zweitens bezieht sie sich hauptsächlich auf die handels- und währungspolitischen Aspekte der Beziehungen in der Triade.

Die Theorie der hegemonialen Stabilität, die auch als eine systemische Analyse der Kooperation zwischen den großen Industriestaaten bezeichnet wurde (Guerrieri/Padoan, 1988, S.5), ist weniger eine ausgefeilte Theorie, als vielmehr eine Hypothese. Diese Hypothese lautet, daß durch den Niedergang des Hegemons USA die internationalen Kooperationsinstitutionen, insbesondere der IWF und das GATT, einem Zersetzungsprozeß ausgesetzt sind, der letztlich die seit dem Zweiten Weltkrieg bestehende liberale Weltwirtschaftsordnung zerstören wird. Positiv ausgedrückt, behauptet die Theorie, daß eine Verteilung internationaler Macht, die es einem Staat ermöglicht, eine hegemoniale Rolle zu übernehmen, für die Errichtung und Aufrechterhaltung einer stabilen und offenen Weltwirtschaftsordnung am förderlichsten ist. Eine Hegemonialmacht wird deshalb als ein Staat definiert, der

„... is powerful enough to maintain the essential rules governing interstate relations, and willing to do so“ (Keohane/Nye, 1977, S. 44).

Die Instabilität in den internationalen ökonomischen Beziehungen und die Herausbildung von in sich abgeschlossenen Wirtschafts- und Währungsblöcken während der Zwischenkriegszeit wird als Resultat des Fehlens eines Hegemons begriffen, da Großbritannien nicht mehr in der Lage und die USA nicht willens gewesen waren, die Führung zu übernehmen.

Zwei frühe Versionen der Theorie von der hegemonialen Stabilität sind unterscheidbar, jede mit einem jeweils spezifischen theoretischen Hintergrund (Webb/Krasner, 1989, S.184). Charles Kindleberger, ein liberaler Ökonom, gründet seine These, daß die wesentliche Lehre der Zwischenkriegszeit die ist, daß

„... für die Stabilisierung der Weltwirtschaft ein Stabilisator nötig ist, und zwar nur einer ...“ (1973, S.319),

auf die Theorie internationaler öffentlicher Güter. Dieser Theorie zufolge neigen kleine und mittlere Staaten zur unentgeltlichen Aneignung internationaler öffentlicher Güter, also z.B. von stabilen Währungsbeziehungen,

niedrigen Importzöllen und militärischer Sicherheit. Damit diese für die Weltwirtschaft wichtigen Güter in hinreichendem Maße zur Verfügung stehen, muß ein ökonomisch und militärisch mächtiger Staat die Verantwortung für das Gesamtsystem übernehmen.

Die zweite Version der Theorie hegemonialer Stabilität stützt sich auf den Realismus bzw. Neorealismus. Sie ist stärker machtorientiert und leitet Veränderungen des internationalen ökonomischen Systems z.B. in Richtung auf mehr Instabilität oder auf eine zunehmende Abkapselung nationaler Märkte direkt aus der Verteilung internationaler Machtverhältnisse ab. Krasner (1976, S. 318) konstatiert,

„... a hegemonic distribution of potential economic power is likely to result in an open trading structure“

und Gilpin (1976, S. 59) bemerkt zum Verhältnis zwischen der Verteilung von Macht und der internationalen politischen Ökonomie, daß

„... the redistribution of power and wealth leads to a reorganization of international economic relations in a manner which reflects the power and interests of the rising states in the system.“

Eine reife Fassung der Theorie von der hegemonialen Stabilität wurde Anfang der 80er Jahre von R. Keohane (Keohane, 1980, 1982, 1984) formuliert und verknüpft die Veränderung von Machtpotentialen mit der Veränderung von internationalen ökonomischen Regime. Regime sind kooperative Regelwerke - Normen, Regeln und Prozeduren -, die das Verhalten der Staaten in einem bestimmten, abgrenzbaren Themenbereich bestimmen. *Regime im engeren Sinn sind internationale Institutionen, wie z.B. das GATT und der IWF. Diese verfügen über eine formale Mitgliedschaft und statuarisch festgelegte Regeln. Internationale Institutionen werden, wenn sie völkerrechtlich anerkannt sind, als internationale Organisationen bezeichnet.*

Die Theorie hegemonialer Stabilität behauptet, daß mit den Veränderungen in den relativen Machtpotentialen zwischen den wichtigsten Staaten die Veränderungen in den internationalen Regimen erklärt werden können. Die zentrale Hypothese in Bezug auf die U.S.-Hegemonie in der Nachkriegszeit lautet:

„... the decline of hegemonic structures of power can be expected to presage a decline in the strength of the corresponding international economic regimes“ (Keohane, 1980, S. 132).

Bewirkt die Verschiebung von Macht vom Hegemon, den USA, zu den wirtschaftlichen Aufsteigerationen der Nachkriegszeit, Deutschland und Japan, eine Schwächung, Zersetzung und letztlich gar eine Zerstörung des IWF- und des GATT-Regimes? Die zentrale Fragestellung dieser Arbeit leitet sich direkt aus dem Kern der Theorie der hegemonialen Stabilität ab,

die wiederum aus dem Neorealismus und der 'hegemonic decline'-Diskussion hervorgegangen ist.

Ebenso wie ihre theoretischen Grundlagen ist die Theorie hegemonialer Stabilität selbst äußerst umstritten. Die Meinungen reichen von einem klaren

„... the hegemonic stability hypothesis is dead“ (Young, 1986, S. 113),

über die Aussage, daß die empirischen Entwicklungen nicht konsistent mit der Theorie seien (Webb/Krasner, 1989, S. 195), bis hin zur Auflehnung gegen den Fatalismus, den die Theorie produzieren könnte:

„Claims for the general validity of the theory of hegemonic stability are often exaggerated. The dominance of a single great power can contribute to order in world politics, in particular circumstances, but it is not a sufficient condition and there is little reason to believe that it is a necessary“ (Keohane, 1984, S. 46).

Unabhängig davon bleibt festzuhalten, daß die Theorie hegemonialer Stabilität die wissenschaftliche Forschung und ihre Diskussion auf eine entscheidende Zukunftsfrage der Weltpolitik konzentriert: ob und in welchem Maße eine regelgeleitete Kooperation zwischen den hochentwickelten kapitalistischen Staaten ohne die Hegemonie der USA aufrechterhalten wird bzw. werden kann.

3. LITERATUR ZUR THEORIE HEGEMONIALER STABILITÄT

Hinsichtlich der Theorie hegemonialer Stabilität läßt sich die in dieser Arbeit verwendete Literatur in drei Bereiche aufteilen. Der erste Bereich setzt sich aus den Publikationen zusammen, in denen die Theorie von der hegemonialen Stabilität formuliert wird bzw. versucht wird, diese in bestimmten theoretischen Aspekten zu kritisieren oder zu reformulieren. Diese Arbeiten beziehen sich, über die schon genannten hinaus, auf die Definition der Begriffe Hegemonie und Führung (Kindleberger, 1981; Cox, 1981, 1983; Gill, 1986; Rapkin, 1987, 1990b), die Reichweite und die Grenzen der Theorie (Lipson, 1982, Snidal, 1985) und das Problem der Kooperation mit und ohne Hegemon (Keohane, 1984; Kindleberger, 1986; Axelrod/Keohane, 1986).

Den zweiten Bereich bilden die Arbeiten zur Regimetheorie. In dieser Hinsicht ist der von St. Krasner (1983a) herausgegebene Band grundlegend. Insbesondere die Beiträge von J. Finlayson und M. Zacher (1981) zum internationalen Handelsregime und von B. Cohen (1982) zum internationalen Zahlungsbilanzregime waren für die Analyse des GATT und des IWF richtungweisend. Aktuelle Zusammenfassungen über den Stand der Theorie internationaler Regime finden sich bei Haggard/Simmons (1987), B. Kohler-Koch (1989) und bei Efinger/Rittberger/Wolf/Zürn (1990).

Den dritten Bereich der verwendeten Literatur bilden all diejenigen Arbeiten, in denen die Theorie hegemonialer Stabilität empirischen Tests unterzogen wird. Dazu liegen Arbeiten vor über das internationale Handelsregime und insbesondere das Problem der Zölle (Krasner, 1976, 1979, 1989; Keohane, 1980, 1982, 1984; Finlayson/Zacher, 1983; McKeown, 1983; Gilpin, 1987) und zum internationalen Währungsregime (Keohane, 1982, 1984; Cohen, 1983; Gowa, 1984; Gilpin, 1987; Webb/Krasner, 1989).

In der deutschsprachigen Literatur wird die Theorie von der hegemonialen Stabilität zwar hin und wieder erwähnt (Rode, 1988, S.142; Efinger/Rittberger/Wolf/Zürn, 1990, S.268), jedoch beschränken sich deutsche Autoren zumeist auf eine Rezeption der U.S.-amerikanischen Forschungsergebnisse, ohne zu dieser spezifischen Forschungsperspektive theoretisch oder empirisch Substantielles beizusteuern. Die von E. Krippendorff (1989) konstatierte Dominanz amerikanischer Forschungsansätze und amerikanischer Forschung zeigt sich darin nachdrücklich.

4. ABGRENZUNGEN

In theoretischer Hinsicht ist diese Arbeit vor allem von der Theorie hegemonialer Zyklen (Giplin, 1981) oder langer Wellen in der Weltpolitik (Modelski, 1978, 1982, 1987; Väyrynen, 1983; Goldstein, 1988) abzugrenzen.³ Dieser Ansatz arbeitet mit statistischen Korrelationen und Analogieschlüssen und kommt damit zu katastrophischen Zukunftsszenarien, die dem der Lenin'schen Imperialismustheorie nahekommen. Der Niedergang der USA wird in dieser Sichtweise zwangsläufig und in Analogie zum Zerfall der Pax Britannica zum Ausbruch erbitterter post-hegemonialer Konkurrenzkämpfe führen (Bergesen, 1983, „1914 Again? Another Cycle of Interstate Competition and War?“).

Dieser Arbeit liegt dagegen die geschichtsphilosophische Annahme zugrunde, daß die Weltgeschichte und insbesondere die Geschichte der „westlichen Konfliktformation“ (Senghaas, 1988, S.94) ein nicht-zirkulärer und historisch offener Prozeß ist, der einer konkreten Analyse der jeweiligen internationalen Konflikte einer bestimmten Periode bedarf. Mit vielen anderen Forschern besteht darin Einigkeit, daß auf Analogieschlüssen basierende Zukunftsprojektionen wenig Erkenntnisgewinn produzieren (Rostow, 1988, „Beware of Historians Bearing False Analogies“). Wichtig erschien es mir, eine konkrete und theoretisch fundierte Hypothese zu überprüfen und damit einen Beitrag zur Erfassung stattgefundenen Entwicklungen zu leisten. Die hier vorgenommene Analyse institutioneller Kooperationsformen vor dem Hintergrund von Machtverschiebungen innerhalb der Triade ist eine notwendige Voraussetzung, um auf der Grundlage feststellbarer ökonomischer, militärpolitischer und ideologischer Trends die verschiedenen möglichen Zukunftspfade gegeneinander abwägen zu können.

In thematischer Hinsicht beschränkt sich diese Arbeit auf die Machtverschiebungen zwischen den drei führenden Industriestaaten und ihre Auswirkungen auf das IWF- und das GATT-Regime. Diese Beschränkung bedeutet, daß das ökonomisch hochinteressante Thema weltwirtschaftlicher Krisenprozesse als Folge des Regimeverfalls und das politologisch brisante Thema der Verschärfung militärpolitischer Widersprüche als Konsequenz säkularer Machtverschiebungen ausgespart bleibt.

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen und der Internationale Währungsfonds sind nach einhelliger Meinung die beiden institutionellen Eckpfeiler der Weltwirtschaftsordnung der Nachkriegszeit. In ihrer Entwicklung müßte sich der von der Theorie hegemonialer Stabilität unterstellte 'hegemonic decline' der USA besonders nachhaltig niederschlagen und somit auch nachweisen lassen. Die zweite Bretton Woods-Institution neben dem IWF, die Weltbank (IBRD), kennzeichnet „den Beginn der internationalen

³ Vergleiche dazu die Auseinandersetzung in „International Studies Quarterly“: D. Dessler (1991): „Beyond Correlations: Toward a Causal Theory of War“; N. Beck(1991): „The Illusion of Cycles in International Relations“ sowie J. Goldstein (1991): „The Possibility of Cycles in International Relations.“

Entwicklungskooperation“ (Tetzlaff, 1980, S.119) und ist gemäß ihrer Aufgabenstellung auf die sich entwickelnde Dritte Welt ausgerichtet.

Die zeitliche Abgrenzung ergibt sich direkt aus der thematischen. Die Entwicklung der Machtpotentiale einerseits und des GATT und des IWF andererseits werden für die Phase der Gründung der Institutionen - der IWF-Vertrag trat 1946 in Kraft, der GATT-Vertrag 1947 - bis 1990 analysiert. Die gesamte Nachkriegszeit wird somit abgedeckt.

Die räumliche Abgrenzung erwies sich als schwierig. Ich habe mich schließlich dafür entschieden, die Veränderung von Machtpotentialen der USA, Japans und der Bundesrepublik Deutschlands in der Zeit von 1946 bis 1990 zu untersuchen. Zu diesem Vorgehen hätte es zwei mögliche Alternativen gegeben. So wäre es möglich gewesen, weitere Mitglieder der G-5 (Großbritannien und Frankreich) oder der G-7 (Italien und Kanada) einzubeziehen oder aber den Block der in der Europäischen Gemeinschaft zusammengeschlossenen westeuropäischen Staaten an die Stelle Deutschlands zu setzen. Es gibt jedoch eine Reihe von triftigen Argumenten, sich auf das machtpolitische Dreieck USA-Japan-Deutschland zu beschränken.

In empirischer Hinsicht sind die USA, Japan und die BR Deutschland mit einigem Abstand die drei Staaten mit dem größten Bruttosozialprodukt unter den in der OECD zusammengeschlossenen westlichen Industriestaaten. In theoretischer Hinsicht legt die neorealistische Perspektive auf die Weltpolitik, die in dieser Arbeit zur Anwendung gebracht werden soll, eine Konzentration auf souveräne Nationalstaaten nahe. Der Institution EG - dem institutionellen Ausdruck des westeuropäischen Integrationsverbunds - fehlen wesentliche Merkmale eines Nationalstaates, neben einer eigenständigen Sicherheits- und Militärpolitik vor allem eine eigene Währung. Auf der anderen Seite ist die EG in vielen handelspolitischen Fragen eine nicht mehr zu vernachlässigende Größe in der internationalen Politik. Die Ungleichzeitigkeiten, die den westeuropäischen Integrationsprozeß kennzeichnen, werden daher Berücksichtigung finden. In der Außenhandelspolitik tritt die EG seit der Errichtung des gemeinsamen Außenzolls Anfang der 70er Jahre bzw. mit Beginn der Tokio-Runde (1973) als Vertreterin ihrer Mitgliedstaaten auf. Diese einigen sich in komplizierten Vorgesprächen auf gemeinsame Positionen, die dann von Vertretern der EG-Kommission in die GATT-Verhandlungen eingebracht werden. Die Außenhandelspolitik der BR Deutschland ist insofern nicht mehr autonom, sondern ein - wenn auch sehr wichtiges - Moment im westeuropäischen Abstimmungsprozeß.

Die neueren Verhandlungsrunden des GATT - also die Tokio-Runde der 70er Jahre und die 1985 begonnene Uruguay-Runde - werden durch Verhandlungen zwischen den USA, Japan und der EG geprägt. Diese Konstellation ist im Gefüge der internationalen Währungsbeziehungen und insbesondere im IWF (noch) nicht wiederzufinden. Der EG-Integrationsprozeß hat im Währungsbereich noch nicht soweit Fuß gefaßt, als daß dem U.S.-Dollar und dem japanischen Yen eine gemeinsame europäische Währung

gegenübergestellt werden könnte. Im IWF sind weiterhin die EG-Mitgliedstaaten als Einzelstaaten vertreten und in dem wichtigsten finanz- und währungspolitischen Kooperationsgremium neben dem IWF, der Gruppe der Fünf (G-5), verhandeln die Finanzminister und Notenbankchefs der USA und Japans mit ihren Kollegen aus drei EG-Staaten (der BRD, Großbritannien und Frankreich). Nach dem Bedeutungsverlust des britischen Pfund und auch des französischen Franc im Verlauf der 50er, 60er und 70er Jahre wird das internationale Währungsgefüge in den 80er Jahren von den Verhältnissen zwischen U.S.-Dollar, Yen und D-Mark bestimmt. Die D-Mark nimmt innerhalb des 1979 gegründeten Europäischen Währungssystems (EWS) eine dominante Position ein.

Ein drittes, ein historisches Argument für die Beschränkung auf das Dreieck USA-Japan-BRD ist hier anzufügen. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde in Europa das Versailler System zur Einbindung Deutschlands und in Asien das Washingtoner System zur Einbindung Japans in ein internationales System unter anglo-amerikanischer Dominanz errichtet. Die USA fungierten als „Scharniermacht“ (Zieburg, 1984, S.145) zwischen beiden Systemen und verfügten über 'special relationships' mit Deutschland und Japan. Die beiden privilegierten Bündnispartner der USA wurden - Ironie der Geschichte - zu miteinander verbündeten Kriegsgegnern im Zweiten Weltkrieg. Die Nachkriegsgeschichte stellt sich unter dem Blickwinkel der festgestellten Machtverschiebungen als „unaufhaltsamer Aufstieg der Achsenmächte“ (Brandstetter, 1989) dar. Das ökonomische System der U.S.-Nachkriegshegemonie mit dem IWF und dem GATT im Mittelpunkt war gerade darauf ausgelegt, die ehemaligen Kriegsgegner Deutschland und Japan einzuhegen und ihnen im Zeichen des Kalten Krieges mit der Sowjetunion Wachstumschancen einzuräumen.

5. ZUM GANG DER ARBEIT

I. Teil: Der Grundlagenteil

In Kapitel 1 wird die theoretische und methodische Grundlegung vorgenommen. Dabei wird insbesondere auf die Distanz des Autors zu der Theorie die er anwendet hingewiesen und die Notwendigkeit der Integration verschiedener Theorieansätze unterstrichen.

In Kapitel 2 werden zwei für diese Untersuchung wichtige Begriffe, der des internationalen Regimes und der der internationalen Hegemonie geklärt. Die Darlegung der angewendeten Machttheorie bleibt dem Teil II. vorbehalten, um an dieser Stelle die Verbindung von Theorie und Empirie besonders eng zu gestalten.

Kapitel 3 enthält die historische Grundlegung. Begonnen wird mit einer Darstellung der Pax Britannica und dem dazugehörigen internationalen ökonomischen System. Daran schließt sich die Beschreibung der Zwischenkriegszeit an, in der ökonomischer Nationalismus und Merkantilismus in historisch neuen Formen wiederaufleben und es zur Entstehung von Handels- und Währungsblöcken kommt. Das Kapitel wird abgeschlossen mit einer Darstellung der Institutionalisierung der U.S.-amerikanischen Hegemonie nach dem Zweiten Weltkrieg, d.h. der historisch-strukturellen Genese des GATT und des IWF, also der beiden internationalen Regime, die im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen.

II. Teil: Der quantitativ-empirische Teil

In Kapitel 4 wird die unabhängige Variable begrifflich und quantitativ gefaßt. Die Veränderungen der Machtpotentiale der USA, Japans und der BR Deutschland werden anhand der traditionellen realistischen und der bereichsspezifischen Indikatoren im Zeitraum von 1945 bis 1990 dargestellt und analysiert. Das Kapitel 4 schließt mit einer Konkretisierung der Hypothese der Theorie der hegemonialen Stabilität ab, die auf der gerade vorgenommenen Analyse der Bewegung der unabhängigen Variablen beruht.

III. Teil: Der deskriptiv-analytische Teil

In Kapitel 5 wird die Entwicklung des GATT, der ersten abhängigen Variablen, im Zeitraum von 1947 bis 1990 beschrieben. Da die Analyse auf der Grundlage der Regimetheorie vorgenommen wird, steht die Bestandskraft des Normenkanons des GATT im Mittelpunkt. Für die Kennedy-, Tokio- und die Uruguay-Runde im Rahmen des GATT wird jeweils ein Zwischenresümee gezogen. Das Kapitel 5 endet mit einer Bestandsaufnahme der Veränderungen der zentralen Normen des GATT im Licht der Theorie hegemonialer Stabilität.

Kapitel 6 enthält die Analyse der Entwicklung des IWF und der Regime unter dem Dach des IWF im Zeitraum von 1945 bis 1990. Die Erfassung der Bewegung der zweiten abhängigen Variablen erfolgt ebenfalls, wie beim GATT, regime- und normorientiert. Die Resultate der Entwicklung der Normen und der Regime des IWF werden in jeweils separaten Abschnitten festgestellt. Auch daran schließt sich eine Bestandsaufnahme der Veränderungen des IWF im Licht der Theorie hegemonialer Stabilität an.

IV. Teil: Der Schlußteil

In Kapitel 7 erfolgt die Zusammenschau der abhängigen und der unabhängigen Variablen, d.h. der Veränderung der ökonomischen Machtpotentiale und der Bestandskraft der beiden Regime. Darüberhinaus werden die Resultate dieser Untersuchung mit denen anderer Autoren verglichen und der Erklärungswert des Faktors Macht kritisch reflektiert. Zum Schluß wird versucht, sich dem Hegemonieproblem am Anfang der 90er Jahre auf der Grundlage der Theorie hegemonialer Stabilität anzunähern.

I. TEIL

KAPITEL 1**Zum wissenschaftlichen Ansatz der Arbeit****1. ZUR METHODIK DES STRUKTURALEN
NEOREALISMUS**

Der strukturele Neorealismus Waltz'scher Prägung reduziert die Kompliziertheit internationaler Verhältnisse auf überschaubare Machtstrukturen, um die Bildung nachprüfbarer Hypothesen zu ermöglichen. Um sich auf die Staaten als Träger von Machtpotentialen sowie die internationalen Machtkonfigurationen und ihre Dynamik konzentrieren zu können, blendet die neorealistische Analyse internationaler Verhältnisse die Binnenverhältnisse der Staaten, z.B. ihre Staatsform, die Parteien, die staatslenkenden Personen und ihre Ideologien aus.⁴

Die neorealistische Theorie konstruiert ein Universum egoistischer und rational agierender Staaten, die mindestens ihre eigene Existenz sichern wollen und maximal nach absoluter Dominanz streben (Waltz, 1979, S. 118). Ausgehend von diesem theoretisch konstruierten Universum werden bestimmte Regelmäßigkeiten in der Entwicklung des internationalen Systems hypothetisch formuliert und überprüft. Die wohl bekannteste Hypothese dieser Art ist die vom Streben der Staaten nach einem Gleichgewicht der Kräfte. Die Theorie selbst wählt also die betrachteten Fakten und Phänomene aus, gibt die Wirkungszusammenhänge vor und stellt auch spezifische Mittel zur Überprüfung ihrer Hypothesen zur Verfügung. Jede Erkenntnis, die mit Hilfe neorealistischer Theorie gewonnen wird, beansprucht also nicht, die ganze komplizierte Realität der Weltpolitik inklusive der inneren Verhältnisse der Staaten in Rechnung gestellt zu haben, sondern bleibt theoriegeladen. Eine solche Erkenntnis sollte entweder theoretisch immanent kritisiert und korrigiert werden oder aber ihr sollte eine Erkenntnis, die mit Hilfe einer anderen Theorie gewonnen wurde, gegenübergestellt werden.⁵

Die Theorie hegemonialer Stabilität kann im Rahmen des neorealistischen Paradigmas als eine einfache Wenn-dann-Beziehung formuliert werden. Diese Wenn-Dann-Beziehung, die Popper (1966, S.32) als „Hypothese“ oder „Prognose“ bezeichnet, verknüpft zwei „Basissätze“ (Popper, 1966, S.68.) mit einem beobachtbaren, intersubjektiv nachprüfbaren Gehalt. Basissätze sind durch Konvention anerkannte Festsetzungen, die im Rahmen der Anwendung und Überprüfung einer Theorie bestimmt und überprüft werden. Wie bereits erwähnt worden ist, sind beide Basissätze, der über die

⁴ Das Beharren auf der Einbeziehung dieser subsystemischen Faktoren wird von K. Waltz als Reduktionismus abgehandelt, siehe Waltz (1979), Chapter 4, „Reductionist and Systemic Theories.“

⁵ Zum neorealistischen Paradigma und zur Paradigmenkonkurrenz siehe Keohane (1986), Rittberger/Hummel (1990) sowie Viotti/Kauppi (1987).

Veränderung der internationalen Machtverhältnisse und der über die Entwicklung der Regime, umstritten. Im Rahmen dieser Untersuchung werden also zwei zentrale Festsetzungen erfolgen, deren Verknüpfung die Überprüfung der Theorie hegemonialer Stabilität erlaubt.

Die zentrale Hypothese der Theorie hegemonialer Stabilität lautet: wenn eine Verschiebung von Macht vom Hegemon zu seinen Hauptkonkurrenten im Zeitraum t zu verzeichnen ist, dann kommt es zu einer Schwächung und Zersetzung internationaler Regime. Historisch konkret im Sinne des Untersuchungsgegenstandes dieser Arbeit lautet die Wenn-dann-Beziehung: wenn die USA im Zeitraum von 1945 bis 1990 in einem relevanten Umfang Macht verlieren und die BR Deutschland und Japan hinzugewinnen, dann ist eine Schwächung und Zersetzung des GATT und des IWF zu erwarten.

In dieser Wenn-dann-Beziehung ist die Veränderung von Machtpotentialen als unabhängige Variable⁶ bestimmt, die - so die Hypothese - die Veränderung der abhängigen Variablen⁷, die internationalen Regime, in eine bestimmte Richtung steuert. Basissatz 1 enthält eine Aussage über Machtpotentiale und ihre Veränderung. Beide Komponenten werden in Kapitel 4 definiert und empirisch erfaßt. Basissatz 2 enthält eine Aussage über Regime und ihre Transformation. Beide Komponenten werden in Kapitel 2 definiert und in den Kapiteln 5 und 6 untersucht.

Die Untersuchung der kausalen Verknüpfung der beiden Basissätze kann nicht mit einer Exaktheit erfolgen, wie sie aus den Naturwissenschaften her bekannt ist.⁸ So ist es im Rahmen der neorealistischen Theorie nicht erforderlich, das kausale Verhältnis zwischen der unabhängigen und der abhängigen Variablen auf der Ebene der Akteure, der Staaten und ihrer Regierungen nachzuweisen. Die Zersetzung der Regime ist der Theorie hegemonialer Stabilität zufolge eine Konsequenz der veränderten Machtkonfiguration. Diese Hypothese stützt sich auf zwei historische Prozesse, den Niedergang der Pax Britannica mit Großbritannien als Hegemon und die Erosion der amerikanischen Hegemonie in den 70er und 80er Jahren. Aus den Erfahrungen dieser beiden Epochen wurde das strukturelle Argument abgeleitet, aus dem sich die Kausalität zwischen Machtkonfiguration und Regimen ergibt.

⁶ Ebenso M. Webb/St. Krasner (1989, S.186) „Hegemonic stability theory: an empirical assessment“ sowie St. Krasner (1976, S.323 und S.332) „State Power and the Structure of Trade“ und St. Krasner (1991, S.72) „Declining American leadership in the world economy.“ Der Artikel von Webb/Krasner enthält auch eine Übersicht über die bisher unternommenen Versuche, die unabhängige Variable „Macht“ empirisch zu fassen. Siehe mehr dazu in Kap. 4.

⁷ Bei Krasner (1976, 1989, 1991) wird unter der abhängigen Variablen durchgehend die Offenheit und Stabilität der Weltwirtschaft verstanden. Diese Untersuchung lehnt sich an die Arbeiten von R. Keohane (1980, 1982, 1984) an, der die internationalen Regime als abhängige Variablen in den Mittelpunkt rückt.

⁸ Ebenfalls im Unterschied zu den Naturwissenschaften sind historische Prozesse nicht wiederholbar.

Im Falle einer hegemonialen Machtverteilung hat der eine starke Staat das Interesse und auch die Macht dazu, eine offene, regimegebundene Handelsstruktur und feste Wechselkurse, d.h. eine eindeutige Währungshierarchie durchzusetzen. Währenddessen tendiert ein System mit oligopoler Machtverteilung, also mit mehreren etwa gleich starken Staaten, zur Fragmentierung und zu wechselseitiger Abschottung, d.h. zur Zerstörung der Handels- und Währungsregime.⁹

*„Such a theory will not account perfectly for the observed changes - ...
- but it should explain tendencies and directions of change. Whether it
does so - not whether it accounts for every perturbation or crisis - is
the test of theoretical adequacy“ (Keohane, 1980, S. 135f.).*

Das Ergebnis dieser Untersuchung kann also nur in der Feststellung der groben Entwicklungstendenzen und ihres kausalen Zusammenhangs in dem eben dargestellten Sinn bestehen. Die sich verändernden Machtpotentiale der USA, der BR Deutschlands und Japans sind in ihrer Größenordnung abschätzbar. Im Fall der Regime werden dagegen nur die Entwicklungstrends, Erhalt oder Erosion und Zersetzung, abgeschätzt, ohne daß eine Quantifizierung vorgenommen wird. Dem Charakter nach ist das Ergebnis eine Verifikation oder Falsifikation der Hypothese, keinesfalls aber eine Verifikation oder Falsifikation der Theorie. Im Falle der Verifikation hat sich die Theorie bewährt und dies auch nur bis zu einem bestimmten Grad (Popper, 1966, S.198f.).

⁹ Siehe dazu Krasner (1976, S.318f.), Gilpin (1976, S.26), Keohane (1980, S.136) sowie kritisch Lipson (1982, S.255f. und S.268f.).

2. EINIGE WISSENSCHAFTSKRITISCHE ANMERKUNGEN

In dem Versuch, die Grundsätze der Popper'schen Logik der Forschung zur Anwendung zu bringen, liegt bereits eine erste Einschränkung hinsichtlich der Objektivität dieser Untersuchung und ihrer Ergebnisse. Die empirischen Daten und Entwicklungen und die Analyse ihrer Verknüpfung sollen nachvollziehbar und korrigierbar sein. Ebenso müssen sie einer Falsifikation zugänglich sein.

Damit jedoch nicht genug. Wie I. Lakatos dargelegt hat, gibt es keinen objektiv wahren Basissatz, weil alles von der subjektiven Definition und Messung der quantifizierten Größen abhängt (Lakatos, 1982, S.11-15). Kann schon ein Basissatz für sich genommen nicht objektiv wahr sein, so produziert auch das Urteil „vorläufig nicht falsifiziert“ keine objektive Erkenntnis. Die Einwirkung eines Faktors, der nicht in Rechnung gestellt wurde, kann nie ausgeschlossen werden.

Popper's Anforderung an wissenschaftliche Theorien, einfache, falsifizierbare Hypothesen zu liefern, wird von Lakatos dahingehend korrigiert, daß eine progressive Theorie immer neue, interessante und relevante Fragestellungen aufwirft und in der ihr eigenen Weise beantwortet. Sie zeichnet sich vor allem durch spektakuläre Voraussagen aus, die Anlaß für ein neuartiges Forschungsprogramm sind.¹⁰ Damit wird das Problem der objektiven Erkenntnis verschoben auf das Feld der Paradigmenkonkurrenz.

Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, gehört die neorealistische Theorie zweifelsohne zu den 'progressiven' Theorien. Ihre Thesen sind nicht nur prägnant und falsifizierbar, sie haben auch immer neue, weiterreichende Analysen provoziert. Die These von der hegemonialen Stabilität und die in dieser Arbeit verarbeitete Literatur liefert dafür einen eindrucksvollen Beleg.

Bei der Arbeit mit der Hypothese hegemonialer Stabilität sind zudem die ideologischen Prämissen des Neorealismus zu berücksichtigen. Die neorealistische Theorie wählt aus der unendlichen Vielzahl der Phänomene im Bereich der internationalen Politik nicht nur bestimmte aus, sondern versieht diese Abstraktion durch Definition der Attribute der Staaten auch mit einer bestimmten Geschichtsphilosophie. Im neorealistischen Universum nehmen die Staaten in konkurrierender und gewaltsamer Weise aufeinander Bezug. Es ist in der Tat ein Universum des „Jeder-gegen-Jeden“, ein Dschungeldasein, das nur unterbrochen wird durch die Bildung von Koalitionen, um einen übermächtigen Gegner in Schach zu halten. Dieser pessimistische Kerngehalt des Realismus steht im Gegensatz zu einer optimistisch-idealistischen Geschichtsphilosophie, die die Eindämmung oder gar die Überwindung staatlicher Antagonismen und machtpolitischer Konkur-

¹⁰ I.Lakatos, 1982, S.5. Siehe dazu auch R. Keohane, 1989, S.36f.

renzen durch die Entfaltung einer liberalen Weltwirtschaftsordnung antizipiert. Der pessimistische Gehalt der Hypothese von der hegemonialen Stabilität ist mit der Geschichtsphilosophie des Neorealismus untrennbar verbunden.

Die Regime, in denen sich die internationale Kooperation unter Führung des Hegemons verwirklicht, zerfallen, wenn der Hegemon an Macht verliert. Auch diese kausale Verknüpfung beruht auf einer ideologischen Konstruktion. Die Staatsfixiertheit des Neorealismus erfordert nämlich, daß gesellschaftliche Gruppen, Institutionen, multinational operierende Konzerne sowie das gesamte über Märkte hergestellte interdependente, substaatliche Beziehungsgeflecht nicht als entscheidende Einflußgrößen betrachtet werden.¹¹ Regime wie das GATT und der IWF werden deshalb nicht als autonome Variablen aufgefaßt, die ihrerseits das Verhalten der Staaten beeinflussen. Regime sind im neorealistischen Paradigma abhängige Variablen, deren Errichtung wie auch deren Zerfall von den zugrundeliegenden Machtkonstellationen abhängt.¹²

Der These von der hegemonialen Stabilität ist darüber hinaus der Vorwurf gemacht worden, ethnozentrisch zu sein und mit dem patriarchalen Mythos zu arbeiten (Grunberg, 1990, „Exploring the 'myth' of hegemonic stability“). Richtig ist, daß die U.S.-amerikanische Elite ihren Macht- und Gestaltungsverlust in der internationalen Politik durch eine 'realistisch' getönte Optik wahrnimmt und mittels der These von der hegemonialen Stabilität sich selbst und dem internationalen Publikum die Konsequenzen dieses Machtverlusts - internationale Unordnung und Instabilität, ökonomische Krisen und machtpolitische Konflikte - vorführt. Diese Projektion wird sogar zum Mittel der internationalen Diplomatie, wenn etwa mit Hinweis auf die geschwächte Position des Hegemons die unverantwortliche Trittbrettfahrerei der Verbündeten kritisiert wird.

Die Eingängigkeit und Überzeugungskraft der These von der hegemonialen Stabilität beruht auf einem Argumentationsmuster, das von der traditionellen Vaterrolle herrührt. Der gutmütige Vater-Patriarch stiftet uneigennützig Ordnung, auch zum Wohle seiner Kinder-Untertanen, verliert aber mit zunehmendem Alter an Kraft. Die Kinder-Untertanen werden aufwässrig und mit dem Dahinscheiden des Vater-Patriarchen entbrennt der Kampf um die Nachfolge und das Chaos erhält Einzug in die familiären Verhältnisse.

11 Die Interdependenztheorie, die der liberalen oder idealistischen Tradition in der Theorie internationaler Beziehungen entstammt und diese Aspekte thematisiert, hat sich im innerwissenschaftlichen Disput nicht als überlegen erwiesen. Siehe dazu G. Junne, 1990, S.354, B. Kohler-Koch, 1990. Die wichtigsten Kritiken an diesem Ansatz aus realistischer Sicht wurden bezogen auf die Zwischenkriegszeit von E.H. Carr (1951) und bezogen auf die Nachkriegszeit von K. Waltz (1970) geschrieben. Wichtige Vertreter der Interdependenzschule sind aktuell R. Rosecrance (1987) und K. Ohmae (1992).

12 Für eine andere Sichtweise steht St. Krasner, 1983b, „Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables“. Siehe auch die sehr abgewogene Behandlung dieses Themas bei R. Keohane und J. Nye (1977).

Was also bleibt übrig an Erkenntnisgewinn, wenn eine Hypothese untersucht wird, von der zu konstatieren ist, daß

1. die ihr zugrundeliegende Theorie geschichtsphilosophisch einem Pessimismus verpflichtet und mit einer ethnozentrischen und patriarchalischen Ideologie aufgeladen ist,
2. das ihr zugrundeliegende Paradigma wichtige Aspekte der internationalen Wirklichkeit ausblendet und
3. die Basissätze, die sie verknüpft, nicht beanspruchen können, objektiven Wahrheitsgehalt zu transportieren.

Der Erkenntnisgewinn besteht in der Untersuchung einer der relevantesten weltpolitischen Fragestellungen „Zerfällt mit dem Machtverlust der USA die regimeförmige Kooperation der hochentwickelten Industriestaaten?“ Auf diese Frage wird im Rahmen einer kohärenten Theorie, unter Zuhilfenahme plausibler Definitionen und nachvollziehbarer Analysen derjenigen Größen, die zueinander in Beziehung gesetzt werden, eine Antwort gegeben. Diese Arbeit beansprucht, für die wissenschaftliche Erforschung dieser Fragestellung einen wichtigen Betrag zu leisten. Es ist darauf geachtet worden, alle vorliegenden Studien an geeigneter Stelle einzuarbeiten und kritisch zu diskutieren.

3. ZUM BRÜCKENSCHLAG ZWISCHEN DEN THEORIEN

Bisher wurde das theoretische Grundgerüst dieser Arbeit uneingeschränkt als neorealistisch bezeichnet. Dieser enge Rahmen wird jedoch in dreierlei Hinsicht überschritten, ohne dabei in einen methodischen Eklektizismus zu verfallen.

Erstens wird das zu grobe Analyseraster des 'overall structure'-Modells mit seinen traditionellen Machtindikatoren - Militärpotential, Bruttosozialprodukt und Größe der Bevölkerung eines Staates (Keohane, 1980, S.143f.; Cox/Jacobson, 1973b, S.437; R.Cline, 1980, S.22) - ergänzt durch die Einbeziehung bereichsspezifischer Machtpotentiale im Sinne des 'complex interdependence'-Ansatzes von Keohane und Nye (1977). Würden nur die drei klassischen Machtindikatoren zugrunde gelegt werden, so käme man zu dem Ergebnis, daß sich die Machtstrukturen, auf denen das GATT und der IWF beruhen, nur geringfügig verändert haben, und somit beide Regime im wesentlichen intakt und wirksam sein müßten (Keohane, 1980, S.143-145). Regime beziehen sich immer auf einen abgrenzbaren Bereich - issue areas - der internationalen Politik, das GATT z.B. auf den Bereich der Handelspolitik. In diesen issue areas sind die bereichsspezifischen Machtfaktoren der Staaten für die Transformation der Regime entscheidend. Ökonomischen Machtpotentiale wie z.B. den Außenhandelsüberschüssen und -defiziten der Staaten kommt mit Bezug auf das GATT-Regime mehr Relevanz zu als z.B. der Größe der Staatsvölker. Das 'issue structure'-Modell (Keohane, 1980, S.144, 156; Haas, 1983, S. 47; Efinger/ Rittberger/Wolf/Zürn, 1990, S.269) überschreitet den engen neorealistischen Rahmen und ermöglicht die Analyse einschneidender Veränderungen in den Machtrelationen zwischen den USA, der BR Deutschland und Japan, die dann in Bezug gesetzt werden zu den Transformationen, denen das GATT und der IWF in der Zeit von 1945 bis 1990 unterworfen waren.

Zweitens wird die Analyse der Entwicklung des GATT und des IWF mit dem Instrumentarium vorgenommen, das die Regimetheorie zur Verfügung stellt. Regimetheorie ist kein genuiner Bestandteil des Neorealismus, sondern entstammt dem politikwissenschaftlichen Bereich der Analyse internationaler Organisationen und Integration, der seinerseits in der idealistischen Schule verwurzelt ist. Eine Synthese von Neorealismus und Regimetheorie legten Keohane/Nye (1977) mit dem 'complex interdependence'-Ansatz vor. Regimetheorie bleibt theoretisch ambivalent. Sie ist ein Versuch, idealistische und realistische Traditionen zu versöhnen (Haggard/Simmons, 1987, S.492). So kann die Analyse von Prinzipien, Normen, Regeln und Prozeduren internationaler Kooperationsstrukturen auch gerade deshalb vorgenommen werden, um die Eigenständigkeit und das Eigenleben der Regime von den jeweiligen Machtstrukturen herauszuarbeiten.

Drittens wird das neorealistische Verständnis des Begriffs Hegemonie erweitert durch die Berücksichtigung der ideologisch-konsensualen Kompo-

nente hegemonialer Verhältnisse im Sinne Antonio Gramsci's (Cox, 1981, 1983; Keohane, 1984, S.44f.). Die Normierung des außenwirtschaftlichen Verhaltens der Staaten durch das GATT- und das IWF-Regime war nicht nur durch die politischen und ökonomischen Interessen der USA bestimmt, sondern auch Ausfluß einer spezifischen U.S.-amerikanischen Ideologie, deren Universalismus, d.h. deren Anspruch auf allgemeine Gültigkeit, ein wesentliches Merkmal der amerikanischen Hegemonie war. Der ideologische Universalismus der USA schlägt sich nieder in der formellen Gleichbehandlung aller Staaten und in den Regimenormen, mit denen letztlich die Herrschaft des Gesetzes auf internationaler Ebene angestrebt wird.

KAPITEL 2

Theorien und Begriffe

1. INTERNATIONALE REGIME UND ORGANISATIONEN

Über die Definition des Begriffs internationales Regime besteht in der Literatur weitgehend Einigkeit:

„Regime können definiert werden als Zusammenhänge von impliziten oder expliziten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren, an denen sich die Erwartungen von Akteuren in einem gegebenen Problemfeld der internationalen Beziehungen ausrichten. Prinzipien umfassen empirische, kausale und normative Grundsätze. Normen sind Verhaltensstandards, die sich in Rechten und Pflichten ausdrücken. Regeln sind spezifische Verhaltensvorschriften und -verbote. Entscheidungsverfahren sind die maßgeblichen Praktiken beim Treffen und bei der Implementation kollektiver Entscheidungen“ (Krasner, 1983a, S.2; Übersetzung: Efinger/Rittberger/Wolf/Zürn, 1990, S.264/5).

Die Schwierigkeiten des Regimebegriffs bestehen vor allem darin, festzulegen, 1. welche der Phänomene internationaler Kooperation unter diesen Begriff zu subsumieren sind und 2. den Regimebegriff von dem der internationalen Organisation und der internationalen Institution abzugrenzen (Kohler-Koch, 1989, S.19; Efinger/Rittberger/Wulf/Zürn, 1990, S.266f.). Für diese Arbeit ist es wichtig, Regime von allen möglichen Formen der ad-hoc Kooperation abzugrenzen (Krasner, 1983b, S.3). Eine weitere Konvention dieser Untersuchung besteht darin, daß der Regimebegriff im Sinne des neo-realistisch-strukturalen Ansatzes für die Kooperation zwischen Staaten reserviert wird.¹³

An dieser Stelle sind zwei Fragen zu klären:

1. wie können die Begriffe des internationalen Regimes und der internationalen Organisation zweckmäßigerweise voneinander abgegrenzt und auf das GATT und den IWF bezogen werden?
2. wie sind die Entwicklungen und die funktionelle Ausfächerung des GATT und des IWF regimeanalytisch in den Griff zu bekommen?

Die internationalen Handels-, Finanz- und Währungsbeziehungen sind einer Vielzahl von zwischenstaatlichen Regelungsmechanismen unterworfen, die einen bestimmten Grad an Dauerhaftigkeit, Effektivität und Dichte errei-

¹³ Zum Problem „Regime und Märkte“ siehe M. Kreile, 1989, S.96f. Zur Unterscheidung von „order, system, and regime“ siehe Ernst Haas, 1982, S.26f. Haas unterscheidet in diesem Artikel sechs verschiedene Theorien über Regime.

chen und somit als Regime zu bezeichnen sind. Es existiert ein breites Spektrum von sehr informellen und diffusen bis hin zu hochformalisierten Regimes. Formale Regime (Puchala/Hopkins, 1982, S.249) besitzen eine verbindliche Satzung mit expliziten Normen, Regeln und Verfahren und verfügen über einen organisatorischen Unterbau, der sie zugleich als internationale Organisationen qualifiziert. In diesem Sinn sind das GATT und der IWF sowohl Regime als auch Organisationen. Der IWF ist eine auch völkerrechtlich anerkannte internationale Organisation, die von den Mitgliedstaaten, deren Stimmrechte vom ökonomischen Gewicht abhängen, kollektiv gelenkt wird und über eine ausdifferenzierte Bürokratie verfügt, die eine Vielzahl von Leistungen erbringt. Das GATT dagegen ist im strengen völkerrechtlichen Sinn keine internationale Organisation, sondern ein Handelsvertrag, dem im Verlauf seines über vierzigjährigen Bestehens eine kleine Bürokratie zur Verwaltung der Verhandlungen und ihrer Ergebnisse hinzugefügt wurde. Idealtypisch kann der IWF als Serviceorganisation und das GATT als Forumsorganisation bezeichnet werden (Cox/Jacobson, 1973a, S.5f.). Von ihrer Intention und Anlage her sind das GATT und der IWF die beiden zentralen Eckpfeiler der liberalen Weltwirtschaftsordnung, die seit dem Ende des zweiten Weltkriegs das Verhalten der nichtsozialistischen Staaten im Außenhandel und im Bereich der Zahlungsbilanzfinanzierung und der Währungen kodifizieren. Das GATT ist zum Synonym für das Welthandelsregime bzw. ein globales Handelsschrankenregime („global trade barriers regime“) (Finlayson/Zacher, 1981, S.562), der IWF zum Synonym für das internationale Währungsregime („postwar monetary regime“) (Cohen, 1982, S.319.) geworden.

Um diese beiden globalen Regime herum gruppieren sich eine Vielzahl weiterer globaler und regionaler Regime, die eine entweder komplementäre oder konkurrierende Stellung einnehmen. Im Bereich des Handels sind dies z.B.:

- die UNCTAD¹⁴
- die EG und andere regionale Freihandels- und Zollunionen
- die OECD
- das Multilaterale Textilabkommen u.ä.

Im Bereich der internationalen Finanz- und Währungsbeziehungen sind vor allem folgende Regime zu nennen:

- die Weltbank (IBRD)
- das Europäische Währungssystem (EWS)

¹⁴ Für einen Vergleich der Prinzipien und Normen von GATT und UNCTAD siehe G.Hudec, 1973.

- das General Agreement to Borrow (GAB)
- die Gruppe der Fünf/Sieben (G-5/G-7)
- der Pariser Club zur Umschuldung öffentlicher Kredite.

Das GATT- und das IWF-Regime gliedern sich in mehrere SubRegime auf, deren Zusammensetzung und Bedeutung für die Dachorganisation sich im Zeitablauf verändert. Das GATT ist im Kern ein Handelsschrankenregime („trade barriers regime“) (Finlayson/Zacher, 1981, S.562), das die Zölle im internationalen Austausch von Industriewaren reguliert. Hinzu kommt seit der Tokio-Runde (1973 bis 1979) ein Regime für nichttarifäre Handelsschranken, das in sechs Kodizes niedergelegt ist und zum Teil andere Normen, Regeln und Verfahren als der GATT-Vertrag vorsieht. Mit der Uruguay-Runde wird der Versuch unternommen, unter dem Dach des GATT ein „Regime des internationalen Dienstleistungsverkehrs“ (Hüttig, 1989, S. 203) sowie Regime für handelsbezogene Investitionen und geistiges Eigentum zu installieren. Obwohl dem GATT im Welthandel der Nachkriegszeit eine zentrale Stellung zukommt, darf nicht der Eindruck entstehen, daß das GATT-Regime den gesamten Welthandel abdeckt. Große Teile des Welthandels unterliegen Sonderregelungen, wie etwa die Agrar- und Rohstoffmärkte, der Erdölmarkt und der Handel mit Nuklearmaterial, oder aber gar keinen staatlichen Regelungen, wie etwa die schwarzen Märkte für Drogen und Waffen.

Der IWF ist ebenfalls ein Dach für mehrere Subregime. Seiner ursprünglichen satzungsgemäßen Aufgabe nach ist der IWF die gemeinsame Organisation 1. für ein Regime zur Finanzierung internationaler Zahlungsbilanzungleichgewichte („regime for payments financing“) (Cohen, 1982, S.317) und 2. für ein Regime fester Wechselkurse („pegged-rate regime“) (Keohane, 1980, S.142). Mit der Schaffung der Sonderziehungsrechte (SZR) im Jahre 1968 kommt ein drittes Regime hinzu, das dazu dient, die internationalen Liquiditätsreserven, mit denen die Staaten z.B. die Wechselkurse ihrer Währungen stabilisieren können, zu regulieren. Das Wechselkursregime des IWF war zwischen 1945 und 1990 gravierenden Änderungen unterworfen, so daß auf dem Feld der Regulierung der Wechselkurse verschiedene Regime zu unterscheiden sind: bis 1971 managte und überwachte der IWF ein Regime fester Wechselkurse und danach ein schwaches Regime flexibler Wechselkurse („a weak flexible exchange rate regime“) (Keohane, 1980; S.152). Auch im Falle des IWF-Regimes ist festzustellen, daß auch noch andere regimeähnliche Institutionen auf dem Feld der internationalen Finanz- und Währungsbeziehungen eine Rolle spielen.¹⁵

Aus der in dieser Arbeit vorgenommenen Identifizierung der internationalen Organisationen GATT und IWF als den zentralen Regimen der Weltwirtschaftsordnung der Nachkriegszeit ergibt sich die Anwendbarkeit der Me-

¹⁵ Zu den Abgrenzungsschwierigkeiten im Falle des internationalen Schuldenregimes siehe J. Betz, 1989, S. 181.

thoden der Regimeanalyse. Demzufolge sind die Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren aufzudecken, die in den GATT- bzw. den IWF-Vertrag Eingang gefunden haben oder in den Dokumenten, Beschlüssen und Praxen der beiden Organisationen zu finden sind.

Der der These von der hegemonialen Stabilität zugrundeliegende machstrukturelle Ansatz versucht die Veränderungen des GATT- und des IWF-Regimes mit den Machtverschiebungen zwischen den wichtigsten Mitgliedstaaten zu erklären.¹⁶ Die Analyse der Entwicklung der beiden Regime wird in dieser Arbeit insbesondere unter den folgenden drei Gesichtspunkten durchgeführt. Erstens ist es wichtig, festzustellen, welche Subregime unter den beiden Dachorganisationen existieren, welche hinzukommen und welche abgeschafft werden. Dieser Gesichtspunkt bezieht sich also auf den Regelungs- und Wirkungsumfang („scope“) des Gesamtregimes (Haggard/Simmons, 1987, S.497).

Zweitens ist es wichtig, bei der Analyse der Dynamik von Regimen zwischen Prinzipien und Normen auf der einen und Regeln und Verfahren auf der anderen Seite zu unterscheiden. Veränderungen der Regeln und Verfahren sind als Veränderungen innerhalb ein und desselben Regimes zu betrachten. Veränderungen der Prinzipien und Normen dagegen indizieren grundlegende Veränderungen des Regimes selbst (Krasner, 1983b, S.3f.).

Ein dritter Gesichtspunkt ist die sich verändernde Stärke eines Regimes, d.h. die Regime-Effizienz, die Bestandskraft der Normen, Regeln und Verfahren (Haggard/Simmons, 1987, S.496; Kohler-Koch, 1989, S.45). Diese Regimeveränderung verläuft unterschwellig, ist also oft mit dem Mittel der Analyse maßgeblicher Dokumente nicht zu erfassen. Die Schwächung von Regimes kann sich in Form einer zunehmenden Inkohärenz der Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren oder in einer Inkonsistenz der Regimevorschriften und dem Verhalten der Staaten äußern.¹⁷

¹⁶ Nach R. Keohane (1988, S.379) entspricht dies der rationalistischen Methode („rationalistic approach“), die von der reflexiven Methode („reflexive approach“) zu unterscheiden ist, die den Einfluß menschlicher Subjektivität und gesellschaftlicher Praxen betont. O. Young (1982, S.107-111) unterscheidet drei Methoden der Analyse von Regimetransformationen. Die erste Methode untersucht die inneren Widersprüche als Antrieb von Regimeveränderungen. Die zweite Methode rückt die „underlying structure of power“ in den Mittelpunkt. Die dritte zielt auf die Erfassung exogener Faktoren ab, z.B. technologischen Veränderungen. Die für diese Untersuchung gewählte Methode entspricht der zweiten machstrukturellen Variante.

¹⁷ S. Krasner, 1983, S.5. Ein besonders schwieriger Fall, der nicht unbedingt die Schwächung eines Regimes indiziert, liegt vor, wenn sich die Wichtigkeit der Normen verschiebt. Darauf weisen J. Finlayson und M. Zacher (1981, S.566) hin.

2. INTERNATIONALE HEGEMONIE

In der neorealistischen Theorie wird der Staat, der über ein genügend großes Machtpotential verfügt, um die Interaktionen anderer Staaten zu organisieren und zu kontrollieren, als hegemonialer Staat, als Hegemon bezeichnet (Krasner, 1976; Gilpin, 1975, 1981; Keohane, 1980, 1984; Calleo, 1982, 1987). F. Bergsten (1988, S.66) hat diese Macht, die als die Grundlage hegemonialer Gestaltungsfähigkeit anzusehen ist, zutreffend als „positive Macht“ („positive power“) bezeichnet.

Hegemonie unterscheidet sich von machtpolitischer Dominanz dadurch, daß der hegemoniale Staat bestimmte internationale Funktionen und Verantwortlichkeiten insbesondere im Bereich der Ökonomie und der Sicherheitspolitik übernimmt. Diese Aspekte hegemonialer Herrschaft werden durch die Theorie von der hegemonialen Stabilität für verschiedene internationale Funktionsbereiche systematisiert (Kindleberger 1973, 1976, 1981; Krasner, 1976; Gilpin, 1975 und 1981; Keohane, 1980, 1982, 1984; Calleo, 1987). Im Unterschied zu anderen Theorien wie z.B. der Weltsystemtheorie von I.Wallerstein oder der Lange Wellen- (Hegemoniezyklen-) Theorie von G.Modelski geht die Theorie hegemonialer Stabilität davon aus, daß es nur zwei historische Beispiele für hegemoniale Verhältnisse gibt, nämlich die Pax Britannica im 19ten und die Pax Americana im 20ten Jahrhundert (Rapkin, 1987, S. 139). Großbritannien und die USA waren in der jeweiligen Epoche die Garanten einer stabilen und liberalen Weltwirtschaftsordnung. Insbesondere zeichneten sich diese beiden Staaten dadurch aus, daß sie in Zeiten einer wirtschaftlichen Krise ihren Binnenmarkt relativ offen hielten und anderen Staaten im Falle finanzieller Krisen die notwendigen liquiden Mittel zur Verfügung stellten. Die beiden historischen Hegemone übernahmen also die Rolle einer letzten Kreditbereitstellungsinstanz (Schiemann, 1985, S.175), die Funktion des 'lender-of-last-resort'.¹⁸

Der Zerfall der liberalen Wirtschaftsordnung und die Entstehung von gegeneinander abgeschotteten Handels- und Währungsblöcken in der Zwischenkriegszeit wird mit dem Fehlen eines hegemonialen Staates erklärt. Großbritannien war nicht mehr in der Lage und die USA, obgleich möglicherweise mit der notwendigen ökonomischen Macht ausgestattet, noch nicht bereit, die Rolle des Hegemons zu übernehmen (Kindleberger, 1973, S. 27 und S.290f.; Gilpin, 1975, S. 54; Keohane, 1984, S. 43f.). Hegemonie wird dementsprechend als eine historische Epoche definiert, in der ein Staat mächtig genug und willens ist, grundlegende Regeln für das außenwirtschaftspolitische Verhalten der Staaten aufzustellen und durchzusetzen (Keohane/Nye, 1977, S. 44).

Die Etablierung und Aufrechterhaltung der essentiellen Regeln staatlichen Verhaltens in der Außenwirtschaftspolitik wird innerhalb der Theorie hegemonialer Stabilität von zwei Varianten thematisiert. Die eine Variante ar-

¹⁸ Grundlegend dazu C. Kindleberger, 1973, insb. S.304ff. Weitere Merkmale des Hegemons beschreibt R.Keohane in „After Hegemony“, 1984, S. 32f.

beitet mit der Theorie internationaler öffentlicher Güter (Kindleberger, 1981, 1986; Frey, 1984; Snidal, 1985). Die andere Variante ist, vom Neorealismus herkommend, stärker macht- und regimeorientiert (Gilpin, Krasner, Keohane).¹⁹

Diese Untersuchung stützt sich ausschließlich auf die zweite Variante,

„... which posits that changes in the relative power resources available to major states will explain changes in international regimes. Specifically, it holds that hegemonic structures of power, dominated by a single country, are most conducive to the development of strong international regimes whose rules are relatively precise and well obeyed. According to the theory, the decline of hegemonic structures of power can be expected to presage a decline in the strength of corresponding international regimes“ (Keohane, 1980, S. 132).

Der Hegemon benutzt eine Kombination aus Zwang, materiellen Anreizen und universeller Ideologie, um andere Staaten dazu zu veranlassen, sich in seine Ordnung einzufügen. Der hegemoniale Staat verzichtet weitgehend auf die Durchsetzung kurzfristiger, korporativer Interessen. Seine Politik ist auf die Realisierung längerfristiger, systemischer Interessen ausgerichtet. Der Hegemon ist bemüht, ein Positiv-Summenspiel für alle Beteiligten zu organisieren (Keohane, 1980, S. 136; Rapkin, 1987, S.135). Um diese Mischung aus Kooperation, Kontrolle und Konsens innerhalb hegemonialer Verhältnisse zu betonen, ist versucht worden, den Begriff der hegemonialen Führung („hegemonic leadership“) (Hirsch/Doyle, 1977, S.27f.) einzuführen. Dies war aber nur eine Verdopplung des Wortes 'Hegemonie', das aus dem Griechischen kommend, „Führung“ bedeutet (Schreiber, S.34; Rapkin, 1987, S.135).

Die Grenzen einer neorealistischen Interpretation des Begriffs Hegemonie überschritt R. Cox (1983) durch die Bezugnahme auf die Schriften des marxistischen Theoretikers A. Gramsci.²⁰ Seine Anregung bestand vor allem darin, die intellektuellen und institutionellen Aspekte von Führung/Hegemonie zu betonen.

„World hegemony, furthermore, is expressed in universal norms, institutions and mechanisms which lay down general rules of behaviour for states ...“ (Cox, 1983, S. 172).

Der internationale Hegemon produziert also eine nicht eng nationalistische, sondern eine menscheitgültige, universelle Ideologie, die sich in universellen Regimen, wie z.B. den Bretton Woods-Institutionen, niederschlägt (Cox, 1983, S. 172).

¹⁹ Zu dieser Unterscheidung siehe Webb/Krasner, 1989, S.184f.

²⁰ Zur Unterscheidung zwischen realistischer Hegemonie (RH) und Gramscianischer Hegemonie (GH) siehe Tetrault, 1987.

Mit der Schwächung des Hegemons, insbesondere der Abnahme seiner ökonomischen Überlegenheit, geht eine Schwächung der internationalen Regime einher. Die Anforderungen, die aus der internationalen Führungsrolle erwachsen, übersteigen irgendwann die Fähigkeiten des Hegemons. Im Zuge des 'hegemonic decline' verändern sich die Ziele der Außenpolitik. Die universellen, systemischen Ziele werden zugunsten der nationalen zurückgestellt (Krasner, 1982, S. 43).

Ein letztes, markantes Merkmal der Theorie von der hegemonialen Stabilität, auf das aber im weiteren nicht näher eingegangen wird, ist, daß viele Autoren davon ausgehen, daß hegemoniale Herrschaft ihre eigenen Machtgrundlagen unterhöhlt und somit die Ursachen des 'hegemonic decline' in der ausgeübten Hegemonie selbst zu finden sind (Keohane, 1982, S. 70; Stein, 1984, S.384; Kennedy, 1987, S.515).

KAPITEL 3

Internationale Hegemonien: Ein geschichtlicher Rückblick

1. DIE PAX BRITANNICA IM 19TEN JAHRHUNDERT

Unter dem Einfluß der Freihandelslehre zog Großbritannien Mitte des letzten Jahrhunderts den Schluß, daß selbst unilaterale Zollsenkungen seinen Interessen entsprächen, denn Zölle würden nur den Verbraucher schädigen und die Herausbildung einer optimalen Weltarbeitsteilung behindern. Am bekanntesten wurde die Debatte um die Aufhebung der Getreidezölle im Jahr 1846.²¹ Auch als Großbritanniens überlegene Stellung auf dem Weltmarkt durch die jungen Industriestaaten Deutschland und Amerika schon angeschlagen war, fand dort eine erbittert geführte Debatte um einseitige und reziproke Zollsenkungen statt.²²

In der von der Freihandelslehre entworfenen Vision eines universellen Welthandels unterwerfen sich alle Staaten den Veränderungen komparativer Kosten und beschränken sich auf die Produktion solcher Güter, für die sie eine relativ höhere Arbeitsproduktivität besitzen.²³ Die freie Konkurrenz im internationalen Handel ist in dieser Sichtweise immer als ökonomisch vorteilhaft anzusehen, weil durch Arbeitsteilung und Spezialisierung sich jedes Land auf die Produktion jener Güter konzentriert, die mit den gegebenen Produktionsfaktoren am günstigsten hergestellt werden können. Die Wohlfahrt aller Staaten wird durch die global optimale Ressourcenallokation gesteigert. Der Freihandel ist selbst in dem ungünstigen Fall noch vorteilhaft, an dem D. Ricardo sein Theorem komparativer Kostenvorteile darstellte, nämlich, daß im bilateralen Handel zwischen zwei Ländern ein Land alle gehandelten Güter weniger günstig herstellen kann.

Amerika wie auch Deutschland folgten im 19ten Jahrhundert dagegen eher Friedrich Lists Strategie und schirmten ihre jungen Industrien gegen die überlegene britische Konkurrenz durch Importzölle ab. Dieser Protektionismus kombinierte sich am Ende des Jahrhunderts mit der Idee der Reziprozität, d.h. der wechselseitigen und gleichgewichtigen Senkung von Zöllen.²⁴

²¹ Zur Aufhebung der Getreidezölle siehe die hegemonietheoretisch wichtige Arbeit von S. James und D. Lake, 1989, „The second face of hegemony: Britain's repeal of the Corn Laws and the American Walker Tariff of 1846.“

²² Siehe dazu J.Bhagwati, 1989, Kap. 2, „The Intellectual Case of Unilateral Free Trade,“ S. 24f.

²³ Nach Bärtschi/Jacobsen, 1977, S.21; zum komparativen Kostentheorem und zum (Neo)-Faktorproportionentheorem siehe die einschlägige Fachliteratur der Außenhandelstheorie.

²⁴ Siehe dazu und zum Konzept der Reziprozität in den internationalen Beziehungen im Allgemeinen R. Keohane, 1986, „Reciprocity in International Relations,“ hier S. 3.

Seit der Verabschiedung des Trade Agreement Acts von 1934 wird die Reziprozitätsnorm und nicht mehr eine unilaterale Zollsenkungspolitik zum Merkmal einer liberalen Handelspolitik. Mit reziproken Handelsverträgen begannen die USA bei sich und ihren Handelspartnern, die Zollmauern abzutragen, die während der Weltwirtschaftskrise errichtet worden waren.

1.1. Das Diktat der Zahlungsbilanz

Der Freihandel, in der unilateralen wie auch in der reziproken Variante, kann für Staaten, die im internationalen Konkurrenzzusammenhang zurückfallen, gravierende Nachteile produzieren. Insbesondere sind die internen Erschütterungen und Verwerfungen zu berücksichtigen, die hervorgerufen werden, wenn in einem Staat plötzlich ganze Industriezweige stillgelegt werden, weil andere Staaten dieselben Güter kostengünstiger produzieren können und die neuen Konkurrenzbedingungen ungedämpft auf den Binnenmarkt durchschlagen. Die betroffenen Kapitaleigentümer und Produzenten werden in der Regel massiven Druck auf die eigene Regierung entfalten, um die Auswirkungen der Verschiebung der internationalen Kostenstrukturen zumindest hinauszuzögern oder gar ganz zu unterbinden. Die Mittel dazu sind: die Heraufsetzung der Importzölle, die Festlegung von Obergrenzen oder eine sonstwie geregelte quantitative Begrenzung der Importe (Kontingentierung), Festsetzung von Länderquoten, die besonders die starken Exportnationen benachteiligen, die Einführung gesundheits-, sicherheits- oder umweltpolitischer Standards oder die Subventionierung der heimischen Produktion.

Die Probleme verschärfen sich noch einmal im Falle einer Nation, die aufgrund einer Verschiebung der komparativen Kostenstrukturen ein dauerhaftes Handelsbilanzdefizit erleidet. Die Exporteinnahmen reichen in diesem Fall über Jahre hinweg nicht aus, um die Ausgaben für die importierten Waren zu decken. Ein Staat hat dann nur die Wahl zwischen zwei verschiedenen Möglichkeiten. Entweder er nimmt eine Anpassung vor, indem er den Export forciert und den internen Konsum über eine Verminderung oder Verteuerung des Angebots beschneidet. Letzteres kann z.B. durch protektionistische Maßnahmen oder eine Abwertung der eigenen Währung erreicht werden. Die zweite Möglichkeit besteht darin, daß der betroffene Staat das Defizit finanziert, indem er sich bei anderen Staaten, ausländischen Privatleuten oder internationalen Institutionen verschuldet. Die Finanzierung des Defizits bedeutet letztlich nur eine zeitliche Hinauszögerung der Anpassung, die dann unvermeidbar wird, wenn die Zahlung von Zinsen auf die Schulden, nicht mehr zu leisten ist (Cohen, 1982, S.318). L. Thurow (1993, S.260) faßt diese zahlungsbilanztheoretischen Zusammenhänge in einfacher Weise wie folgt zusammen:

„Um ein Handelsdefizit zu ermöglichen, muß ein Land in der übrigen Welt Geld leihen und international Schulden anhäufen. Auf diese Schulden müssen jährlich Zinsen gezahlt werden. Solange das Land keine Überschüsse erwirtschaftet, müssen die Gelder für diese Zinszahlungen wiederum geliehen werden. Daher wird die jährlich zu leihende Summe immer größer, auch wenn das Handelsdefizit selbst nicht steigt.“

1.2. Der Goldstandard

In der klassischen Theorie wird die Polarisierung in Defizitstaaten, d.h. Staaten, die über einen längeren Zeitraum hinweg eine negative Handelsbilanz verzeichnen, und Überschußstaaten, d.h. Staaten mit positiver Handelsbilanz, dadurch gedämpft, daß die Austauschprozesse zwischen den Nationen über die monetäre Sphäre abgewickelt werden. Der Goldstandard beinhaltet Mechanismen, die tendenziell einen automatischen Zahlungsbilanzausgleich herbeiführen sollen (Jarchow/Rühmann, 1989, S. 37).

Großbritannien ging 1821 als erstes größeres Land auf den Goldstandard über. Deutschland folgte erst im Jahr 1871. Der Zeitraum von 1880 bis 1914 wird als die Zeit des klassischen Goldstandards angesehen, weil die meisten größeren Staaten sich auf seine Spielregeln einließen.²⁵ Zwei Bedingungen sind für die Funktion der Ausgleichsmechanismen des Goldstandards besonders wichtig. Erstens müssen sich die interne Geldmenge der einzelnen Staaten und der Bestand an Gold zumindest gleichgerichtet bewegen. Zweitens müssen die Staaten an den Paritäten ihrer Währungen zum Gold festhalten.

Sind diese Bedingungen gegeben, so fließt einem Staat, der über mehrere Jahre hinweg einen Überschuß im Handel mit anderen Staaten erzielt, Gold zu. Dadurch dehnt sich die interne Geldmenge aus, die an die Goldbasis gekoppelt ist. Konsum und wirtschaftliches Wachstum werden angeregt. Diese Effekte führen letztlich zu einer Rückbildung des Handelsüberschusses durch eine erhöhte Nachfrage nach ausländischen Gütern und zu einem Absinken der Exporte.²⁶ Im Falle eines Handelsbilanzdefizits bewirkt der Goldabfluß ein Absinken des inländischen Preisniveaus und damit eine Verteuerung ausländischer Waren auf dem Inlandsmarkt sowie eine Verbesserung der Exportchancen.

Bei festgelegten Paritäten, einer gleichgerichteten Anbindung der Geldmenge an die Goldzu- und abflüsse und freiem Handel werden Zahlungsbilanzungleichgewichte durch eine inflationäre oder deflationäre Entwicklung der Preise bzw. darüber vermittelte rezessive oder expansive

²⁵ Ob der Goldstandard überhaupt existiert hat, oder ob das real bestehende System nicht vielmehr ein Sterling-Standard war, ist umstritten. Siehe dazu in einem hegemonietheoretischen Kontext D. Calleo, 1987, S. 138f.

²⁶ Zum klassischen Geldmengen-Preismechanismus siehe H.-J. Jarchow/P.Rühmann, 1989, S. 37f.

Entwicklungen der nationalen Ökonomien zurückgeführt. Theoretisch produzieren die für die Pax Britannica wesentlichen Merkmale, Goldstandard und Freihandel, Ausgleichsmechanismen, die die merkantilistischen Verhaltensweisen der Staaten auf ein Minimum begrenzen sollten.

Die britische Hegemonie, wenn diese Bezeichnung die Position Großbritanniens im internationalen System der zweiten Hälfte des 19ten Jahrhunderts überhaupt richtig beschreibt, war weitaus schwächer als die amerikanische nach dem Zweiten Weltkrieg.²⁷ Freihandel und Goldstandard wurden nicht durch internationale Organisationen überwacht. Die Normen, Regeln und Prozeduren des Handels- und des Währungsregimes waren wenig formalisiert. Es gab im Handelsbereich ein System von bilateralen Verträgen mit Großbritannien im Zentrum, in denen sich die Staaten wechselseitig die zollpolitische Meistbegünstigung zugestanden. Der Goldstandard beruhte auf der überragenden Stellung der Bank von England im internationalen Finanzwesen und den von dieser Institution praktizierten gewohnheitsrechtlichen Regeln.

Die eigentliche Blütezeit der Pax Britannica, 1850-1880, war die Periode eines offenen und liberalen Handelsregimes, in dem die Zölle eine sinkende Tendenz aufwiesen, ohne daß Großbritannien direkt auf die Zollpolitik der großen europäischen Staaten Einfluß nehmen konnte.²⁸ Erst als die britische Dominanz auf dem Weltmarkt durch Deutschland und die USA schon untergraben war und die Zölle zu steigen begannen, setzte sich mit dem klassischen Goldstandard ein „hegemoniales Regime“ im monetären Bereich durch.²⁹

Mit dem Beginn des 20ten Jahrhunderts nahmen auch die imperialen Konkurrenzen zu und kulminierten schließlich im Ersten Weltkrieg. Die wirtschaftspolitischen Erscheinungsformen dieses Machtkampfes sind in den bekannten imperialismustheoretischen Werken von Hobson, Hilferding und Lenin beschrieben worden.

27 Insbesondere fehlte Großbritannien in Bezug auf die Staaten des europäischen Kontinents die militärische Machtfülle, die die USA nach dem Zweiten Weltkrieg besaßen. Siehe dazu R. Keohane, 1984, S.37 und D. Calleo, 1987, S.132f.

28 T. McKeown, 1983, „Hegemonic Stability Theory and 19th Century Tariff Levels in Europe“ arbeitet die Erklärungsschwierigkeiten der Theorie hegemonialer Stabilität anhand der Entwicklung der Zollsätze jener Zeit heraus.

29 B. Eichengreen, 1987, S. 29. Eine differenzierte Bewertung der britischen Hegemonie im monetären Bereich nimmt B. Eichengreen vor in „Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System“ (1987, insb. S. 32-33).

2. DIE ERFAHRUNGEN DER ZWISCHENKRIEGSZEIT

2.1. Ökonomischer Nationalismus und Merkantilismus

Mit dem Ersten Weltkrieg zerbrach die Pax Britannica. Die ökonomischen Regimes des 19ten Jahrhunderts wurden in der Zwischenkriegszeit nur teilweise rekonstruiert. Sie wurden nicht mehr durch die überragende ökonomische Stellung eines Staates, eines Hegemons, stabilisiert und zerbrachen unter dem Druck der Weltwirtschaftskrise endgültig.

Das in der Epoche der Pax Britannica dominante liberale und idealistische Paradigma von den internationalen Wirtschaftsbeziehungen wurde ersetzt durch ein merkantilistisches und realistisches Weltbild.³⁰ Die entstehenden Wirtschafts- und Währungsblöcke standen in einem deutlichen Kontrast zur kosmopolitischen angelsächsischen Tradition und zeigten in ihrem Verhalten eine Reihe von Ähnlichkeiten mit den merkantilistischen Staatspraktiken der König- und Kaiserreiche des 17ten und 18ten Jahrhunderts.

Das außenwirtschaftliche Verhalten der Staaten in den 30er Jahren wurde mit dem Begriff „ökonomischer Nationalismus“ belegt. „Ökonomischer Nationalismus“ wird das Bestreben eines Staates genannt, die nationale Ökonomie vor Einflüssen von außen abzuschirmen und die ausländische Konkurrenz durch protektionistische und diskriminierende Maßnahmen abzuschwächen (Hieronymi, 1980, S.12 u. S.30; Blackhurst, 1980, S.120). Kann ökonomischer Nationalismus noch als eine beständige Tendenz innerhalb einer liberalen Weltwirtschaftsordnung angesehen werden, so bricht der Merkantilismus mit den fundamentalen Prinzipien des Liberalismus und stellt sich als alternatives Paradigma, als Vertreter des Realismus in der internationalen politischen Ökonomie dar.

Obwohl es, ebenso wie im Falle der liberalen Theorie, keine geschlossene merkantilistische Theorie der Außenhandelspolitik gibt (Schmiegelow/Schmiegelow, 1975; S.368; Blaich, 1980, S.240; Rhode, 1980, S.22; Guerrieri/Padoan, 1986b, S.30), sollen an dieser Stelle dennoch die wesentlichen Prämissen des Merkantilismus rekapituliert werden. Im Unterschied zum Liberalismus faßt die merkantilistische Theorie die internationalen Austauschprozesse als Nullsummenspiel auf, d.h. dem Vorteil eines Staates steht immer der Verlust eines anderen Staates gegenüber. Den Annahmen des merkantilistischen Paradigmas zufolge verhalten sich die Staaten in ihren Handels- und Finanzbeziehungen als egoistische und aggressive Nutzenmaximierer, die bestrebt sind, den nationalen Reichtum zu vermehren, ohne Rücksicht auf die Belange der übrigen Staatenwelt zu nehmen. Das zentrale Mittel zur Vermehrung des nationalen Reichtums über die Interaktion mit anderen Staaten ist die Erzielung eines Handelsbilanzüberschus-

³⁰ Zur Unterscheidung dieser beiden Paradigmen in der internationalen politischen Ökonomie siehe R. Gilpin, 1987, Kapitel 2.

ses.³¹ Unter einem Edelmetallregime führt die positive Handelsbilanz direkt greifbar zu einem Zufluß von Reichtum in Form von Silber oder Gold. Da die Summe aller Handelsbilanzen „Null“ beträgt, entspricht diesem Zufluß notwendig ein Abfluß auf seiten eines anderen Staates, eines Staates mit negativer Handelsbilanz.

Im merkantilistischen Paradigma ist die Reichtumsvermehrung ein mit allen Mitteln, auch militärischen, geführter Verteilungskampf zwischen den Staaten, bei dem einzelne Staaten siegen und andere unterliegen. Die „beggar-my-neighbor“-Politiken der Zwischenkriegszeit wurden als Neomerkantilismus bezeichnet.³²

Der Neomerkantilismus richtet sein Interesse auf Zahlungsbilanzüberschüsse (Blaich, 1980, S.250), genauer, auf einen Überschuß in der Leistungsbilanz (Padoan, 1986, S.34f. und S.48). Der Neomerkantilismus unterscheidet sich vom älteren Merkantilismus vor allem durch die relativ geringe Bedeutung militärischer Macht (Nester, 1990, Einführung, S.VIII). Nichtsdestoweniger sind die nationale Handels-, Währungs- und Finanzpolitik, soweit sie nicht in internationale kooperative Regime eingebunden sind, zentrale Mittel im internationalen Konkurrenzkampf um die Verteilung von Reichtum und die entsprechende Position im internationalen System.

2.2. Die Entstehung von Handels- und Währungsblöcken

Nach dem Ersten Weltkrieg errichteten die Siegermächte Großbritannien, Frankreich und die USA das 'Versailler System' zur Einhegung Deutschlands in Europa und in Asien das 'Washingtoner System' zur Ruhigstellung der unzufriedenen Siegermacht Japan. Im Verlauf der 20er Jahre entwickelten die USA zu Deutschland und Japan politisch wie auch ökonomisch eine 'special relationship' und übernahmen die Rolle einer „Scharniermacht“ (Ziebur, 1984, S.145) zwischen beiden Bündnissystemen. Frustriert über die Ablehnung ihrer Vorschläge wie z.B. das 18-Punkte-Programm Präsident Wilsons und über die Versuche Großbritanniens und Frankreichs, Deutschlands Wirtschaftsmacht durch Gebietsabtretungen und Reparationen substantiell zu beschneiden, zogen sich die USA aus der Gestaltung der europäischen Politik zurück. Ebenso verweigerten sie die Teilnahme am Völkerbund, dem Vorläufer der Vereinten Nationen. Obwohl die USA schon damals die ökonomisch stärkste Macht waren, übernahmen sie keine Führungsrolle bei der Rekonstruktion der internationalen Wirtschaftsordnung. Vielmehr konnte Großbritannien 1925 mit der Rückkehr zum Goldstandard an eine hegemoniale Rolle der Bank of England im internationalen Finanzwesen des 19ten Jahrhunderts anknüpfen. Die U.S.-amerikanische Außen-

31 Siehe z.B. A.Hirschman, 1980, S.4; Bärtschi/Jacobsen, 1976, S.16; P. Guerrieri/P.C. Padoan, 1988, S.2. Der Merkantilismus des 19ten Jahrhunderts wurde vor allem durch die Schriften Friedrich Lists theoretisch begründet und zielte in Deutschland und den USA auf die nachholende Entwicklung gegenüber Großbritannien ab (Hirsch/Doyle, 1977, S.17).

32 F. Blaich, 1980, S.250. Moderne ökonomische Rechtfertigungen merkantilistischer Politiken sind z.B. im Werk von John Maynard Keynes enthalten.

wirtschaftspolitik zeigte am Ende der 20er Jahre einen engen, nationalistischen Charakter und trug nachhaltig zur Verschärfung der einsetzenden Weltwirtschaftskrise bei. Das im Juni 1930 eingeführte Hawley-Smoot-Zollgesetz erhöhte die amerikanischen Zölle auf ca. 60 Prozent und leitete eine Runde tarifärer Vergeltungsmaßnahmen anderer Staaten ein. Statt anderen Staaten antizyklisch Kapital zu borgen, akkumulierten die USA Goldvorräte und besaßen 1930 ca. 50% der globalen Goldreserven (Skidelsky, 1976, S. 171).

Die Weltwirtschaftskrise traf alle Staaten, wirtschaftlicher Hauptverlierer aber waren die USA.³³ Auch die globalen ökonomischen und finanziellen Beziehungen gerieten in eine Krise. Die Staaten legten ein außenwirtschaftliches Verhalten an den Tag, das darauf abzielte, die Auswirkungen der Krise für die eigene nationale Ökonomie zu minimieren bzw. auf andere Staaten abzuwälzen. Gerade die großen, strukturbestimmenden Staaten neigten zu Abschottungsreaktionen, zu 'beggar-my-neighbour'-Politiken. Es wurde zwar eine Reihe von internationalen Wirtschaftskonferenzen veranstaltet, aber es gab keine konzertierten Anstrengungen, der Krise entgegenzutreten. Keiner der großen Staaten übernahm die Initiative zur Bildung neuer Regime, nachdem die alten hinfällig geworden waren.

Die nationalen Alleingänge zur Abschirmung der eigenen Volkswirtschaft gegen die Krise und zur Erlangung von Vorteilen gegenüber den Konkurrenten bedienten sich des Handelsprotektionismus, der Währungsabwertung und der Devisenbewirtschaftung. Der gemeinsame Rückfall in eine Art Merkantilismus, jene außenwirtschaftlich-egoistische Maximierungsstrategie Großbritanniens, Frankreichs und Spaniens im 17ten und 18ten Jahrhundert, nahm national unterschiedliche Ausformungen an.

Die USA verschanzten sich mit dem bereits erwähnten Hawley-Smoot-Zollgesetz hinter hohen Zollmauern, um die heimische Industrie zu schützen. Der U.S.-Dollar wurde verschiedentlich abgewertet und 1933 die Goldkonvertibilität des Dollar aufgegeben. Die letzte Abwertung erfolgte 1934 um 59 Prozent auf 35 U.S.-Dollar pro Feinunze Gold (Calleo, 1982, S.242). Diese Gold-Dollar Parität verteidigten die USA 36 Jahre lang bis 1971.

Großbritannien gab 1931 die Goldkonvertibilität des Pfund Sterling auf, um die britischen Goldbestände vor der Spekulation zu schützen, und wertete das Pfund im Verlauf der nächsten Jahre mehrfach ab, um der bedrohten Exportindustrie Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Dem britischen Beispiel folgten 25 Länder, so daß die erste Hälfte der 30er Jahre durch einen Abwertungswettlauf gekennzeichnet war (Schiemann, 1985, S.165). Handelspolitisch zog sich Großbritannien hinter das Zollpräferenzsystem der Commonwealth-Staaten zurück.

³³ Zum Beispiel fielen die Exporte der USA zwischen 1929 und 1933 um 68 Prozent (Haggard, 1988, S.98).

Währungspolitisch befand sich Deutschland in einer Sondersituation, weil bis 1932 die Reparationsverträge mit den Siegermächten des Ersten Weltkriegs eine Abwertung der Reichsmark nicht zuließen (Schiemann, 1985, S. 166). Deshalb wurden Devisenrestriktionen eingeführt, um z.B. der Kapitalflucht vorzubeugen. Unter dem nationalsozialistischen Regime wurde diese partielle staatliche Regulierung des Kapitalverkehrs zu einem umfassenden System der Devisenbewirtschaftung ausgebaut. Parallel dazu schloß Deutschland mit einer Reihe von südosteuropäischen Staaten (Rumänien, Jugoslawien, Tschechoslowakei, Türkei usw.) bilaterale Handelsverträge ab, die den Handel mit anderen Staaten benachteiligten, und in denen das Mittel der staatlichen Regulierung, d.h. der mengenmäßigen Beschränkung der Import- und Exportströme, eine wichtige Rolle spielte (Knapp/Link/Schröder/Schwabe, 1978, S.145f.). Sehr zum Ärger der U.S.-amerikanischen Administration startete Deutschland auch noch eine überaus erfolgreiche Exportoffensive in Lateinamerika, die mit Mitteln wie Exportsubventionen, überhöhten Preisen für lateinamerikanische Rohstoffe, multiplen Wechselkursen, Kompensationsgeschäften und Clearing-Abkommen arbeitete (Knapp, u.a., S. 137f.).

Eine gravierende Folge der Abwertungswettläufe, des Protektionismus, der staatlichen Regulierung der Handelsströme und der Devisenbewirtschaftung war die Herausbildung mehrerer gegeneinander abgeschotteter Wirtschafts- und Währungsblöcke. Die gegeneinander gerichtete Außenwirtschaftspolitik der großen Staaten übte auf schwächere Staaten Druck aus, sich dem Einflußbereich einer der großen Staaten zuzuordnen, z.B. durch die Kopplung der eigenen Währung an den U.S.-Dollar oder an das britische Pfund oder durch die Inanspruchnahme von deutschen oder französischen Vorzugszöllen.

So entstanden in der ersten Hälfte der 30er Jahre fünf Währungsblöcke, die im wesentlichen mit den entsprechenden Handelsblöcken kongruent waren: die Dollarzone in Nord-, Mittel- und Südamerika, die Pfund Sterling-Zone im Bereich des Commonwealth, der Goldblock unter Führung Frankreichs, dem sich Italien, Belgien und mehrere nordafrikanische Staaten anschlossen sowie die Reichsmark-Zone, der sich verschiedene südosteuropäische Staaten zuordneten. Hinzu kam in Asien die von Japan angestrebte Großostasiatische Wohlstandssphäre, für die Japan schon seit 1934 auf chinesischem Gebiet Krieg führte.³⁴ Dem „Yen-Block“ (Kindleberger, 1973, S.294) gehörten Korea, Formosa, Kwantung und die Mandschurei an.

Die Entstehung von Handels- und Währungsblöcken, die dann auch machtpolitisch gegeneinander konkurrierten, war in der Perzeption der amerikanischen Regierung, insbesondere der von Außenminister Hull, die entscheidende, in der Struktur der internationalen Wirtschaftsordnung angelegte Ur-

³⁴ Zu den Voraussetzungen des japanischen Imperialismus und zur japanischen Großraumwirtschaft siehe W.G. Beasley, 1987, „Japanese Imperialism 1894-1945.“ Für einen Vergleich der Großmachtspolitik Deutschlands und Japans siehe B. Martin, 1977, „Faschistisch-militaristische Großmachtpolitik.“

sache des Zweiten Weltkriegs. In dieser Sichtweise war der eigentlich unpolitische und wohlfahrtssteigernde internationale Handel und der Kapitalverkehr abgewürgt und den politischen Zwecken nationaler Regierungen unterworfen worden. In der Ordnung der Wirtschaftsblöcke wurden Handel und Kapitalverkehr mit Hilfe von diskriminierenden Zöllen, Kontingentierungen, Währungsabwertungen und multiplen Wechselkursen nach nationalem Kalkül gesteuert. Ohne einen Hegemon und ohne die entsprechenden kooperativen Regime war das Streben der Staaten, aus den internationalen Austauschprozessen einen maximalen Vorteil für die eigene Nation zu ziehen, ungebrochen. Der Weltmarkt zerfiel infolgedessen in verschiedene, voneinander abgeschottete Segmente, die gegeneinander aufzurüsten begannen. Letztlich schlug die ökonomische Kriegsführung zwischen den Staaten bzw. den Blöcken in eine militärische Auseinandersetzung um. Die Polarisierung des Zweiten Weltkriegs zwischen den Achsenmächten Deutschland und Japan auf der einen und den Westalliierten USA, Großbritannien und Frankreich auf der anderen Seite hatten einen Vorlauf im ökonomischen Bereich.

„The political line-up followed the economic line-up“ (U.S.-Außenminister Hull, zitiert nach Gardner, S. 9).

Die schon während des Krieges begonnenen Planungen der USA für eine Nachkriegsordnung zielten darauf ab, diese strukturellen Ursachen des Weltkriegs zu beseitigen (Gardner, 1980, S.4f.).

2.3. Die amerikanische Außenwirtschaftspolitik in den 30er Jahren

Schon 1934 begannen die USA, eine aktive, internationalistisch orientierte Außenpolitik im Handels- und Währungsbereich zu betreiben und legten damit die konzeptionellen Grundlagen für die Wirtschaftsordnung der Nachkriegszeit.

Mit dem Reciprocal Trade Agreements Act von 1934 wurde die Most-favoured-Nation-Norm (MFN-Norm = Meistbegünstigungsklausel) in den Status einer Standardnorm für amerikanische Außenhandelsverträge erhoben.³⁵ Die MFN-Norm bedeutet, daß der niedrigste Importzollsatz für eine bestimmte Warengruppe, der einem Handelspartner eingeräumt wurde, automatisch, also ohne weitere Verhandlungen, auch auf alle anderen Staaten ausgedehnt wird, denen die Meistbegünstigung zugestanden wurde. Der U.S.-amerikanische Reciprocal Trade Agreements Act mit seiner multilateralen und nichtdiskriminierenden Stoßrichtung und der „Neue Plan“ des Deutschen Reiches mit seiner bilateralen und präferentiellen Orientierung waren

³⁵ Zur Entstehungsgeschichte dieses Handelsgesetzes, zur Ideologie Cordell Hull's und zu den inneramerikanischen Auseinandersetzungen darum siehe St. Haggard, 1988, „The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934.“

„... *prinzipielle Weichenstellungen der amerikanischen bzw. deutschen Handels- und Außenpolitik*“ (Knapp, u.a., S. 121).

Die ordnungspolitischen Vorstellungen Deutschlands und der USA standen einander antagonistisch gegenüber. Aber auch das angelsächsisch liberale Lager war von Widersprüchen gekennzeichnet. Mit der Konferenz von Ottawa (1932), auf der ein umfassendes System von imperialen Präferenzzöllen etabliert wurde, setzte sich Großbritannien in schroffen Gegensatz zu den USA. Nach dem Krieg werden diese Gegensätze die gesamten Verhandlungen um das GATT bestimmen.³⁶

Auch währungspolitisch war das Jahr 1934 ein Wendepunkt in der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik. Die neue Festsetzung der Gold-Dollar-Parität auf 35 U.S.-Dollar je Unze Gold wurde mit der Ankündigung verbunden, diese Parität auf Dauer zu verteidigen. Die daraufhin einsetzende währungspolitische Kooperation zwischen den USA, Großbritannien und Frankreich verdichtete sich bis hin zum „Tripartite Monetary Agreement“ von 1936, dessen Kernpunkt die gegenseitige Wechselkursgarantie der Währungen der Vertragsparteien war (Oye, 1986b, S.1f.; Herz, 1987, S.145). Mit diesem Abkommen war der Abwertungswettlauf zwischen diesen drei Staaten beendet und die währungspolitische Dominanz der USA festgeschrieben.

Aus den fünf Wirtschaftsblöcken waren im Verlauf der 30er Jahre zwei politische Blöcke geworden: der Block der beiden Achsenmächte Deutschland und Japan und der demokratische Block, in dem die USA zunehmend in eine Führungsrolle hineinwuchsen. Die Atlantik Charta von 1941, in der sich die USA und Großbritannien über ihre gemeinsamen Nachkriegsziele verständigten, unterstrich diese Entwicklung. In § 4 und 5 dieses Dokuments erklären die beiden Nationen, wenn auch in vagen Formulierungen, daß sie sich in ihren Planungen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau vom Prinzip des Multilateralismus leiten lassen würden (Gardner, 1980, S.41f.). In multilateralen Vereinbarungen, d.h. in Verträgen, die allen interessierten Staaten offenstanden, sahen beide Staaten das probate Mittel gegen die bilateralen oder blockzentrierten Vereinbarungen der Zwischenkriegszeit.

2.4. Die amerikanische Friedensideologie

Die amerikanische Außenwirtschaftspolitik der 30er Jahre ging mit den praxisgestaltenden Prinzipien Multilateralismus und Nichtdiskriminierung gegen die Abschnürung des freien Welthandels und die Blockbildung vor. Diese Prinzipien waren Facetten einer weitergehenden und spezifisch amerikanischen Friedensideologie, die den USA den moralischen Auftrag gab, der Welt Frieden, Demokratie und Prosperität zu bringen (Herz, 1987,

³⁶ Gardner, 1980, S.19. Zur Außenwirtschaftspolitik Großbritanniens in der Zwischenkriegszeit siehe z.B. R. Skidelsky, 1976, „Retreat from Leadership: The Evolution of British Economic Foreign Policy, 1870-1939“ sowie D. Herz, 1987, S.50-68, insb. S.65.

S.104). Eine Grundlage dieser Ideologie ist die klassische liberale Freihandelslehre, die in der Leitlinie „Friede durch Freihandel“³⁷ zusammengefaßt werden kann. Für den amerikanischen Liberalismus bildeten internationale Wirtschafts- und Friedenspolitik eine Einheit. Ein freier Welthandel wirkt kriegsverhindernd, weil seine wohlstandssteigernde Wirkung zum Vorteil aller Staaten ist. Der internationale Handel wird als ein friedensstiftendes Positivsummenspiel aufgefaßt. Die wirtschaftliche Entwicklung aller Nationen durch internationale Arbeitsteilung und Handel stellt die liberale Alternative zur merkantilen Reichtumsanhäufung durch Krieg und Eroberung dar. Die Errichtung von Handelsschranken, die Unterbrechung von Handelsströmen mittels Kontingentierung der Einfuhr oder Devisenrestriktionen wird daher auch als ein Anschlag gegen die Friedensordnung verstanden.

Nach dem fehlgeschlagenen Versuch Präsident Wilsons übernahm Präsident F.D. Roosevelt am Ende der 30er Jahre die Aufgabe, die USA aus der isolationistischen Selbstbeschränkung herauszuführen, friedenssichernde internationale Institutionen zu schaffen und damit die spezifisch amerikanische, letztlich religiös motivierte Friedensmission zur Vollendung zu bringen (Spillmann, 1984, S.15; Herz, 1987, S.32). Im Mittelpunkt der amerikanischen Bemühungen, den Frieden politisch zu sichern, standen die Vereinten Nationen (UNO), deren Analyse aber nicht in das Themenspektrum dieser Untersuchung fällt.

³⁷ Czempiel, 1986, S.146. Für die amerikanische Variante siehe D. Herz, 1988, „Friede durch Handel,“ Kap.III. Eine moderne Fassung von paradigmatischer Dimension liefert R. Rosecrance, 1986, „Der neue Handelsstaat.“

3. DIE INSTITUTIONALISIERUNG DER U.S.-AMERIKANISCHEN HEGEMONIE

3.1. Die Prinzipien der liberalen Nachkriegsregimes

Die Aufgabe der Errichtung einer neuen und dauerhaften Friedensordnung nach dem Zweiten Weltkrieg bestand aus amerikanischer Sicht darin, den ökonomischen Nationalismus und Merkantilismus weltanschaulich und praktisch zurückzudrängen und durch eine liberale internationale Wirtschaftsordnung zu ersetzen, in der der freie Handel seine friedensstiftende Wirkung entfalten kann. Die amerikanische Hegemonie nach dem Zweiten Weltkrieg besteht ihrem Inhalt nach genau in diesem liberalen Projekt - mit den USA als weltanschaulicher und politischer Führungsmacht, Zentrum der Weltwirtschaft und machtpolitischen Garanten. Die Prinzipien, nach denen das GATT und der IWF entworfen wurden, waren jene Glaubenssätze des Liberalismus, nach denen die freie Konkurrenz der ökonomischen Einheiten auf einem einheitlichen Weltmarkt zur Herausbildung einer ökonomisch effizienten Weltarbeitsteilung führt, die einerseits den Wohlstand aller Staaten fördert und andererseits die ökonomischen Ursachen von Kriegen und machtpolitischen Konkurrenzen beseitigt.³⁸

Mit der Institutionalisierung der amerikanischen Hegemonie im GATT und im IWF-Regime gingen die USA über die informellen Regime der Pax Britannica weit hinaus. Die sporadischen Weltwirtschaftskonferenzen und die informellen Kooperationsbemühungen der Zwischenkriegszeit hatten sich als ungenügend erwiesen, um den ökonomischen Nationalismus und den Merkantilismus einzudämmen. Die Nachkriegsregime sollten der permanenten Versuchung begegnen, die Spielregeln einer liberalen Weltwirtschaftsordnung zu mißachten und durch gezielte Staatseingriffe die Handelsbilanz zu verbessern. Darin liegt die Essenz internationaler Ordnungspolitik im ökonomischen Bereich (Berg, 1976, S.18). Das GATT und der IWF sind als Institutionen zu verstehen, die gegen das merkantilistische Nullsummenspiel gerichtet sind und in denen sich die regelgeleitete und in weiten Teilen verrechtlichte Kooperation der Staaten unter Führung des Hegemons vollziehen kann.

Der amerikanischen Hegemonialpolitik ging es jedoch nicht nur um die Verwirklichung der hehren Ideale des Liberalismus. Entscheidend war, daß diese ideologische Folie auch die direkten nationalen Interessen der USA zum Ausdruck brachte. Die Exportinteressen der amerikanischen Industrie, denen die USA seit langem mit der Open-Door Politik einen Weg zu bahnen versuchte, konnten nun viel wirkungsvoller in einem universellen Kontext vertreten werden.

³⁸ Ähnlich Finlayson/Zacher: „The basic raison d'etre for the regime is the belief, shared by virtually all members, that the expansion of trade flows benefits all states“ (1981, S.601) oder St. Krasner: „..., a liberal international trade regime is based on a set of neoclassical economic principles that demonstrate that global utility is maximized by the free flow of goods“ (1985, S.4).

Die USA setzten weder die klassischen Freihandelsideale ungebrochen um, noch knüpften sie umstandslos an die Regelungen der Pax Britannica an. Ein Unterschied war bereits genannt worden: die Betonung der Reziprozität in der amerikanischen Außenhandelspolitik der 30er Jahre. Ein zweiter besteht in der Verknüpfung einer multilateralen und offenen Weltwirtschaftsordnung mit den Erfordernissen nationaler Stabilitäts- und Vollbeschäftigungspolitik. Der Liberalismus, der aus diesem Kompromiß entsteht, wird von Ruggie „embedded liberalism“ genannt (1982). Ein multilaterales und liberales internationales Handelsregime, das die fortschreitende Beseitigung von Handelshemmnissen projiziert, wird erst möglich durch die neuen staatsinterventionistischen Praktiken, die sich im Verlauf der 30er Jahre entwickelten und die Anlaß zu dem Optimismus gaben, daß die negativen Weltmarkteinflüsse durch entsprechende Klauseln und eine nationale Stabilitätspolitik in Grenzen gehalten werden könnten. In den USA entstanden die neuen Formen staatlicher Reglementierung und Konjunkturpolitik in der Periode des Roosevelt'schen „New Deals“. In Großbritannien, dem wichtigsten Verhandlungspartner der USA bei der Planung der Nachkriegsregime, ergab sich der Abschied vom liberalen Staat des 19ten Jahrhunderts und dem Goldstandard aus der schweren ökonomischen Krise der 30er Jahre und ist untrennbar mit dem Namen von John Maynard Keynes verbunden, der Großbritannien in den Verhandlungen um die Bretton Woods Institutionen vertrat.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Einbettung der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg in eine viel weitergehende universelle Perspektive, die allen Nationen Wohlstand und Frieden versprach, den hegemonialen Status der USA auf der ideologischen Ebene ausmacht. Der ökonomische Nationalismus und Merkantilismus der 30er Jahre sollte durch eine einheitliche und begrenzt liberale Weltwirtschaftsordnung ersetzt werden. Das Verhalten der Staaten wurde durch formelle Regime kodifiziert, deren Prinzipien, d.h. deren übergeordnete Glaubenssätze, der klassischen Freihandelslehre entnommen sind.

3.2. Entstehung und Struktur des GATT

3.2.1. Die Verhandlungen um die ITO und die Entstehung des GATT

Schon während des Krieges tauschten die USA und Großbritannien ihre Ansichten über ein zukünftiges Handelsregime aus. Mit der Atlantik Charta vom August 1941 und dem Mutual Aid Agreement vom Februar 1942, hier insbesondere dem Artikel 7, verständigten sich die beiden späteren Siegermächte auf eine Reihe von noch sehr vagen Prämissen für eine zukünftige Weltwirtschaftsordnung.³⁹ Dabei versuchten die USA mit nur geringem Erfolg die Nichtdiskriminierung im Handel als wesentliches Strukturelement gegen das Präferenz Zollsystem des Commonwealth durchzusetzen. Die

³⁹ Sehr ausführlich zu diesen und anderen Vorbereitungen: Gardner, 1980, Teil 1.

zweite Schwierigkeit war inneramerikanischer Natur und bestand in der protektionistischen Grundströmung im Kongreß. Der U.S.-Kongreß entwickelte sich hierüber zum Erzfeind des GATT und blieb dies im übrigen bis in die Gegenwart. Die Widersprüche zwischen U.S.-Administration und den jeweiligen Präsidenten auf der einen und dem Kongreß auf der anderen Seite haben sich tief in die Strukturen des GATT eingegraben und bestimmen sehr weitgehend die Ergebnisse der GATT-Verhandlungsrunden.⁴⁰

Im Verlauf des Jahres 1945 gelang es der U.S.-Administration, im Kongreß eine Mehrheit für eine 50%ige Reduzierung der amerikanischen Zölle gemäß dem 'item-by-item approach' zu gewinnen (Hudec, 1975, S.13). Mit diesen möglichen zollpolitischen Zugeständnissen sollte die Errichtung einer internationalen Handelsorganisation (International Trade Organization = ITO) befördert werden. Die formalen Verhandlungen um die ITO begannen im Oktober 1946 und zogen sich bis zum März 1948 hin. Die ITO sollte ein Organ der 1945 eingerichteten UNO werden, offen für die gesamte UN-Mitgliedschaft und mit einer ausgefeilten Organisationsstruktur bis hin zu einer eigenen Gerichtsbarkeit, die wiederum an den Internationalen Gerichtshof in Den Haag angebunden werden sollte (Hudec, 1975, S.9 und S.33).

Um die zeitlich befristete Autorität des U.S.-Präsidenten nicht ungenutzt auslaufen zu lassen, luden die USA in eigenem Namen im April 1947 fünfzehn Staaten ein, um in Verhandlungen über Zollsenkungen einzusteigen (Finlayson/Zacher, 1981, S.562). Am 30. Oktober 1947 unterzeichneten 23 Staaten das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen.⁴¹ Die ausgehandelten Zollsenkungen wurden im Jahr darauf wirksam.

Das GATT-Abkommen wurde als Handelsabkommen deklariert, so daß eine Ratifikation der Administration ausreichte und eine Zustimmung des Kongresses vermieden werden konnte. Um dem Charakter eines Handelsvertrags zu genügen, wurde das GATT über ein 'Protocol of Provisional Application' in Kraft gesetzt und die ratifizierenden Staaten erklärten, daß sie die Bestimmungen des Vertrags nur insoweit als verbindlich ansehen würden, als diese mit der existierenden nationalen Gesetzgebung im Einklang stehen. Eine weitere wichtige Beschränkung war, daß dem GATT keine formelle, internationale Organisation zur Verfügung gestellt wurde, da dies der noch zu gründenden ITO vorbehalten war. Deshalb wurde der Kunstgriff angewandt, alle Entscheidungen, die im Rahmen des GATT zu treffen waren, als Entscheidungen der 'Contracting Parties' auszugeben.

⁴⁰ Zu der verfassungsrechtlichen Problematik der U.S.-Außenhandelsgesetzgebung siehe A. Fürst, 1989.

⁴¹ Neben den Industriestaaten USA, Kanada, Großbritannien, Frankreich, Belgien und Niederlande auch die Entwicklungsländer China, Indien, Pakistan, Brasilien und Chile sowie die südafrikanische Republik. Deutschland und Japan waren keine Gründungsmitglieder des GATT.

3.2.2. Struktur und Inhalt des GATT

Das GATT kann sich organisatorisch nur auf ein Sekretariat unter der Leitung eines Generaldirektors stützen, das von der Interimskommission der ITO ausgeliehen wurde.⁴² Das Sekretariat ist für die Durchführung der Zusammenkünfte, 'Sessions', der Vertragsschließenden Parteien zuständig und finanziert sich überwiegend aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten.⁴³ Wichtigstes Organ des GATT ist die zweimal jährlich stattfindende Vollversammlung der Vertragsparteien. Genf wurde der de-facto Sitz der 'Organisation', die auch fortan ohne jede formale Anerkennung als ordentliche internationale Organisation arbeitete (Hudec, 1975, S.61f.; Deutsche Bundesbank, 1981, S.108f.).

Ein Entwurf des Teils 'Handelspolitik' der zukünftigen ITO-Charta wurde kurzerhand zum GATT-Vertragstext gemacht. Dieser Text enthält alle wichtigen Normen, die für das Welthandelsregime der Nachkriegszeit maßgeblich sein würden. Eine Anhebung des Lebensstandards, Vollbeschäftigung und ein ständiges Wirtschaftswachstum sollte, so der Vorspann des GATT-Vertrags, durch reziproke und wechselseitig vorteilhafte Vereinbarungen befördert werden, die darauf ausgerichtet sind Zölle und andere Handelshemmnisse substantiell zu reduzieren und Diskriminierungen im internationalen Handel zu beseitigen.

In Teil 1 des GATT-Vertrags steht die unbedingte Meistbegünstigungsklausel, mit der sich alle GATT-Mitgliedstaaten untereinander und unabhängig von Reziprozitätserwägungen die vorteilhafteste Behandlung einräumen, die ein einzelnes GATT-Mitglied einem anderen im bilateralen Verhältnis zugesteht.⁴⁴ Dieser Teil 1 ist gemäß Art. XXX GATT-Vertrag nur einstimmig veränderbar.

Teil 2 enthält einen Kanon von Verhaltensregeln, die die GATT-Mitgliedstaaten im Außenhandel einzuhalten haben sowie eine Reihe von Ausnahmebestimmungen. Von besonderer Wichtigkeit ist das in Art. XI festgeschriebene allgemeine Verbot von quantitativen Restriktionen. Im Kern besagt dieses Verbot, daß der freie Welthandel nur durch möglichst niedrige Zölle, die im Rahmen des GATT ausgehandelt und über die unbedingte Meistbegünstigungsklausel verallgemeinert werden, beschränkt werden soll.

⁴² Die 'Interim Commission for the International Trade Organization' (ICITO) war eine Organisation der Vereinten Nationen und zeigt die historischen Wurzeln des GATT-Vertrags (Curzon /Curzon, 1973, S. 302).

⁴³ Im strengen Sinn kennt der GATT-Vertrag gar keine „Mitglieder“, weil er keine Organisation konstituiert (Curzon/Curzon, 1973, S.300). Aus pragmatischen Gründen werden die Begriffe „Mitglieder“ und „Mitgliedstaaten“ in dieser Arbeit trotzdem benutzt.

⁴⁴ Die unbedingte Meistbegünstigung muß von der bedingten strikt unterschieden werden. Letztere beruht auf spezifischen Reziprozitätserwägungen im Verhältnis zweier oder mehrerer Staaten. Siehe dazu H. Hesse (1988, S.235 und S.238) „Unbedingte oder bedingte Meistbegünstigung als gestaltendes Prinzip einer Welthandelsordnung?“ sowie R. Senti, 1986, S. 100f.

Teil 3 des GATT-Vertrags enthält die Regeln für die Zollverhandlungen im Rahmen des GATT und nennt die Bedingungen, unter denen eingeräumte Konzessionen später modifiziert oder widerrufen werden können.⁴⁵

Die tatsächliche Macht in den Verhandlungen über die Grundlagen des Handelsregimes lag bei den USA, Großbritannien und Frankreich. Ein wichtiger Streitpunkt zwischen den USA und Großbritannien war das britische Vorhaben, die imperialen Präferenzzölle für eine lange Übergangszeit aufrechtzuerhalten, während die USA diese Diskriminierung aller Nicht-Commonwealth-Staaten so schnell wie möglich beseitigen wollten.

Die erste GATT-Runde in Genf 1947 brachte in diesem Punkt nur minimale Fortschritte. Währenddessen zeitigten die Verhandlungen um eine Liberalisierung des Handels der Vertragspartner reale Erfolge. So senkten die USA die Zölle für ein weites Spektrum von Importprodukten. Viele Zolltarife wurden um bis zu 50% gesenkt, so daß die US-Importzölle auf das niedrigste Niveau seit 1913 fielen. Die Konzessionen der USA bezogen sich auf Importe, die 1939 einen Wert von etwa 1,77 Mill. U.S.-Dollar besaßen. Im Gegenzug erhielten die USA etwa reziproke Konzessionen auf ein Exportvolumen, das 1939 einen Wert von ca. 1,19 Mill. U.S.-Dollar besessen hatte (Gardner, 1980, S.360f.).

3.2.3. Das Ende der ITO

Mit der ersten GATT-Runde war die Liberalisierung des Welthandels erfolgreich eingeleitet worden. Darüberhinaus verfügten die Unterzeichnerstaaten über ein Forum zur Diskussion von Handelsfragen und einen expliziten Normenkatalog, der die Außenhandelspolitik im Sinne der Prinzipien des ökonomischen Liberalismus leiten sollte.

Ursprünglich war auch von den USA geplant worden, das Provisorium GATT in dem breiter angelegten Vertragswerk der ITO aufgehen zu lassen. Die abschließenden Beratungen der ITO-Charta begannen im Herbst 1947 in Havanna und wurden im März 1949 abgeschlossen. Aus der Sicht der USA enthielt die sogenannte Havanna-Charta im Vergleich zum GATT-Vertrag einige wichtige Verschlechterungen. Quantitative Restriktionen und die damit einhergehenden Diskriminierungen waren in einem viel größeren Maße, insbesondere zum Schutz junger Industrien in den Entwicklungsländern, zulässig. Regionale Zollpräferenzen in der Dritten Welt wurden gebilligt und Auslandsinvestitionen konnten von Seiten der Empfängerländer weitreichenden restriktiven Bedingungen unterworfen werden (Gardner, 1980, S.363 und S.366).

Im April 1949 wurde die ITO-Charta dem U.S.-Kongreß vorgelegt. Anhörungen fanden im darauffolgenden Jahr statt. Im Dezember 1950 veröffentlichte das State Department die Mitteilung, daß der Präsident ent-

⁴⁵ 1966 wurde dem GATT-Vertrag ein Teil 4 „Über Handel und Entwicklung“ beigefügt, der Richtlinien für den Handel mit den Entwicklungsländern enthält.

schieden habe, die Havanna Charta dem Kongreß nicht mehr zur Entscheidung vorzulegen. Die Ratifizierung hätte im Kongreß keine Mehrheit gefunden, da die protektionistische Lobby den freihändlerischen Charakter der Charta ablehnte, und zudem viele Liberale wegen der staatsinterventionistischen und protektionistischen Elemente nicht zustimmen wollten (Curzon/Curzon, 1973, S.300). Weil die meisten anderen Staaten ihre Ratifikation von den USA abhängig gemacht hatten, war dies das Ende der Welthandelsorganisation ITO.

Trotz des provisorischen Charakters wurde das GATT zu dem Welthandelsregime der Nachkriegszeit. Unter Führung der USA - in ideologischer, politischer und materieller Hinsicht - wurde ein Handelsregime aufgebaut, das an die Zeit des freien Welthandels unter der Pax Britannica anknüpfte und dafür sorgen sollte, die Entwicklungen der Zwischenkriegszeit zu verhindern.

3.3. Entstehung und Struktur des IWF

3.3.1. Die Pläne von Keynes und White und das Abkommen von Bretton Woods

Wie im Falle des GATT gaben die negativen Erfahrungen der Zwischenkriegszeit in den amerikanisch-britischen Beratungen über ein internationales Währungs- und Zahlungsbilanzregime die grundlegende Orientierung vor. Aus der Sicht der USA sollte ein neues Regime vor allem Ab- oder Aufwertungswettläufe, Währungsblöcke und alle Formen der Wechselkursmanipulation, der Devisenbewirtschaftung und des Tauschhandels ausschließen. Der freie Welthandel sollte durch ein globales monetäres Regime abgestützt werden, das auf fixierten und multilateral überwachten Wechselkursen und der Konvertibilität der Währungen beruhte.

Auf der anderen Seite flossen in die Beratungen die britischen Erfahrungen mit dem Goldstandard ein. Trotz anhaltender Handelsbilanzdefizite hatte Großbritannien den äußeren Wert des Pfund Sterling durch eine Bindung an das Gold stabil gehalten und auch die Umtauschbarkeit von im Ausland gehaltenen Pfund Sterling gegen Gold garantiert. Um diese Währungspolitik durchhalten zu können und den damit verbundenen Status Großbritanniens aufrechtzuerhalten, hatte sich die britische Regierung gezwungen gesehen, gegen die Tendenz des Abflusses von Goldreserven eine deflationäre Geld- und Finanzpolitik im Inneren zu betreiben. Die britische Regierung hatte dafür fallende Preise, eine schrumpfende Wirtschaft, sinkende Einkommen und Massenarbeitslosigkeit in Kauf genommen.

Die USA und Großbritannien agierten in den Verhandlungen, die schließlich zum Bretton Woods-Abkommen führten, aus sehr unterschiedlichen ökonomischen Interessenlagen heraus. Die USA verzeichneten seit zwei Jahrzehnten positive Handelsbilanzen und waren die größte Gläubigernation der Welt, während Großbritannien eine strukturell passive Handelsbilanz

besaß und Schuldnernation war. Die USA hatten daher ein grundlegendes Interesse daran, daß die Kredite, die sie vergaben, damit andere Staaten amerikanische Waren kaufen konnten, gesichert wurden. Großbritannien wollte dagegen die eigene Volkswirtschaft nicht durch die fälligen Anpassungsmaßnahmen strangulieren und hatte daher einen großen Bedarf an zusätzlichen liquiden Mitteln, um die Anpassungsprozesse zeitlich strecken zu können. Trotz dieser unterschiedlichen Interessen zeigte sich jedoch ein Fundus gemeinsamer Vorstellungen, insbesondere dahingehend, daß der Ausgleich der Zahlungsbilanzen multilateralisiert werden sollte. Die Finanzierung von Handelsbilanzdefiziten sollte also nicht mehr bilateral erfolgen, dadurch, daß sich der Staat mit der defizitären Handelsbilanz bei einem anderen Staat verschuldet. Stattdessen sollte eine internationale Organisation geschaffen werden, aus deren gepoolten Krediten sich die Staaten finanzieren konnten.

Die Vorschläge Großbritanniens - der Keynes-Plan - und der USA - der White-Plan - spiegelten die unterschiedlichen Interessenlagen, aber auch die gemeinsamen ordnungspolitischen Vorstellungen wieder.⁴⁶

Der Vorschlag von J.M. Keynes, eine 'Internationale Clearing Union' einzurichten, wurde Anfang der 40er Jahre zur offiziellen britischen Position. Die Staaten der Vereinten Nationen sollten demzufolge ca. 26 Mrd. U.S.-Dollar in ihren jeweiligen Landeswährungen in den Fond der Clearing Union einzahlen. Die Gesamtsumme der Einlagen sollte dann, so der Plan von Keynes, in einer neuen internationalen Verrechnungseinheit, dem Bancor, ausgedrückt werden. Die Ziehungen der Staaten, die ihre Zahlungsbilanzdefizite aus dem Pool der Clearing Union finanzieren wollten, wären durch ihre Einlagen begrenzt gewesen und in den Büchern der Clearing Union verzeichnet worden. Theoretisch hätte somit ein Überschuß der amerikanischen Handelsbilanz in Höhe von 23 Mrd. U.S.-Dollar - der Gesamtheit der nicht-amerikanischen Ziehungsrechte - finanziert werden können (Gardner, 1980, S.79f., insb. S.79 und S.87). Diese Erwägung war angesichts der vom Krieg nicht beeinträchtigten und technologisch überlegenen U.S.-Industrie nicht absurd. Aus amerikanischer Sicht stellte die Clearing Union eine nicht kontrollierbare und durch nichts gedeckte Kreditierung des Auslands in einer sehr beträchtlichen Höhe dar. Die USA als Gläubiger hätten im Rahmen der Clearing Union über keine Mechanismen verfügt, die Schuldnerstaaten unter Druck zu setzen und z.B. die Gewährung weiterer Kredite von Anpassungsprogrammen abhängig zu machen.

Keynes' Intention dagegen war, den Staaten hohe Liquiditätsreserven zur Verfügung zu stellen, damit sie alle Währungsrestriktionen aufgeben, ihre Wechselkurse stabil halten und expansive Wirtschaftspolitiken betreiben können.

⁴⁶ Die beiden Pläne sind abgedruckt in K. Horsefield, 1969, Bd.3, S.19-96. Einen ausführlichen Vergleich bietet R. Gardner, 1980, insb. Kap. 5. Eine kurze Skizze enthält H.-J. Jarchow/P. Rühmann, 1989, S.109 f.

Der amerikanische Plan - der White-Plan - ist aus der Sicht einer Gläubiger-nation geschrieben und setzte sich im Verlauf der Verhandlungen nahezu komplett durch.⁴⁷ Die Vereinbarungen von Bretton Woods sahen einen Internationalen Währungsfonds vor, in den die Mitgliedstaaten wesentlich geringere Einlagen einzahlen (ca. 8 Mrd. U.S.-Dollar). Die maximale Höhe der Forderungen, die einem Staat gegenüber allen anderen entstehen können, wurde durch die Höhe seiner Einlagen begrenzt. Die gesamte Anlage des IWF zielt im Unterschied zur Clearing Union auf eine aktive Rolle in den internationalen Finanzbeziehungen ab. Die Mitgliedstaaten konnten sich beim IWF über den Umtausch von Landeswährung mit international akzeptierten Fremdwährungen versorgen. Diese Ziehungen sind aber an einen gewissen Ermessensspielraum auf Seiten des IWF gebunden, der sich schon im Verlauf der ersten Jahre des Bestehens zu einer Konditionierung der Mittelvergabe auswuchs.⁴⁸

Nach den Erfahrungen mit den konkurrierenden Abwertungen in der Zwischenkriegszeit beabsichtigten beide Pläne, die Wechselkursstabilität durch die Bereitstellung multilateraler Kredite zu fördern und internationaler Aufsicht zu unterstellen. Im Falle der Clearing Union sollten die Staaten den Wert ihrer Währungen in Bancor selbst festlegen und eine maximale Schwankungsbreite von fünf Prozent einhalten (Gardner, 1980, S.90). Der IWF dagegen setzte die nationalen Währungen in Absprache mit den Mitgliedstaaten in eine fixe Parität zum Gold oder zum U.S.-Dollar (Art.4 Abs.1 IWF-Vertrag), was aufgrund der garantierten Goldparität und der ebenfalls garantierten Konvertibilität des U.S.-Dollars auf das Gleiche hinauslief. Durch die gemeinsame Bezugnahme auf das Gold wurden auch die Wechselkurse der nationalen Währungen untereinander fixiert. Devisentransaktionen innerhalb der Territorien der Mitgliedstaaten durften diese Wechselkurse nur um 1% unter- oder überschreiten (Art.4, Abs.3). Darüber hinausgehende Veränderungen konnten nur im Falle 'fundamentaler Ungleichgewichte' in der Zahlungsbilanz vorgenommen werden. Gegen Auf- oder Abwertungen um bis zu zehn Prozent von der ursprünglichen Parität konnte der IWF keine Einwendungen erheben. Jenseits dieser Marge war die Zustimmung des IWF erforderlich, und im Falle der Nichtbeachtung seines Vetos konnte der IWF mit einer Sperrung der Mittelvergabe reagieren (Art.4, Abs.5 u. 6). Der wichtigste Hebel zur Beseitigung von Zahlungsbilanzdefiziten, die auch nach Inanspruchnahme von IWF-Krediten nicht zu beseitigen waren, lag daher bei internen Anpassungsmaßnahmen, d.h. bei makroökonomischen Veränderungen der internen Preise und Einkommen, die letztlich den Import drosseln.

47 Es existierte ein zweiter relevanter Vorschlag zur Gestaltung des internationalen Währungssystems in den USA. Dieser fußte auf der Theorie internationaler Schlüsselwährungen nach John H. Williams. (Gardner, 1980, S.132f.; Ch. Kindleberger, 1983, „Key Currencies and Financial Centers," S.75f.) Der „key-currency approach" (Kindleberger, 1983, S.76) wurde später in Form des Marshall-Plan für Westeuropa angewandt.

48 Zu den diesbezüglichen Entscheidungen des Exekutivrats des IWF siehe K. Horsefield, 1969, Bd. 3, S. 227ff.

Ein weiterer Unterschied zwischen dem Keynes- und dem White-Plan war, daß die Konzeption der Clearing Union vorsah, die notwendigen Anpassungsmaßnahmen auf Staaten mit Handelsbilanzüberschüssen und -defiziten in ausgewogener Weise abzuverlangen. So sollten, um nur einen Punkt herauszugreifen, auch Gläubigerstaaten auf die von ihnen vergebenen Kredite Zinsen zahlen, ein Vorschlag, der von amerikanischen Fachleuten als grotesk bezeichnet wurde (Gardner, 1980, S.93 und S.97).

3.3.2. Die Struktur und Funktionsweise des IWF

Im April 1944 legte die amerikanisch-britische Expertenkommission ein gemeinsames Statement vor. Darin hatte sich das amerikanische Konzept fast uneingeschränkt durchgesetzt. Mit kleinen Änderungen gingen die zentralen Punkte des gemeinsamen Statements in die 'Articles of Agreement' des IWF ein, die im Juli 1944 von der Konferenz der Vereinten Nationen in Bretton Woods, USA, verabschiedet wurden. Das Abkommen wurde von 29 Staaten im Dezember 1945 unterzeichnet. Die Sowjetunion und andere sozialistische Staaten, die an den Verhandlungen in Bretton Woods noch teilgenommen hatten, traten dem IWF-Vertrag nicht bei. Im März 1947 nahm der IWF seine Geschäftstätigkeit als eine formell anerkannte internationale Organisation auf.

Die wichtigsten Ziele des IWF sind die Förderung internationaler Kooperation im Währungs- und Finanzbereich, die Aufrechterhaltung stabiler und geordneter Wechselkursarrangements, die Vermeidung konkurrierender Abwertungen sowie die Errichtung eines multilateralen Systems der Zahlungsbilanzfinanzierung und die Eliminierung aller Devisenrestriktionen (Articles of Agreement, Art.1 , 'Purposes'). Dieser Katalog kann in drei übergeordneten Zielsetzungen - Liberalisierung, Stabilität und Nichtdiskriminierung - zusammengefaßt werden (Strange, 1973, S.265). Dabei wird dann sowohl die Gleichgerichtetheit mit den Normen des GATT als auch die Anknüpfung an den historischen Goldstandard deutlich.

Entscheidend für die gesamte Funktionsweise des IWF sind die Quoten der Mitgliedstaaten. Die Quote eines Mitgliedstaates bestimmt 1. die Höhe der Einzahlungsverpflichtung - ein Viertel ist in Gold, der Rest in der jeweiligen Landeswährung zu zahlen -, 2. die maximale Höhe der Ziehungen - maximal 200% der Quote gemäß Art. 5, Abs. 3 - sowie 3. die Stimmrechte in den Organen des IWF.⁴⁹ Formal wird die Quote eines Staates nach einer Reihe von volkswirtschaftlichen Schlüsselzahlen, die die Bedeutung des Staates in der Weltwirtschaft widerspiegeln sollen, kalkuliert.⁵⁰ In Wirklichkeit gehen in die Kalkulation immer auch machtpolitische Kalküle und

⁴⁹ Die Angaben sind hier wie auch im folgenden der ersten Fassung der 'Articles of Agreement' entnommen. Aschinger (1973, S.214f.) erklärt die Ziehungsrechte, ihre Aufteilung in verschiedene Tranchen (Goldtranche etc.), die abgestufte Konditionalität und den Vorgang der Ziehung in leicht verständlicher Form.

⁵⁰ Siehe dazu J. Gold, 1972, „Voting and Decisions in the International Monetary Fund,“ Kap. 2.

politische Opportunitäten ein. Für die erste Quotenverteilung wurde z.B. von den USA eine Formel für die Berechnung der Quoten durchgesetzt, die auf die Menge an Gold, die die USA in den IWF einzubringen gedachten, als auch auf eine Vetoposition innerhalb des IWF zugeschnitten war (Strange, 1973, S. 264).

Die wichtigsten Organe des IWF sind:

- der Gouverneursrat, in den jedes IWF-Mitglied einen Vertreter entsendet und der für alle grundlegenden Entscheidungen zuständig ist (Festsetzung der Quoten, Aufnahme neuer Mitglieder etc.),
- das Exekutivdirektorium, in dem die fünf Mitglieder mit den größten Quoten einen eigenen, die anderen Staaten gruppenweise einen Direktor stellen, dem die Führung der laufenden Geschäfte obliegt,
- der Geschäftsführende Direktor, der von den Exekutivdirektoren gewählt wird und oberster Dienstherr für den internationalen Mitarbeiterstab des IWF ist.⁵¹

3.3.3. Die Übergangsperiode 1947-1958

In Bretton Woods wurde auch die Gesamthöhe der Quoten und ihre Aufteilung festgelegt. Die Ressourcen des Fonds betragen, inklusive der Quote der Sowjetunion, ungefähr 8,8 Mrd. U.S.-Dollar, mit einer U.S.-amerikanischen Beteiligung von 3,175 Mrd. U.S.-Dollar (Gardner, 1980, S.113). Die globale Reichweite des IWF fiel alsbald dem Kalten Krieg zum Opfer. Ab 1947 verfolgte die amerikanische Außenpolitik nicht mehr das Ziel, globale Regime unter Einbeziehung der Sowjetunion und ihrer Verbündeten zu errichten. Im Zeichen der sich herausbildenden Bipolarität zwischen der Sowjetunion und den USA wurde der wirtschaftliche Wiederaufbau Westeuropas zur vorrangigen Aufgabe für die USA. Nach einem Vorschlag des U.S.-Außenministers Marshall wurde 1948 ein 'European Recovery Program' (ERP) eingerichtet, in dessen Rahmen sechzehn westeuropäische Staaten in den nächsten vier Jahren 15 Mrd. U.S.-Dollar in Form von Krediten und hilfsweisen Schenkungen von den USA erhielten. Da der IWF erklärt hatte, daß Staaten, die die Kredite des Marshall-Plans in Anspruch nahmen, nicht auch noch Ziehungen beim IWF vornehmen könnten, stellte der IWF seine Aktivitäten nahezu ein (Gardner, 1980, S.303). Entgegen den eigenen Planungen, ein multilaterales Zahlungsbilanzregime aufzubauen, sahen sich die USA genötigt, im Verhältnis zu den westeuropäischen Staaten in bilaterale Gläubiger-Schuldner-Verhältnisse einzutreten.

Abweichend von ihren ursprünglichen Vorstellungen förderten die USA die 1948 erfolgte Gründung der 'Organization for European Economic Cooperation' und der 'European Payments Union'. Beide beruhten ihrem Zweck nach auf einer Diskriminierung der USA durch Devisenrestriktionen und

⁵¹ Articles of Agreement Art. 12, sowie Deutsche Bundesbank, 1981, S.5 und S.6.

Handelsbeschränkungen. Unter dem Druck des Kalten Krieges wurde der angestrebte globale Multilateralismus durch einen regionalen westeuropäischen ersetzt (Gardner, 1980, S.304).

Der IWF war aufgrund seiner Aufgabenstellung wie auch seiner Mittelausstattung nicht geeignet, das Problem des Wiederaufbaus in Westeuropa zu lösen.⁵² Im Gegenteil: die Verpflichtungen, die der IWF seinen Mitgliedern auferlegte, z.B. die Währungskonvertibilität, standen der Lösung dieses Problems entgegen. Der Exportüberschuß der USA betrug 8,2 Mrd. U.S.-Dollar im Jahr 1946 und 11,3 Mrd. U.S.-Dollar im Jahr 1947. Das Handelsbilanzdefizit der westeuropäischen Staaten mit dem Rest der Welt belief sich in den beiden Jahren auf 5,8 bzw. 7,5 Mrd. U.S.-Dollar (Gardner, 1980, S.294).

Diese Ungleichgewichte führten zu dem bekannten Phänomen der Dollarknappheit, dem die westeuropäischen Staaten dadurch begegneten, daß sie gemäß Art.14 IWF-Vertrag die bestehenden Devisenrestriktionen aufrechterhielten und den Übergang zur freien Konvertibilität ihrer Währungen hinausshoben. Andernfalls wäre es zu einer massiven Flucht aus den schwachen, überbewerteten westeuropäischen Währungen und in den starken U.S.-Dollar gekommen. Die meisten westeuropäischen Staaten verließen den Status des Art.14 erst in den Jahren 1957/58, nachdem eine Reihe von Versuchen, die Währungskonvertibilität herzustellen, insbesondere der von Großbritannien im Juli/August 1947, gescheitert waren. Der Art.14-Status hatte zudem den Vorteil, daß er die Anwendung von - eigentlich GATT-widrigen - diskriminierenden quantitativen Restriktionen im Außenhandel erlaubte (Art.14 und 15 GATT-Vertrag).

Erst in den Jahren 1957/58 nahm der auf Eis gelegte IWF seine Aktivitäten wieder auf. Der Anlaß dazu waren Ziehungen größeren Ausmaßes durch Großbritannien und Frankreich im Gefolge der Suez-Krise sowie der Übergang vieler westeuropäischer Staaten zur Konvertibilität ihrer Währungen, nachdem sich ihre Handelsbilanzen, insbesondere im bilateralen Verhältnis zu den USA, verbessert hatten (Strange, 1973, S. 270). Ende der 50er Jahre arbeitete der IWF wie vorgesehen, aber um den Preis, daß sich der globale Multilateralismus des IWF und des GATT mit den regionalen Integrationsbemühungen, die 1958 mit der Gründung der EWG auf eine neue Stufe gehoben werden sollten, verband.

3.4. Das GATT und der IWF als hegemoniale Regime

Mit dem GATT- und dem IWF-Vertrag wurden die Prinzipien des Freihandels und des Goldstandards, soweit es die real existierende Staatenwelt zuließ und es den Interessen und Erfahrungen der USA entsprach, in prak-

⁵² So lautet auch der Art. 14, 'Transitional Period', Abs.1: „The Fund is not intended to provide facilities for relief or reconstruction or to deal with international indebtedness arising out of the war.“

tisch handhabbare Normen umgesetzt. Nach den macht- und wirtschaftspolitischen Konkurrenzen der 30er Jahre waren die USA im Verlauf des Zweiten Weltkrieges in eine hegemoniale Rolle hineingewachsen. Die Vereinigten Staaten hatten die weltwirtschaftlichen Konzeptionen hervorgebracht, die politischen Initiativen ergriffen und die materiellen Mittel zur Verfügung gestellt, um ein historisch unerreichtes Maß an wirtschaftspolitischer Ordnung zu installieren. Die beiden internationalen Regime, die damit beauftragt wurden, diese Ordnung zu überwachen und zu regulieren, zeichnen sich sowohl hinsichtlich ihrer Genese, ihres Einfluszbereiches wie auch hinsichtlich der konkreten Normenkataloge durch eine Verquickung von universellen Ansätzen mit den spezifischen außenpolitischen Interessen der USA aus.

Der ursprünglich intendierte Universalismus, der one-world approach, fiel dem Kalten Krieg in doppelter Hinsicht zum Opfer. Erstens umspannte die Mitgliedschaft des GATT und des IWF in den Nachkriegsjahrzehnten nur 1. den Block westlicher Industriestaaten, die auch in der 1961 gegründeten und aus der OEEC (= Organization for European Economic Cooperation) hervorgegangenen OECD (= Organization for Economic Cooperation and Development) zusammengeschlossen waren, 2. die große Masse der Entwicklungsländer sowie 3. einige wenige sozialistische Staaten, aber nicht die Sowjetunion und die VR China.⁵³ Zweitens wurden die USA aus übergeordneten politischen Gründen zum Förderer eines regionalen Multilateralismus in Westeuropa, der mit diskriminierenden handels- und währungspolitischen Maßnahmen gerade auch gegen den Dollarraum einherging.

Die amerikanische Hegemonialordnung erhielt zwar ihre Leitbilder aus dem klassischen Liberalismus und der Pax Britannica, war aber von ihrer Konstruktion her kein Versuch, die Pax Britannica zu wiederholen, sondern knüpfte sehr pragmatisch an den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit an. So wird im GATT-Regime die freihändlerische unbedingte Meistbegünstigungsklausel durch die Reziprozitätsnorm ausbalanciert. Das IWF-Regime kombiniert den Gold-Dollar-Standard mit dem historisch neuartigen Zugriff auf multilaterale, nur mäßig konditionierte Kredite zur Finanzierung von Zahlungsbilanzungleichgewichten. Die zentralen Normen beider Regime sind, wie weiter unten zu zeigen sein wird, durch eine ganze Reihe von vertraglichen Sicherheits-, Ausnahme- und Übergangsregelungen eingeschränkt. Diese Einschränkungen wurden aber gerade deshalb vorgenommen, um die prinzipielle Geltung der Regimenormen sicherzustellen. Die beiden Regime sollten flexibel auf besondere Bedingungen reagieren können, um über den Hebel der Mitgliedschaft auf längere Sicht möglichst viele Staaten zu regimekonformen Verhaltensweisen zu bewegen.

Im Unterschied zum Versailler System beschränkte sich der Sonderstatus, den die Verlierermächte Deutschland und Japan erhielten, hauptsächlich auf

⁵³ Der prinzipielle Universalismus der beiden Regimes zeigte sich erst am Ende der 80er Jahre, als sowohl die Sowjetunion wie auch die VR China über eine Mitgliedschaft oder zumindest einen Beobachterstatus nachzudenken begannen.

den militärischen Bereich. Die USA verzichteten gegenüber diesen beiden Staaten sehr weitgehend auf die Ableistung von Wiedergutmachungs- und Reparationszahlungen oder auf andere wirtschaftlich diskriminierende Maßnahmen, sondern drängten auf deren rasche Eingliederung in die ökonomischen Regime des westlich-kapitalistischen Blocks. So wurden Deutschland und Japan schon 1952 in den IWF, Deutschland 1951 und Japan 1955 in das GATT aufgenommen. Besonders im Falle der Aufnahme Japans in das GATT hatten die USA beträchtliche Widerstände anderer Staaten zu überwinden (Keohane, 1982, S.52; Grossmann, 1977, S.367).

Die ehemaligen Kriegsgegner Deutschland und Japan wurden schon in den 50er Jahren zu den zentralen Gliedern im amerikanischen Hegemonialsystem (Gasteyer, 1977, S.161f.). Beschleunigt durch den Korea-Krieg verzeichneten beide Staaten ab 1950 einen enormen wirtschaftlichen Aufschwung, der sie bis Mitte der 70er Jahre auf Platz 2 und 3 in der Statistik des Bruttosozialprodukts der westlichen Welt katapultierte.

Die Errichtung der amerikanischen Hegemonialordnung mit den darin zentralen ökonomischen Regimes GATT und IWF geschah auf der Grundlage einer außerordentlichen Machtverteilung am Ende des Zweiten Weltkriegs. Im nächsten Kapitel wird die Veränderung dieser Machtverteilung in den folgenden viereinhalb Jahrzehnten empirisch dargestellt und analysiert, um dann vor diesem Hintergrund zur Entwicklung des GATT und des IWF zurückzukehren.

II. TEIL

KAPITEL 4

Indikatoren internationaler Macht

1. MACHTKONZEPTE

Macht kommt in der realistischen Theorie gewissermaßen die Rolle einer Basiseinheit zu. Nur sind die Phänomene von Macht und ihrer Verteilung auf die Staaten so kompliziert und vieldimensional, daß es keine einheitliche Definition gibt (Schwarz, 1985, S.50; Merrit/Zinnes, 1989, S.26). Alle Theoretiker, die der realistischen Schule zugerechnet werden - Thucydides im klassischen Griechenland, Machiavelli im Italien des 16ten Jahrhunderts, H. Morgenthau nach dem Zweiten Weltkrieg -, eint der Versuch, die relative Macht der Staaten quantitativ zu bestimmen und die sich verändernde Machtverteilung auf das Verhalten der agierenden Staaten und die Ergebnisse internationaler Konflikte zu beziehen. Der empirische Befund war, auch wenn mit modernsten Methoden geforscht wurde, nicht eindeutig und oftmals wenig zufriedenstellend (Kugler/Arbetman, 1989, S.74; Merrit/Zinnes, 1989, 26f.; Houweling/Siccama, 1988, S.101). Das Moment der Willkür, das in die Definition von Machtpotentialen eingeht, ist groß. Unschärf bleibt die Veranschlagung eines subjektiven Faktors in der Bemessung von Macht.⁵⁴ Ungelöst bleibt auch das Problem der Transformation von Machtressourcen in realisierte, d.h. zur Wirkung gebrachte Macht (Nye, 1990b, S.178).

Abgesehen von den Problemen der Quantifizierung und Realisierung von Machtressourcen unterscheiden sich die verschiedenen Ansätze zur Analyse von Macht auch durch unterschiedliche Ziele des Machteinsatzes.⁵⁵ Dienen Machtpotentiale dazu, das Verhalten konkreter Akteure/Staaten im Sinne des behavioristischen Ansatzes von Weber und Dahl⁵⁶ zu beeinflussen oder determinieren sie die Ergebnisse historisch-konkreter Konfliktsituationen (Hart, 1976, S.296) oder aber bestimmen sie die Strukturen der globalen politischen Ökonomie, wie die Anhänger der Theorie hegemonialer Stabilität meinen. J. Caporaso und St. Haggard (1989, S.119) kommen in ihrer Bestandsaufnahme des 'state of the art' zu dem Schluß:

„International political economy is still without a coherent theory of power.“

Auch diese Untersuchung bewegt sich also, was die Definition der Machtpotentiale angeht, auf theoretisch unsicherem Boden.

⁵⁴ Cox (1973, S.438) nennt diesen Faktor Prestige, Cline (1981, S.22) Strategie.

⁵⁵ Einen aktuellen Überblick über die verschiedenen Ansätze enthält der Beitrag von U. Albrecht und H. Hummel, „Macht,“ 1990.

⁵⁶ Eine moderne Fassung dieses Ansatzes enthält der Artikel von M. Ward und L. House, „A Theory of the Behavioral Power of Nations,“ 1988.

Die Theorie hegemonialer Stabilität als solche legt schon fest, daß die Wirkung von Macht strukturell aufgefaßt wird. Die Grundfrage lautet: wie verändert sich die Struktur der internationalen politischen Ökonomie, konzentriert ausgedrückt in den Prinzipien und Normen des GATT und des IWF, wenn sich die zugrundliegende Machtkonstellation, insbesondere die zwischen den USA, Deutschland und Japan, verändert? Diese Untersuchungsrichtung stellt nicht auf den Willen von Staaten oder die von dieser Person oder jener Institution formulierten nationalen Interessen ab. Stattdessen wird im Sinne des systemtheoretischen Ansatzes von Waltz (1979) davon ausgegangen, daß die Bestands- und Wirkungskraft internationaler Regime und das Handeln der Staaten grundlegend von den sich verändernden Machtkonstellationen bestimmt wird.

Die empirische Feststellung von Verschiebungen in der Verteilung von Macht - shifts in the distribution of power - wird in zwei Schritten vorgenommen. In einem ersten Schritt, der noch in dem engen Bereich des Neorealismus verbleibt, wird die Entwicklung der 'overall power structure' in der Zeit von 1945 bis 1990 nachgezeichnet und analysiert. Als Indikatoren der sich verändernden Machtstrukturen werden die Größen Bevölkerung, Bruttosozialprodukt und Militärausgaben benutzt. Die Indikatoren des 'overall power structure'-Konzepts erweisen sich jedoch als sehr grobschlächtig. Die Entwicklung, die sie anzeigen, verläuft, wie weiter unten zu zeigen sein wird, innerhalb der gleichen Qualität. Die Machtfülle der USA im Verhältnis zu Deutschland und Japan wird im Verlauf der Jahrzehnte nur geringfügig abgetragen. Aus diesem Befund ließe sich die Erwartung ableiten, daß das GATT und der IWF keinem Zersetzungsprozeß ausgesetzt waren, sondern nach wie vor von der Machtbasis einer hegemonialen USA stabilisiert werden.

In einem zweiten Schritt wird das Machtkonzept unter Zuhilfenahme des 'complex interdependence'-Ansatzes von Keohane und Nye (1977) verfeinert. Ausgehend von einer Infragestellung der Funktionalität von militärischer Macht unter den Bedingungen komplexer Interdependenz, von der auch die Beziehungen der USA, Japans und Deutschlands gekennzeichnet sind, hatten Keohane und Nye gefolgert, daß die Entwicklung internationaler Regime unter dem Gesichtspunkt bereichsspezifischer Machtpotentiale analysiert werden müsse. Diesem Ansatz liegt insbesondere die Annahme zugrunde, daß militärische Macht nicht ohne weiteres in politische Gestaltungsmacht, z.B. im Bereich der internationalen Handels- und Währungspolitik, umsetzbar ist, sondern daß diese Macht von bereichsspezifischen Potentialen abhängt, deren Entwicklung auch nur mit bereichsspezifischen Indikatoren erfaßt werden kann. Da das GATT und der IWF eine zentrale Rolle in der Gestaltung der internationalen ökonomischen Verhältnisse spielen, wird eine adäquate Definition ökonomischer Macht gesucht.

Die Frage, was ökonomische Macht ist, wie sie quantifiziert werden kann und welcher Staat sie besitzt, soll hier im Sinne von A.O. Hirschmans

(1980, S.4f.) Auffassung der merkantilistischen Konzeption ökonomischer Macht beantwortet werden. Demnach besteht zwischen dem Bestreben eines Staates, die eigene Macht im Verhältnis zu anderen Staaten zu vergrößern, und dem Bestreben, den eigenen Reichtum zu vergrößern, kein Widerspruch. Vielmehr sind, so ist aus Hirschmans Ausführungen zu schließen, Reichtum und ökonomische Macht identisch, denn beide Bestrebungen werden in der Doktrin von der positiven Handelsbilanz zur Deckung gebracht. Ein Handelsbilanzüberschuß setzt sich gemäß den Regeln des Goldstandards in einen Zufluß von Gold um, dem unmittelbaren Ausdruck dazugewonnenen Reichtums auf Kosten anderer Staaten.

In dieser Konzeption entspricht die ökonomische Macht eines Staates in der Weltwirtschaft dem Reichtum, den er in seinen außenwirtschaftlichen Transaktionen realisiert hat. Ein Staat, der aufgrund internationaler Austauschprozesse an Reichtum verliert, verliert auch an Macht. Ökonomische Macht in diesem Sinn schlägt sich in den Zahlungsbilanzen der Staaten nieder, die zugleich die statistisch erfaßten ökonomischen Wechselwirkungen aller Staaten untereinander aufzeigen. Auf die ideologischen Voraussetzungen der Zahlungsbilanztheorie geht D. Calleo (1982, S.79) ein:

„The concept of a balance of payments, ..., carries elusive and contentious economic, political, and even moral assumptions. To begin with, the very notion of balances between countries implies a nationalist definition of the world economy. Each national economy is taken as a discrete entity, a common household whose accounts should be kept in relation to the rest of the world.“

Die mittels einer an der Zahlungsbilanz orientierten Machtanalyse erfaßten bereichsspezifischen Machtpotentiale können als die bestimmenden Einflußfaktoren für die Entwicklung internationaler ökonomischer Regime aufgefaßt werden. Die Entwicklung der amerikanischen Handels- und Leistungsbilanz übt also einen ungleich wichtigeren Einfluß auf das GATT und den IWF aus als etwa die U.S.-amerikanischen Militärausgaben. Wie weiter unten zu zeigen sein wird, ergeben sich im Beobachtungszeitraum tatsächlich qualitative Veränderungen in der Verteilung ökonomischer Machtpotentiale zwischen den USA, Deutschland und Japan, die wiederum gravierende Veränderungen in Bezug auf die hegemoniale Rolle der USA in der Weltwirtschaft und die Bestands- und Wirkungskraft des GATT- und des IWF-Regimes vermuten lassen.

Auf die politischen und ökonomischen Ursachen der Veränderung von Zahlungsbilanzpositionen wird in dieser Arbeit nicht systematisch eingegangen. So wird darauf verzichtet, der Frage nachzugehen, ob und inwieweit die strukturellen Überschüsse der BR Deutschland und Japans das Ergebnis einer bewußten neomerkantilistischen Strategie sind.⁵⁷ Für den

⁵⁷ Zum Neomerkantilismus der BR Deutschland siehe H. Herr (1991, S.227f.), zum japanischen Neomerkantilismus siehe W. Nester (1990, Kap. 5, 6 und 7), zum U.S.-

Zweck dieser Untersuchung ist die ex-post Feststellung hinreichend, daß ein Staat mit langanhaltenden Handelsbilanzüberschüssen sich im internationalen Handelssystem neomerkantilistisch verhalten hat, unabhängig davon, ob diese Überschüsse durch die Veränderung komparativer Kostenvorteile, eine administrative Drosselung der Importe oder eine strategisch angelegte Unterbewertung der eigenen Währung erzielt wurden.

Die binnenwirtschaftlichen Faktoren der Veränderung internationaler ökonomischer Machtpositionen, die im folgenden weitgehend ausgeblendet werden, spielen in den verschiedenen Ansätzen zur Theorie internationaler hegemonialer Verhältnisse eine wichtige Rolle. Mit Begrifflichkeiten wie „power transition“ (Organski, 1968), „ungleiches Wachstum“ (Gilpin, 1981) oder, im marxistischen Bereich, „ungleiche Entwicklung“ (Lenin) wird versucht, zu den tieferliegenden Ursachen von „Aufstieg und Niedergang von Nationen“ (Olson, 1985) in der Weltwirtschaft vorzudringen.

amerikanischen Neomerkantilismus nach 1971 siehe D. Calleo, 1982, S.65f., „Origins of the New Mercantilism.“

2. DIE INDIKATOREN DER REALISTISCHEN SCHULE

Der Vergleich der Bruttonsozialprodukte, der Militärausgaben und der Größe der Bevölkerungen zeigt, daß das in den 50er Jahren bestehende eindeutige machtpolitische Übergewicht der USA im Verhältnis zu Deutschland und Japan in den folgenden Jahrzehnten nur langsam abschmolz. Die USA als Siegernation des Zweiten Weltkriegs verfügten über eine intakte und leistungsfähige Ökonomie, während die Industriepotentiale der Kriegsverlierer Deutschland und Japan erheblich zerstört worden waren. Das Größenverhältnis der Bruttonsozialprodukte betrug 1952 ungefähr 6:1:1. Daran änderte sich auch in den nächsten 20 Jahren nicht viel. Das Verhältnis betrug 1970 immer noch etwa 5:1:1.

1968 war das erste Jahr, in dem das japanische Bruttonsozialprodukt größer war als das deutsche. Das Wachstum der japanischen Volkswirtschaft lag in den zwei darauffolgenden Jahrzehnten deutlich über dem der Vereinigten Staaten und Deutschlands. Die relative Größe der Bruttonsozialprodukte der drei Staaten beträgt am Ende der 80er Jahre etwa 4:2:1. Die amerikanische Volkswirtschaft ist am Ende des Beobachtungszeitraums also immer noch fast doppelt so groß wie die japanische.⁵⁸ Wenn der Indikator BSP zugrunde gelegt wird, bleiben die USA also mit Abstand die größte westliche Wirtschaftsmacht.

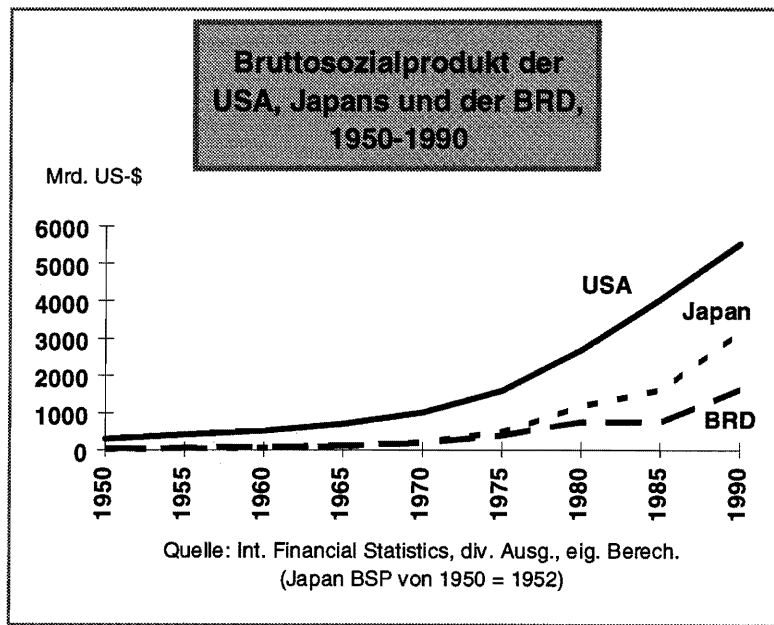


Schaubild 1

⁵⁸ Die Pro-Kopf-Einkommen (BSP/Einwohner) Japans und Deutschlands waren in laufenden Preisen gemessen schon 1987 höher als das U.S.-amerikanische. In Kaufkraftparitäten von 1975 gemessen konnten die USA allerdings einen knappen Vorsprung behaupten (Balassa/Noland, 1988, S.4).

Im Schaubild 1 bleibt das Bruttosozialprodukt der BR Deutschland in der ersten Hälfte der 80er Jahre nahezu konstant, weil die D-Mark im Verhältnis zum U.S.- Dollar erheblich an Wert verliert. Das Schaubild 1 zeigt ansonsten keine krisenbedingten Wachstumseinbrüche, weil laufende und nicht die inflationsbereinigten Werte gezeigt werden.

Noch günstigere Verhältnisse für die USA zeigen sich bei den Militärausgaben, dem catch-all-Indikator für das militärische Potential eines Staates. Aus einem Zustand der Entmilitarisierung nach dem Zweiten Weltkrieg heraus bauen Deutschland und Japan nur ganz langsam ein Militärpotential auf. Selbst am Ende der 80er Jahre beträgt diese Machtrelation immer noch 6:1:1. Die Rüstungs- und Militärpolitik Deutschlands und Japans unterliegt gewissen (Selbst)-Beschränkungen, die nur eine konventionelle Selbstverteidigungskapazität zulassen. Beide Staaten haben einem nuklearen Status abgeschworen, die BRD 1954 und Japan 1967 in den drei nicht-nuklearen Grundsätzen (Bertram, 1977, S.523). Die BRD nimmt allerdings an der nuklearen Planung der NATO teil und verfügt über Trägerwaffen.

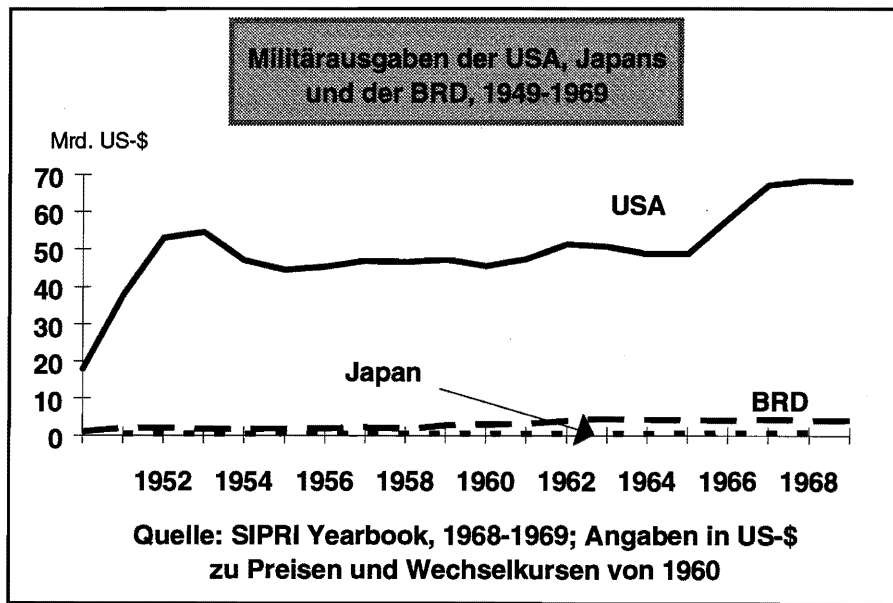


Schaubild 2

Im Falle Japans besteht eine seit 1976 offizielle Selbstbeschränkung der Militärausgaben auf ein Prozent des Bruttosozialprodukts. Diese Selbstbeschränkung wird aber seit 1987 durchbrochen.⁵⁹ Die Militärpolitik beider

⁵⁹ Siehe Kenneth Pyle, „Changing Conceptions of Japan's International Role“ (1987, S. 191) sowie Masahiro Sakamoto, „Japan's Role in the International System“ (1989, S.176). Wird die derzeitige Expansionsrate der japanischen Militärausgaben fortgesetzt, so verfügt Japan

Staaten ist zudem in die amerikanische Strategie eingebunden, im Falle der BR Deutschland über die NATO, im Falle Japans über den amerikanisch-japanischen Sicherheitsvertrag von 1951.

Die Entwicklung des Militärpotentials der USA verläuft in Schüben, die an die globale Systemauseinandersetzung mit der Sowjetunion gekoppelt sind.

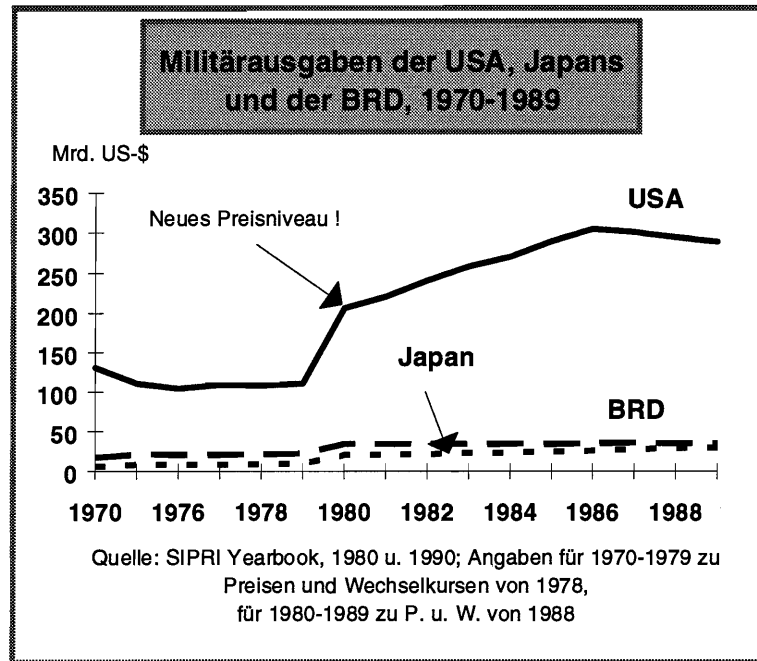


Schaubild 3

Die Schaubilder 2 und 3 lassen die Erhöhung der Rüstungsbudgets der USA im Zusammenhang mit dem Korea-Krieg Anfang der 50er Jahre, dem Vietnam-Krieg ab Mitte der 60er und während des Wiederauflebens des Kalten Kriegs in der ersten Hälfte der 80er Jahre deutlich erkennen.

Hinter der quantitativen Relation von 6:1:1 verbergen sich drei qualitative Aspekte, die die militärische Überlegenheit der USA noch weiter akzentuieren. Im U.S.-Militärhaushalt sind die Ausgaben für das Atomwaffenpotential sowie die Kosten der Aufrechterhaltung einer globalen Interventionsfähigkeit und die Stationierung amerikanischer Truppen auf deutschem und japanischem Hoheitsgebiet enthalten.

in wenigen Jahren nach den USA und der SU über den drittgrößten Militärhaushalt (Sakamoto, 1989, S.176). Das Umdenken in Japan und den Aufbau einer eigenständigen Rüstungsproduktion am Ende der 80er Jahre beschreiben R. Matthews und J. Bartlett, 1988, „Die wachsende Bedeutung Japans als Militärmacht.“

Schaubild 4 zeigt die Entwicklung des Bevölkerungswachstums. Das Verhältnis der Bevölkerungsgrößen USA:Japan:Deutschland kann am Ende der 80er Jahre ungefähr mit 4:2:1 veranschlagt werden. Der Vorsprung der USA vergrößerte sich seit 1945, was zum Teil auf ihren Charakter als Einwanderungsland zurückzuführen ist.

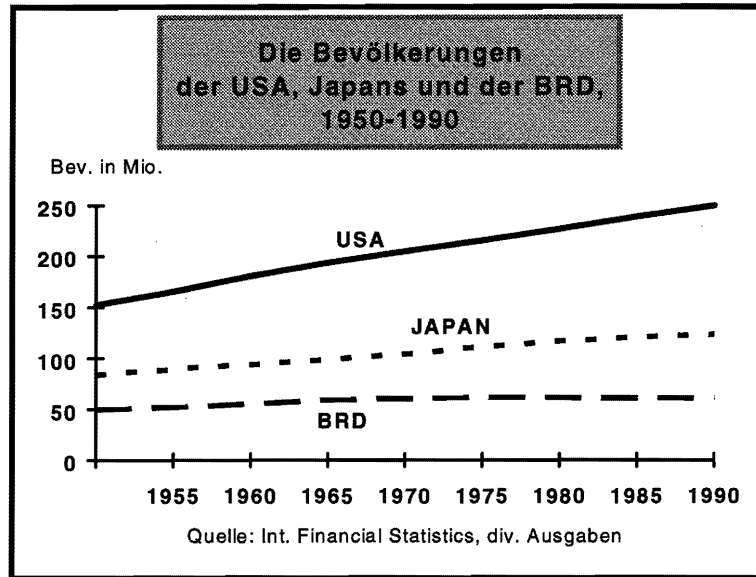


Schaubild 4

Das Gesamtbild der 'overall power structure' zeigt, daß die Stellung der USA immer noch deutlich stärker ist als die eines Ersten unter Gleichen. Auch am Ende der 80er Jahre ist das wirtschaftliche und bevölkerungsmäßige Gewicht der USA immer noch größer als das von Deutschland und Japan zusammengenommen. Das U.S.-amerikanische Militärpotential liegt um Qualitäten vor dem Japans und Deutschlands.

Diesem Bild der materiellen Machtressourcen läßt sich eine subjektive Dimension hinzufügen. Die USA besitzen seit dem Zweiten Weltkrieg das Prestige, die unangefochtene westliche Führungsmacht, ein Hort der Demokratie und die reichste Nation der Erde zu sein. Dieses Prestige wurde erstmals durch die Niederlage im Vietnam-Krieg beschädigt. Zudem verfügten die USA über eine Strategie in der globalen Auseinandersetzung mit der Sowjetunion, in die Deutschland und Japan an strategisch wichtigen Stellen eingebunden waren.

Japan und Deutschland dagegen gingen aus dem Zweiten Weltkrieg nicht nur als einfache Verlierernationen hervor. Ihr Image als antidemokratische, grausame Herrenrassevölker konnten sie bei ihren Nachbarvölkern im Verlauf der Nachkriegszeit nur langsam abtragen. Aufgrund seiner Einbindung

in den westeuropäischen Integrationsprozeß bestanden für Deutschland bessere Voraussetzungen, sich von diesem Image zu befreien, als für Japan.

Aus dieser Skizze der grundlegenden Machtstrukturen ergibt sich, daß den Skeptikern der These vom Niedergang der USA eher recht zu geben ist. Zwar haben sich die Gewichte innerhalb der 'overall power structure' etwas zugunsten Japans und Deutschlands verschoben - dies gilt insbesondere für die ökonomische Entwicklung Japans, soweit diese durch den BSP-Indikator angezeigt wird. Ein tatsächlicher Verlust der Hegemonialstellung der USA läßt sich aber aus den Veränderungen der angeführten Relationen keinesfalls ableiten. Aus dieser Machtanalyse folgt, daß die strukturelle Macht der USA ausreichen müßte, um die internationale politische Ökonomie nach wie vor entscheidend zu prägen. Und im Hinblick auf die Theorie hegemonialer Stabilität wäre zu schlußfolgern, daß, soweit das Eigeninteresse der USA an einer offenen und liberalen Weltwirtschaftsordnung fortbesteht, die USA keine übermäßigen Schwierigkeiten haben dürften, dies auch gegenüber Japan und Deutschland durchzusetzen. Daraus leitet sich die Annahme ab, daß die Normen des GATT und des IWF ihre Wirkungskraft im Verlauf der Nachkriegszeit nicht oder nur geringfügig eingebüßt haben.

3. DIE BEREICHSSPEZIFISCHEN INDIKATOREN DES NEOREALISMUS

Die Notwendigkeit, über das einfache Schema der 'overall power structure' hinauszugehen, ergibt sich aus Problemen, die die Transformation von unspezifischen Machtpotentialen in internationale Gestaltungsmacht aufwirft. Die Annahme einer einfachen Konversion von militärischer Macht in zur Geltung gebrachten Einfluß, also z.B. mittels Androhung oder Ausübung von Gewalt, wird dem Charakter der Beziehungen zwischen den USA, Japan und der BR Deutschland nicht gerecht. Die tatsächlichen Verhältnisse innerhalb des Blocks westlich-industrialisierter Staaten entsprechen nicht mehr dem realistischen Idealtypus, der dadurch charakterisiert ist, daß Gewalt ein effektives und probates Mittel ist.⁶⁰

Um die Macht eines Staates in einem bestimmten Bereich der internationalen Politik abzuschätzen, müssen bereichsspezifische Indikatoren in Anschlag gebracht werden. Der Indikator Bruttosozialprodukt (BSP) ist viel zu unspezifisch und binnengerichtet, um die Machtpotentiale eines Staates in seinen außenwirtschaftspolitischen Beziehungen anzeigen zu können. Andere Indikatoren, wie etwa der Anteil der USA an den Waren- und Dienstleistungsexporten der größten westlichen Industriestaaten führen schon einen Schritt in die richtige Richtung, nehmen aber die zentrale Frage „What is economic power and who has it“ (Strange, 1975) nicht auf.⁶¹

Angeregt durch A. Hirschmans „National Power and the Structure of Foreign Trade“⁶² kommt man zu der Überlegung, daß sich ökonomische Macht im Hinblick auf die Fragestellung dieser Arbeit am zweckmäßigsten im merkantilistischen Konzept von Reichtum fassen läßt. Hirschman schrieb:

„An increase of wealth of any country is an increase of its absolut power, (...) An increase of wealth of any country, if brought about by foreign trade, is necessarily a loss of wealth for other countries. (...) An increase of wealth through foreign trade leads to an increase of power relative to that of other countries - precisely the political aim of Mercantilist policy“ (Hirschman, 1980, S. 4f.).

Das sich verändernde ökonomische Machtpotential eines Staates wird in dieser Konzeption gleichgesetzt mit dem Reichtum, den dieser Staat in den internationalen Austauschprozessen dazugewinnt oder verliert. Der von einem Staat angehäuften Reichtum kann wiederum in andere Formen von Macht konvertiert werden: er kann dazu dienen, eine große Armee aufzustellen, strategisch wichtige wirtschaftspolitische Projekte zu finanzieren

⁶⁰ Zu den konkurrierenden Idealtypen des Realismus und der komplexen Interdependenz siehe Keohane/Nye, 1977, S. 23f.

⁶¹ Siehe etwa die Studie „The Erosion of U.S. Leadership Capabilities“ von M.E. Rupert und D.P. Rapkin (1985), die anhand von sechzehn ökonomischen Indikatoren den Verfall der amerikanischen Machtressourcen aufzeigt.

⁶² Hirschmans Buch erschien zuerst 1945 und enthält u.a. eine Analyse der nationalsozialistischen Außenhandelspolitik. Es liegt in der Ausgabe von 1980 vor.

oder andere Staaten durch Kredite von sich abhängig zu machen. Der merkantilistische Grundsatz für die Reichtumsanhäufung mit Hilfe des Außenhandels lautet: „Erziele einen maximalen Exportüberschuß!“

Eine positive Handelsbilanz bedeutet, sieht man von den anderen Faktoren der Zahlungsbilanz ab, daß ein Staat mehr Waren produziert als er verbraucht. Ein Staat mit einem Handelsbilanzdefizit verbraucht mehr als er produziert; er muß entweder entsparen, d.h. das Defizit aus dem vorher angehäuften Reichtum bezahlen, oder aber er muß sich bei einer anderen Nation - häufig bei dem Lieferanten der Produkte - verschulden.

Zur Zeit des Goldstandards war die Reichtumanhäufung materiell direkt greifbar: ein Handelsbilanzüberschuß setzte sich um in einen Zufluß von Gold. H. Schmiegelow und M. Schmiegelow (1975, S.369) fassen deshalb die erweiterte Maxime des Merkantilismus wie folgt zusammen:

„.... national power or wealth, or both, result from, or are measured in, gold, and to accumulate gold, there must be an excess of exports over imports.“

Der liberalen Theorie zufolge soll diese Reichtumverteilung durch entgegengesetzte Wirkungen mittel- bis langfristig korrigiert werden. Die Zahlungsbilanzen aller Staaten sollen unter der Bedingung, daß die Spielregeln eingehalten werden, zu einem Ausgleich tendieren. Für die merkantilistische Theorie ist Handelspolitik dagegen zugleich Machtkampf zwischen den Staaten, und kein ökonomisches Gesetz garantiert oder erzwingt den Ausgleich der Bilanzen:

„...., a traditional mercantilist view sees a payment surplus not as a disequilibrium to be adjusted but as a superior competitive performance to be sustained“ (Calleo, 1982, S.81).

Das Streben der Staaten nach Reichtum (= ökonomischer Macht) eröffnet ein Nullsummenspiel. Die Summe aller Überschüsse und Defizite beträgt Null. Der Reichtumzugewinn eines Staates schlägt als Reichtumsverlust eines anderen zu Buche. In der Entschärfung dieser Nullsummenmechanik besteht die konzeptionelle Aufgabe des Regimepaares GATT und IWF. Das GATT beschränkt den merkantilistischen Charakter staatlicher Handelspolitik und der IWF stellt multilaterale Kredite für diejenigen Staaten zur Verfügung, die aufgrund der Veränderung komparativer Kostenstrukturen Handelsbilanzdefizite aufweisen.

Um die Reichtumsgewinne und -verluste einer Volkswirtschaft in den ökonomischen Transaktionen mit anderen Volkswirtschaften zu erfassen, reicht die Handelsbilanz nicht aus. Erst die Hinzunahme der Dienstleistungsbilanz und der Bilanz der unentgeltlichen Übertragungen⁶³ ergibt die Bilanz der

⁶³ Die Bilanz der unentgeltlichen Übertragungen wird auch Übertragungsbilanz oder Schenkungsbilanz genannt, siehe Jarchow/Rühmann, 1991, S. 19.

laufenden Posten, im folgenden Leistungsbilanz (LB) genannt, in der alle Leistungstransaktionen mit dem Ausland saldiert werden. Die Dienstleistungsbilanz enthält alle Einnahmen und Ausgaben für den Reiseverkehr, Transporte, Versicherungen, Lizenzen und, wie weiter unten noch zu zeigen sein wird, besonders wichtig, den Saldo der Kapitalerträge (retransferierte Gewinne, Dividenden und Zinsen). Die Übertragungsbilanz enthält alle ohne ökonomische Gegenleistung vorgenommenen Bewegungen von Gütern und Finanzen, z.B. staatliche wie private Entwicklungshilfe oder finanzielle Beiträge an internationale Organisationen. Eine negative Handelsbilanz (HB) kann z.B. durch eine positive Dienstleistungsbilanz (DLB) und durch eine ausgeglichene Übertragungsbilanz kompensiert werden.

Die Leistungsbilanz kann als das moderne Äquivalent zur Handelsbilanz im Merkantilismus identifiziert werden. Der Goldschatz wird zum Nettoauslandsvermögen, das die Gläubiger- oder Schuldnerposition eines Staates angibt. Erzielt ein Staat innerhalb einer Periode x , z.B. eines Jahres, einen positiven Leistungsbilanzsaldo, dann entspricht dieser Überschuss gemäß der Buchhalterlogik der Zahlungsbilanzsystematik dem kombinierten Defizit in der Kapitalbilanz und den Reserven, d.h. dieser Staat exportiert Kapital und/oder hortet Währungsreserven auf.⁶⁴ Mit dem Export von Kapital bzw. der Aufhörung ausländischer Devisen verbessert der Staat seine Nettovermögensposition, den Saldo zwischen dem Auslandsvermögen und den Auslandsschulden. Die Nettovermögensposition ist wiederum, soweit sie positiv ist, gleichbedeutend mit der internationalen Gläubigerstellung eines Staates. Was für die Handelsbilanz als Mittel zur Reichums- und Machtumverteilung gilt, kann daher in einem viel umfassenderen Sinn auf die Leistungsbilanz übertragen werden.

„Concern over a country's long-run creditor position partly reflects concern over its power position. ... What Hume called the jealousy of the balance of trade may just as aptly be applied to the jealousy of a country's creditor position. The distribution of power is a function of the size and wealth structure of countries in the world economy“ (A.Mundell, 199., S.208).

Die Wirkungsweise dieser Zahlungsbilanzsalden, inklusive der Leistungsbilanz, soll im folgenden am Beispiel der USA dargelegt und verständlich gemacht werden.

Die USA waren am Ende des Zweiten Weltkriegs die mit Abstand größte Gläubigernation der Welt. In den 50er und 60er Jahren war die U.S.-amerikanische Handelsbilanz mit Ausnahme des Jahres 1959 positiv. Trotz der massiven Wirtschafts- und Militärhilfe blieb auch die Leistungsbilanz in dieser Zeit deutlich positiv. Den Überschüssen in der HB und DLB standen amerikanische Kapitalexporte (Kreditvergabe und Auslandsinvestitionen amerikanischer Konzerne) gegenüber, d.h. andere Staaten konnten die U.S.-

⁶⁴ Sieht man von Fehlern und Auslassungen ab, ergibt die Summe von Leistungsbilanz, Kapitalbilanz und Reserven „Null“ (Machlup, 1983, S.145).

Waren und Dienstleistungen kaufen, indem sie sich in U.S.-Dollar verschuldeten. Dem entsprach eine ständige Vergrößerung der U.S.-Nettoauslandsposition. In den 70er Jahren wies die U.S.-Handelsbilanz zwar abgesehen von zwei Jahren Defizite auf, aber diese konnten durch eine positive DLB und durch steigende Zinseinnahmen und retransferierte Profite nahezu ausgeglichen werden, so daß sich nur geringe LB-Defizite ergaben.⁶⁵

In den 80er Jahren nahmen die HB-Defizite der USA riesige Ausmaße an. Weil diese Defizite nicht mehr durch die DLB kompensiert wurden, wurde die LB ab 1982 negativ und die USA begannen, Kapital zu importieren, d.h. Kredite aufzunehmen, um die LB-Defizite zu bezahlen. Aus dem Kapitalexporteur USA wurde ein Kapitalimporteur. Dieser Verschuldungsprozeß nahm Dimensionen an, die die in Jahrzehnten aufgebaute Nettoauslandsposition schnell aufzehrte. 1986 wurde die Nettoauslandsposition negativ. Die USA, die seit 1914 Gläubigernation gewesen waren, wurden damit zu einer Schuldernation.⁶⁶ Am Ende der 80er Jahre sind die USA zur größten Schuldernation der Erde geworden.

3.1. Die Entwicklung der ökonomischen Machtpotentiale im Vergleich

3.1.1. Die Handelsbilanzen

Nachdem nun Grundzüge der Zahlungsbilanztheorie bekannt sind, kann mit dem Vergleich der Entwicklung der ökonomischen Machtpotentiale der USA, Deutschlands und Japans im Zeitraum von ca. 1945 bis 1990 begonnen werden. Die Schaubilder 5 und 6 zeigen die Exporte der drei Staaten, wobei hier, wie auch bei den meisten der folgenden Diagramme, zum Zwecke der Vergleichbarkeit, die außenwirtschaftlichen Daten Deutschlands und Japans in U.S.-Dollar präsentiert werden.

1946, auf dem Zenit der Macht, exportierten die USA weltweit fast die Hälfte aller Waren. Schaubild 5 ist zu entnehmen, daß die USA in den 50er und 60er Jahren mit deutlichem Abstand die größte Exportnation waren. Deutlich erkennbar ist ebenfalls die kontinuierliche Expansion der deutschen und japanischen Exporte, in der sich der wirtschaftliche Wiederaufbau dieser beiden Staaten widerspiegelt.

Die BR Deutschland konnte jedoch die Exporte soweit steigern, daß sie in den 70er Jahren etwa mit den USA gleichzog (Schaubild 6). Die Stagnation der deutschen, in U.S.-Dollar ausgedrückten Exporte in der ersten Hälfte der 80er Jahre war auf den gegenüber der DM gestiegenen U.S.-Dollar zu-

⁶⁵ Nach Gilpin (1987, S.330) erreichte der Saldo der in die USA retransferierten Profite mit 34 Mrd. US-Dollar im Jahr 1981 sein Maximum.

⁶⁶ Kennzeichen einer besonders hohen Verschuldung ist es, wenn die LB aufgrund der zu leistenden Zinszahlungen negativ ist, obwohl in der Handelsbilanz ein Überschuß erwirtschaftet wird, wie dies z.B. bei vielen verschuldeten Entwicklungsländern, aber nicht bei den USA der Fall ist.

rückzuführen. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre zeigte sich der umgekehrte Effekt. 1986, 1987 und 1990 wurde die BR Deutschland sogar „Exportweltmeister.“

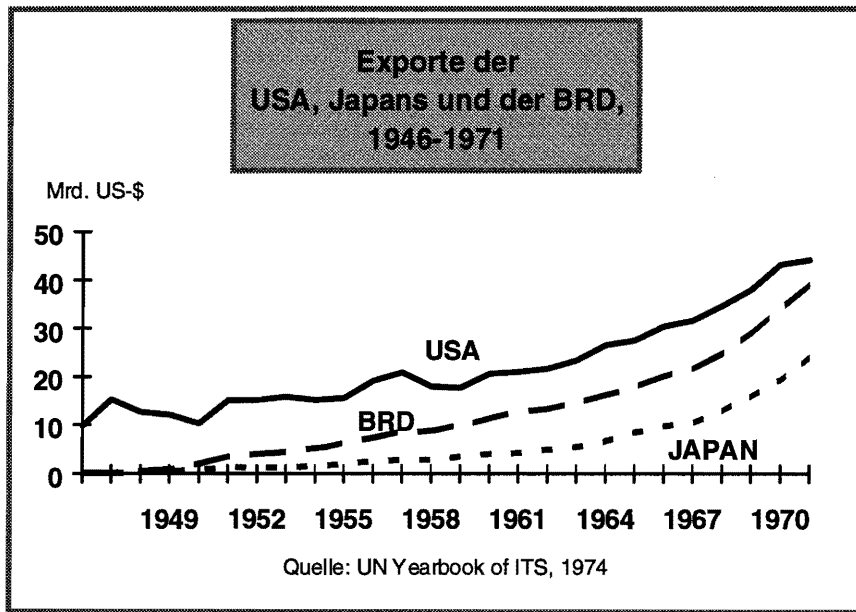


Schaubild 5

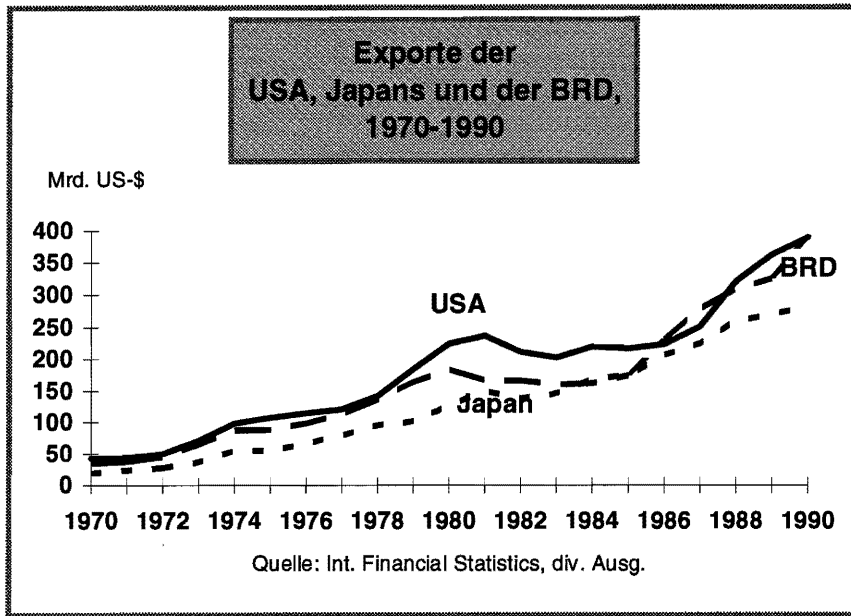
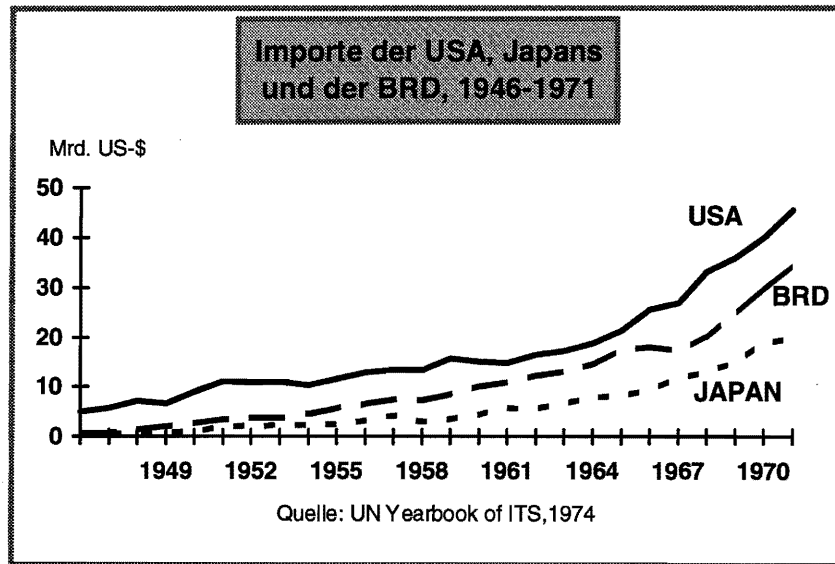


Schaubild 6

Die Schaubilder 7 und 8 zeigen die Entwicklung der Importe.

Schaubild 7



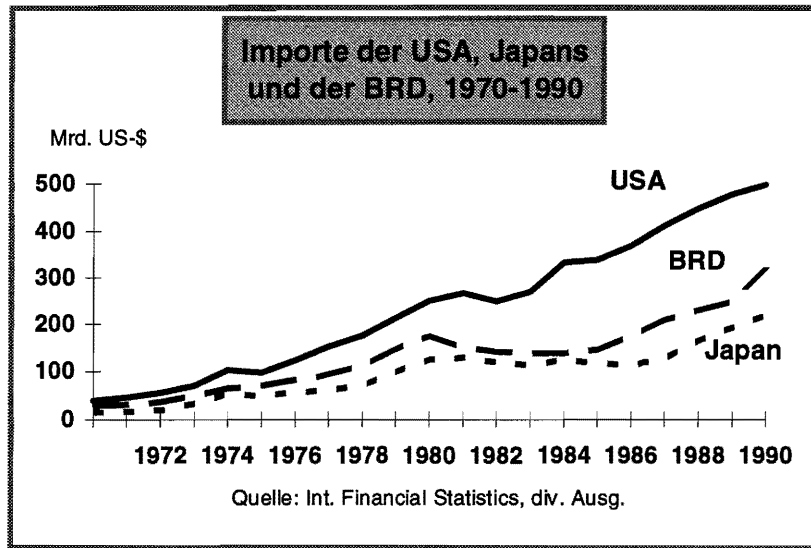
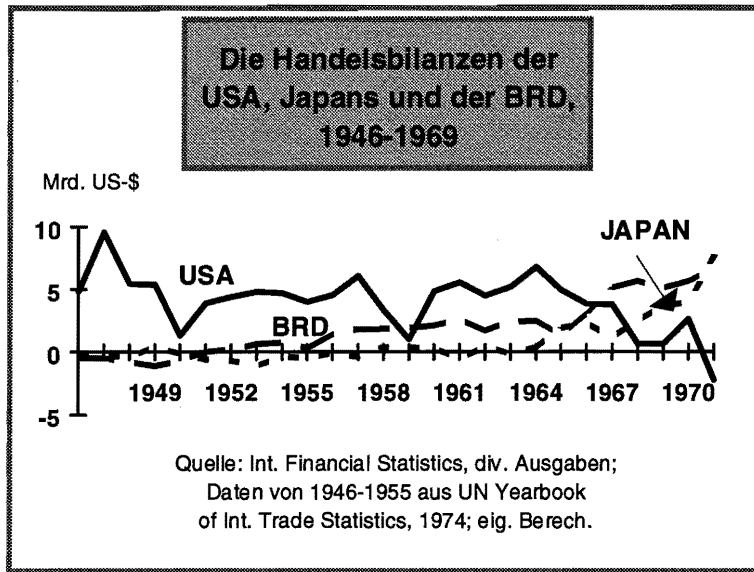


Schaubild 8

Interessant ist dabei das Auseinanderlaufen der Graphen am Ende der 70er Jahre. Während die USA im Verlauf der 80er Jahre den Status als größte Exportnation mehrfach verloren, nahmen die Importe im Vergleich zu Deutschland und Japan drastisch zu. In der starken Zunahme der deutschen Importe im Jahr 1990 zeigen sich schon die ersten außenwirtschaftlichen Folgen der Wiedervereinigung.

Die Saldierung von Ex- und Importen wird in der Handelsbilanz vorgenommen (siehe Schaubilder 9 und 10). Die Handelsbilanz der USA wies in den 25 Jahren vom Ende des zweiten Weltkriegs bis 1970 durchgehend Überschüsse auf. 1950, 1959 und 1968, 1969 und 1970 waren starke Einbrüche zu verzeichnen, aber erst 1971 wurde die U.S.-Handelsbilanz zum erstenmal seit 1894 defizitär (Kindleberger, 1977, S.413). Am Ende der 60er Jahre übertrafen die HB-Überschüsse Japans und Deutschlands die U.S.-amerikanischen. Deutschland erzielte von 1951 bis 1990, Japan von 1963 bis 1990 Überschüsse in der Handelsbilanz.

**Schaubild 9**

In den 70er Jahren setzte sich diese Scherenentwicklung fort. Die U.S.-Handelsbilanz tendierte ins Negative und wurde ab 1976 dauerhaft bis zum Ende des Beobachtungszeitraums negativ, während die HB-Überschüsse Japans und Deutschlands weiter anwuchsen. Die Entwicklung der Handelsbilanzen, die der USA auf der einen und die Japans und Deutschlands auf der anderen Seite, verlief nahezu spiegelbildlich: die addierten Überschüsse Japans und Deutschlands erreichten die Größe der U.S.-Defizite.⁶⁷

⁶⁷ Auf den gesamten Untersuchungszeitraum bezogen erzielte Deutschland den überwiegenden Teil seiner Überschüsse im Handel mit den europäischen Staaten und nur einen kleinen oder gar keinen Überschuß im Handel mit den USA. Japans Überschüsse machen dagegen konstant einen relevanten Teil des U.S.-Handelsbilanzdefizits aus.

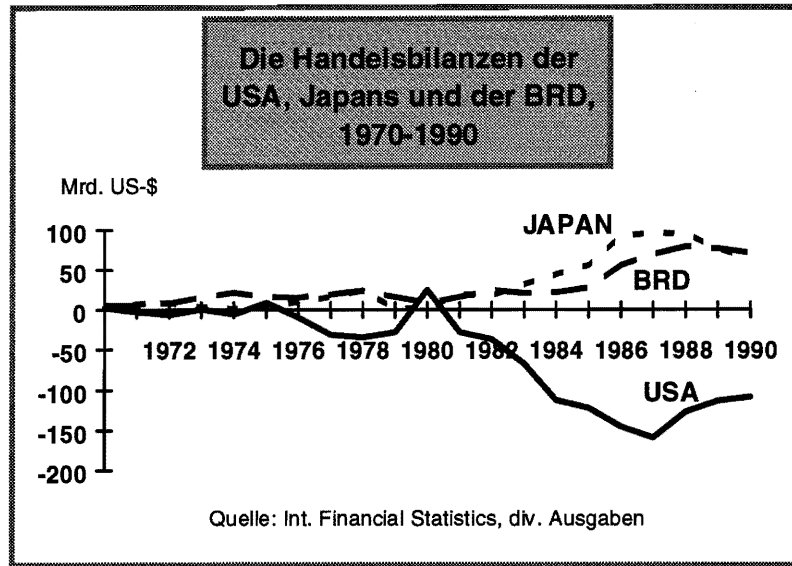


Schaubild 10

3.1.2. Die Leistungsbilanzen

Die Entwicklung der Leistungsbilanzen (LB) im Zeitraum 1956-1990 verlief bei allen Staaten - mit einer gewissen Zeitverschiebung - nahezu parallel zu der der Handelsbilanzen. Dies kann als ein Indiz dafür gewertet werden, daß die Handelsbilanz, wenn auch nicht kurzfristig, so doch mittel- und langfristig, der wichtigste Bestimmungsfaktor der Leistungsbilanz ist.

In den 50er und 60er Jahren (siehe Schaubild 11) erzielten die USA Leistungsbilanzüberschüsse, mit Ausnahme des Jahres 1959, dem Jahr, in dem auch die Handelsbilanz einen Einbruch verzeichnete. Die Addierung dieser LB-Überschüsse vermittelt ein ungefähres Bild des fortgesetzten Aufbaus des U.S.-Nettoauslandsvermögens, d.h. der internationalen Gläubigerposition der USA.

Bis auf die Jahre 1962 und 1965 war die deutsche Leistungsbilanz von 1956 bis 1970 positiv. Die japanische LB unterlag in diesem Zeitraum größeren Schwankungen und wurde erst ab 1967 für mehrere Jahre positiv (Schaubild 11). Am Ende der 60er Jahre zeigte sich im Bereich der Leistungsbilanzen die für die Handelsbilanzen typische Scherenbewegung. Nach einer starken Verringerung der Überschüsse wurde die U.S.-Leistungsbilanz 1971 zum ersten Mal in der Nachkriegszeit negativ. Die deutschen und japanischen Leistungsbilanzen wurden dagegen am Ende der 60er Jahre dauerhaft positiv.

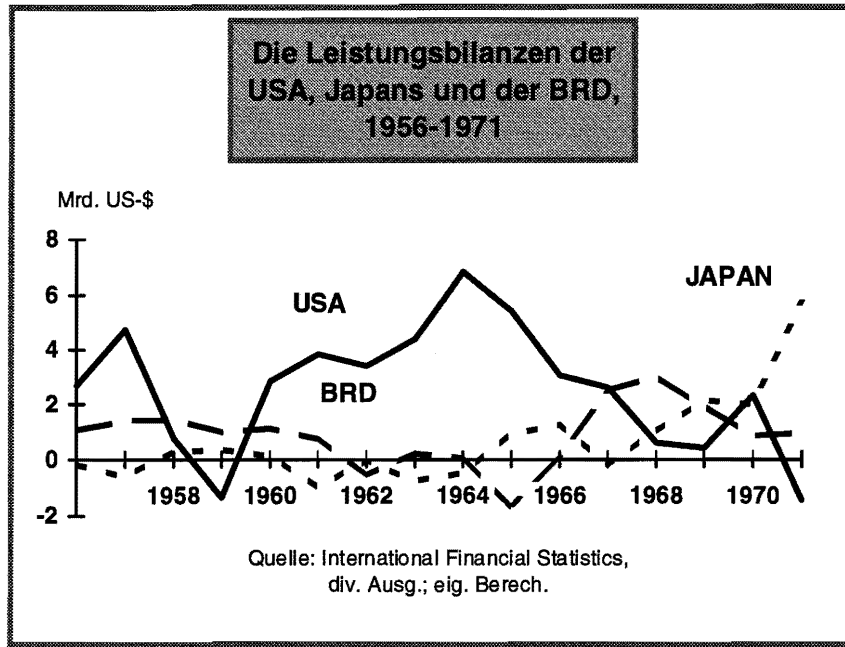


Schaubild 11

In den 70er Jahren zeigten die deutsche und die japanische LB einen deutlichen Trend zu Überschüssen. Dieser Trend wurde nur in den Jahren durchbrochen, in denen die Ölpreiserhöhungen wirksam wurden.

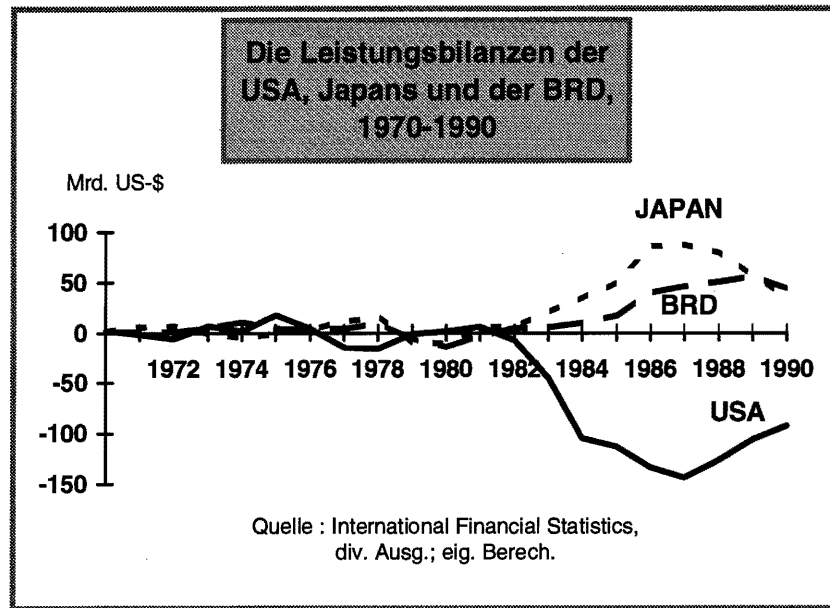


Schaubild 12

Die amerikanische LB pendelte in den 70er Jahren, dem Ausgleich nahe, zwischen geringen Überschüssen und geringen Defiziten. In diesem Jahrzehnt wurde die negative U.S.-Handelsbilanz mehrfach durch Überschüsse in der Dienstleistungsbilanz ausgeglichen. Beginnend mit dem Jahr 1982 wird die U.S.-Leistungsbilanz jedoch definitiv negativ. Das Defizit der USA wird von Jahr zu Jahr größer und eine Trendwende, eine Konvergenz der Leistungsbilanzsalden aller drei Staaten, setzt erst ab 1987 ein. Die deutschen und japanischen Leistungsbilanzen zeigten in den 80er Jahren eine ähnliche Entwicklung wie die Handelsbilanzen. Die addierten Leistungsbilanzüberschüsse Japans und Deutschlands entsprechen in etwa der Größe der Defizite der USA.

Die Überschüsse Japans und Deutschlands stellen sich in kumulierter Sichtweise als eine enorme Reichtumsakkumulation dar. Beide Staaten bauen seit den 70er Jahren eine Nettovermögensposition gegenüber dem Ausland auf. Am Ende der 80er Jahre sind Japan und Deutschland die größten Gläubigerstaaten der Welt, während die USA innerhalb von drei Jahren, zwischen 1983 und 1986, vom größten Gläubiger zum größten Schuldner wurden (Schubert, 1985, S.94; Bergsten, 1988, S. 49; siehe dazu Kap.6 Abschnitt 9.1.1).

3.1.3. Die Kapitalbilanzen und die Währungsreserven

Die Kapitalbilanzen zeigen die andere Seite der Entwicklung der Leistungsbilanzen: die Umkehr der Finanzströme (Schaubild 13). Aus dem Kapitalexporteur USA wurde in den 80er Jahren ein Kapitalimportland. Japan und Deutschland, die in den 50er und 60er Jahren noch Kapitalimportländer waren und bei denen sich die Kapitalexporte und -importe in den 70er Jahren etwa die Waage hielten, begannen in den 80er Jahren als Folge

der großen Leistungsbilanzüberschüsse in einem enormen Umfang Kapital zu exportieren.⁶⁸ Japan ist seit 1981 der bedeutendste Kapitalexporteur der Welt (Gilpin, 1987, S.328).

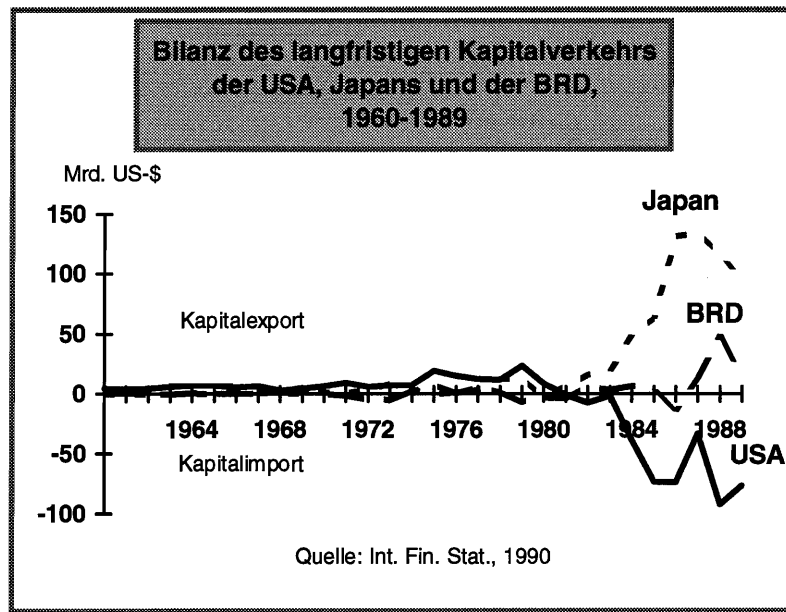


Schaubild 13

Das Schaubild 13 zeigt die Bilanzen des langfristigen Kapitalverkehrs, der von dem kurzfristigen Kapitalverkehr abzugrenzen ist. Ein langfristiger Kapitalexport liegt vor, wenn die Verweildauer des Kapitals im Ausland auf mehr als ein Jahr angelegt ist. Der Eindruck, daß der japanische Kapitalexport den deutschen um ein mehrfaches übertraf, täuscht. Japan importierte kurzfristiges Kapital, z.B. 95,65 Mrd. U.S.-Dollar im Jahr 1987 (Ariyoshi, 1988, S.29) und 45,81 Mrd. U.S.-Dollar im Jahr 1989. Die BR Deutschland dagegen trat auch in diesem Bereich als Exporteur auf und exportierte 59,06 Mrd. U.S.-Dollar im Jahr 1989 (International Financial Statistics, 1990, S.373 und S.445).

Die Währungsreserven eines Staates werden von der zentralen Währungsbehörde verwaltet und setzen sich aus drei Komponenten zusammen: 1. den Devisen anderer Staaten, insbesondere von Reservewährungen, wie z.B. dem US-Dollar, der gegenüber anderen Währungen vollständig konvertibel ist, 2. den Goldbeständen und 3. den Ziehungsrechten beim IWF und anderen währungspolitischen Regimes, wie z.B. dem Europäischen

⁶⁸ Aus buchhalterischen Gründen wird der Export von Kapital in der Zahlungsbilanz mit einem negativen Vorzeichen versehen. Zwischen den einzelnen Posten der Zahlungsbilanz bestehen ökonomisch gesehen keine kausalen Zusammenhänge, wohl aber buchhalterische Entsprechungen. So muß ein Leistungsbilanzüberschuß dem Export von Kapital und/oder dem Zuwachs an Reserven entsprechen (Machlup, 1983, S.146).

Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) (Jarchow/Rühmann, 1991, S.21).

Wird eine defizitäre Leistungsbilanz nicht durch genügend Kapitalimporte gedeckt, muß die entstehende Finanzierungslücke durch Rückgriff auf die eigenen Währungsreserven geschlossen werden, um die importierten Waren und Dienstleistungen zu bezahlen. In diesem Fall sinkt der Bestand an Währungsreserven. Im umgekehrten Fall, wenn ein Leistungsbilanzüberschuß nicht durch entsprechende Kapitalexporte ausgeglichen wird, steigt der Bestand an Währungsreserven.⁶⁹ Diese Zusammenhänge werden an den Schaubildern 14 und 15 deutlich.

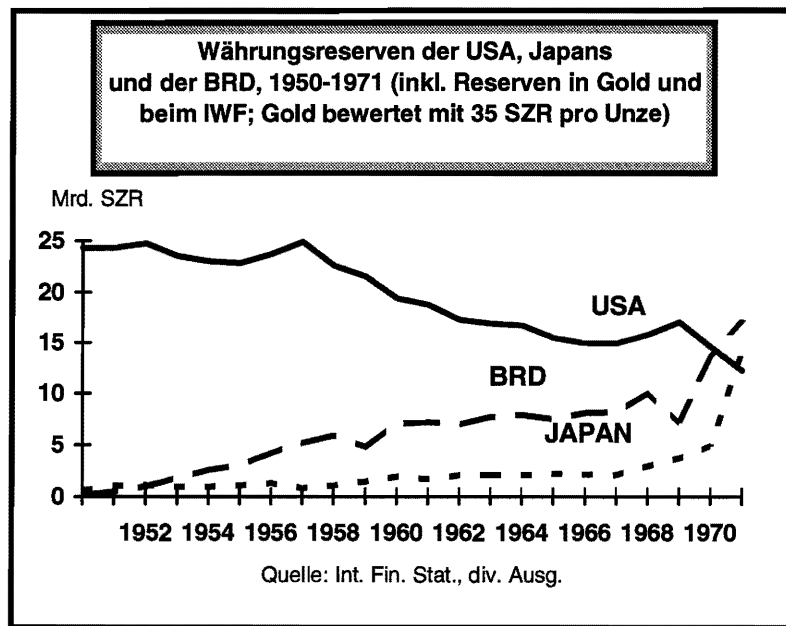


Schaubild 14

Während die Reserven der USA in den 50er und 60er Jahren langsam abschmolzen, akkumulierten Deutschland und Japan langsam, aber stetig, Währungsreserven, insbesondere U.S.-Dollars. Das Jahr 1971 erwies sich auch hier als Knotenpunkt einer langfristigen Entwicklung. In diesem Jahr überholten Deutschland und Japan die USA im Bestand an Reserven.

⁶⁹ Der Vorteil eines Reservewährungslandes, wie z.B. den USA, besteht darin, daß es im Falle eines LB-Defizits und soweit die Importe in eigener Währung abgerechnet werden, sich gegenüber dem Ausland in eigener Währung verschulden kann, ohne auf die eigenen Reserven in ausländischer Währung zurückgreifen zu müssen. Dies ist eine Finanzierungsmöglichkeit, die Entwicklungsländern nicht offensteht und deren Grenzen weitgehend von dem Vertrauen der internationalen Gläubiger in die Reservewährung abhängt.

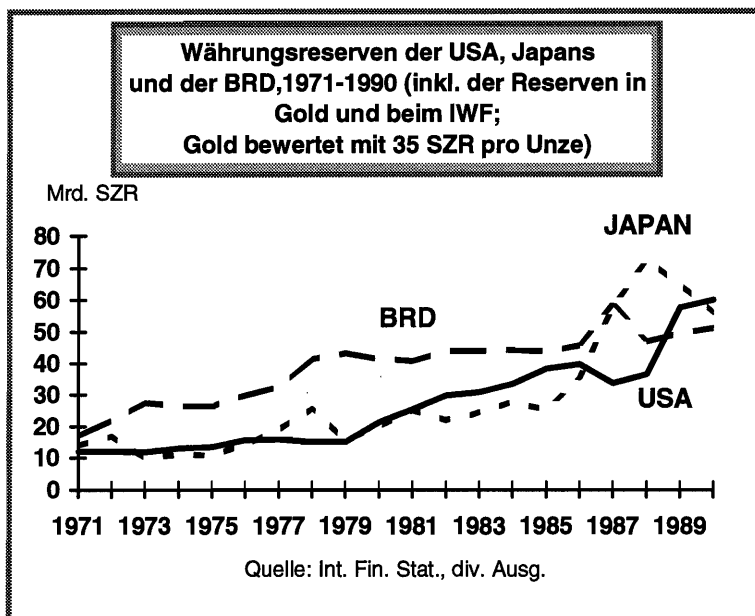


Schaubild 15

Schaubild 15 läßt sich entnehmen, daß die BR Deutschland in den 70er Jahren über den größten Bestand an Währungsreserven verfügte. Ab 1987 übertraf der japanische den deutschen Bestand. Schaubild 15 zeigt auch, daß die USA in den 80er Jahren keinen Rückgang ihrer Währungsreserven hinnehmen mußten. Das liegt unter anderem daran, daß genügend ausländisches Kapital in die USA floß, um die defizitäre Leistungsbilanz auszugleichen.

Diese Ergebnisse entsprechen zwar den offiziellen Angaben des IWF, vermitteln jedoch einen falschen Eindruck. Bis 1967 war der Marktpreis des Goldes durch die An- und Verkäufe der am Goldpool teilnehmenden Zentralbanken mit dem offiziellen Goldpreis nahezu identisch.⁷⁰ Nach 1967 spaltete sich der Goldmarkt in einen offiziellen und einen internationalen privaten Markt. Der Preis des Goldes auf dem privaten Markt wurde schnell ein Vielfaches des offiziellen Preises. Die Goldreserven, die als eine Komponente in die Währungsreserven der Schaubilder 16 und 17 eingehen, wurden mit dem offiziellen Preis von 35 SZR pro Unze bewertet. Berechnet man die 260 Mio. Unzen Gold, die die USA 1990 hielten, zum Marktpreis, der in den 80er Jahren zwischen 300 und 500 U.S.-Dollar pro Unze schwankte (Cooper, 1987, S.229f.) und setzt sie ins Verhältnis zu den 26 Mio. und 60 Mio. Unzen im Besitz Japans bzw. Deutschlands, so wird das Bild der Verteilung der Währungsreserven nachhaltig zugunsten der USA verschoben.

⁷⁰ Der offizielle Preis des Goldes war der Preis, zu dem Zentralbanken Gold an- oder verkauften.

3.2. Ergebnisse: Die Umkehr der Pole ökonomischer Macht

Hinsichtlich der Veränderung der ökonomischen Machtpotentiale kann die Zeit von 1945 bis 1990 in drei Phasen unterteilt werden. In der ersten Phase, vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis 1970, waren die USA mit Abstand die größte Exportnation der Welt, verfügten über stattliche Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse sowie die meisten Währungsreserven und waren auch die größte Kapitalexportnation. Diese Merkmale waren in ökonomischer Hinsicht die konstituierenden Elemente der U.S.-Hegemonie. Die Handels- bzw. Leistungsbilanzüberschüsse, die ein Indiz für die Überlegenheit der U.S.-Ökonomie im internationalen Vergleich liefern und der Kapitalexport, der die USA zum wichtigsten Gläubigerstaat und den U.S.-Dollar zur dominierenden Währung machte, waren die ökonomischen Machtpotentiale, auf deren Grundlage die USA die internationalen Handels- und Finanzbeziehungen neu ordnen konnten. Mit vielen Kompromissen, Zugeständnissen und unter Inkaufnahme langer Übergangsfristen wurden das GATT und der IWF als kooperative internationale Regime durchgesetzt und insbesondere Deutschland und Japan in diese neue Ordnung eingebunden. Beide Staaten konnten unter dieser Ordnung prosperieren und entwickelten sich zu den beiden wichtigsten Exportnationen nach den USA.

An diese erste Phase schließen sich die 70er Jahre als eine Art Übergangsphase an. Bereits in der zweiten Hälfte der 60er Jahre verringerte sich der Abstand zwischen dem ökonomischen Machtpotential der USA auf der einen und Japans und der BR Deutschland auf der anderen Seite nachhaltig. Das Jahr 1971 stellte sich als ein Knotenpunkt dieser Entwicklung dar. In diesem Jahr wurde die amerikanische Handels- und Leistungsbilanz zum ersten Mal negativ, der Bestand der deutschen Währungsreserven übertraf den der USA. Im Verlauf des Jahrzehnts wurden die U.S.-Handelsbilanzdefizite immer größer. Die Leistungsbilanzen aller drei Staaten schwankten zwischen geringen Überschüssen und Defiziten. Sieht man einmal von anderen, nicht ökonomischen Machtpotentialen ab, so waren die drei Staaten in den 70er Jahren nahezu gleich stark.

Die entscheidende Entwicklung in den 80er Jahren - der dritten Phase - war die Umkehrung der ökonomischen Machtpole, die die zwei Nachkriegsjahrzehnte geprägt hatten (Gilpin, 1987, S. 328; Bergsten, 1988, S.53). Die USA verzeichneten Leistungsbilanzdefizite in einer neuartigen, bislang unbekanntem Größenordnung, während Deutschland und Japan zusammen die dazu spiegelbildlichen Überschüsse erzielten. Auf Grund dieser Prozesse in den Zahlungsbilanzen wurde aus dem Gläubiger USA ein Schuldner und aus den beiden ehemaligen Schuldnern die weltweit wichtigsten Gläubiger.

Die Dramatik dieser Entwicklung ist in den USA überwiegend im Hinblick auf die amerikanisch-japanischen Beziehungen zur Kenntnis genommen worden:

„This dramatic reversal where Japan is now the creditor - the surplus generating powerhouse - and the US is the debtor - the deficit-ridden nation - creates an extremely unpredictable set of economic und political forces between these two nations“ (O'Donnell, 1989, S. 109).

Die Umkehr der ökonomischen Machtpole gibt schon Anfang der 80er Jahre geäußerten Visionen über eine „Pax Nipponica“, einer internationalen Hegemonie Japans etwas mehr Rückhalt (E. Vogel, 1980 und 1986).

„If an economic era is defined by who plays the role of the creditor, the mid-1980's witnessed a transition from Pax Americana to Pax Nipponica“ (O'Donnell, 1989, S.109).

Diese Ableitung einer Hegemonie Japans aus dem Gläubigerstatus ist allerdings in doppelter Weise verfehlt. Erstens übersieht O'Donnell aufgrund einer transpazifisch verengten Sichtweise den Gläubigerstatus Deutschlands, der sich quantitativ in einer ähnlichen Größenordnung wie der Japans bewegt - nur, daß Deutschland nicht wie Japan der größte Gläubiger der USA ist. Zweitens werden ökonomische Machtpotentiale, wie die Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse und der Gläubigerstatus Japans als hinreichende Voraussetzungen einer Pax Nipponica begriffen. Andere Voraussetzungen, etwa ein militärisches Machtpotential oder ideologisch-politische Fähigkeiten - ein Programm zur Neuordnung der Welt - werden vernachlässigt oder aber es wird stillschweigend unterstellt, daß diese quasi im Selbstlauf, aus der ökonomischen Position Japans in der Weltarbeitsteilung heraus, entstehen. Mit Verkürzungen wie diesen kann man den komplexen machtpolitischen Ungleichzeitigkeiten, die am Ende der 80er Jahre entstanden sind, analytisch nicht gerecht werden.

Die Endpunkte des Zeitraums 1945 bis 1990 sind durch eine Umkehr der polaren Rollen - Gläubiger und Schuldner - gekennzeichnet. Aus Japan und Deutschland wurden wirtschaftspolitische Riesen und die Finanziere der Welt, während die USA am Ende der 80er Jahre ihre Importe und damit den Lebensstandard der Bevölkerung auf Pump finanzierten. In dieser Perspektive sind die 45 Jahre als eine Periode der Umverteilung von Reichtum zu Ungunsten der USA und zugunsten Deutschlands und Japans zu charakterisieren. Da in Kap.4, Abschnitt 3, Reichtum, verkörpert in der Gläubigerposition, mit ökonomischer Macht gleichgesetzt worden war, entspricht dieser Reichtumsentwicklung eine analoge Umverteilung ökonomischer Machtpotentiale.

Mit diesem Ergebnis der Analyse ökonomischer Machtpotentiale kann nun zur These vom 'hegemonic decline' der USA und zu den Voraussetzungen der Theorie hegemonialer Stabilität fundiert Stellung bezogen werden. Mit den traditionellen Indikatoren (Militärpotential, Bruttosozialprodukt und Bevölkerungsgröße) konnte nur ein sehr geringer Machtverlust der USA im Verhältnis zu Japan und Deutschland festgestellt werden. Die zahlungsbi-lanzorientierte Machtanalyse ergab jedoch eine vollständige Umkehr der Machtverhältnisse.

Die Zusammenschau der traditionellen und der bereichsspezifischen ökonomischen Machtindikatoren bringt zum Vorschein, daß die USA ein politisch-militärischer Gigant auf tönernen wirtschaftlichen Füßen sind. Aus dieser zwiespältigen Natur des U.S.-amerikanischen Machtpotentials speist sich auch die sich seit über zwei Jahrzehnten hinziehende Diskussion um den 'hegemonic decline' der USA. Die einen - Ruggie, Strange, Nye und andere - betonen die Machtverhältnisse, die von den traditionellen Indikatoren angezeigt werden, und finden weitere Argumente für ihre Position in der tatsächlich ausgeübten Führungsrolle der USA gegenüber den westlichen Staaten sowie in der relativen Größe der U.S.-Ökonomie und der Stärke des U.S.-Dollars. Die anderen - Calleo, Keohane, Gilpin, Krasner, Rupert/Rapkin und Kennedy und andere - nehmen auf die veränderten, ökonomischen Machtverhältnisse Bezug und stellen in verschiedensten Varianten die zentrale Frage, die von Fred Bergsten (1987, S.771) am prägnantesten formuliert wurde:

„Can the world's largest debtor nation remain the world's leading power?“

Umgekehrt stellt sich die innere Struktur des deutschen und japanischen Machtpotentials dar. Beide sind 'zaghafte Riesen' (Baring/Sase, 1977) - am Ende der 80er mehr noch als in den 70ern - mit der Statur von wirtschaftlichen Weltmächten, aber ohne entsprechende militärisch flankierte globale Führungsrolle. Aus diesen Ungleichzeitigkeiten der Machtverteilung ergibt sich eine den neorealistischen Grundüberzeugungen zuwiderlaufende Rollenverteilung:

„The US is a debtor with the habit of a creditor nation. Germany and Japan are creditors with the habits of debtor nations“ (Okita, S.90, 1989, Zitat aus der 'Times' ohne Angabe der Ausgabe).

Die sich aus dieser Machtverteilung ergebende Lage wird von vielen Autoren für prekär, für instabil und längerfristig nicht aufrechterhaltbar gehalten:

„It defies both history and common sense for the world's largest creditor nation effectively to underwrite the security of the world's largest creditor ...“⁷¹

Unter der Voraussetzung, daß die zentrale Annahme des 'complex interdependence'-Ansatzes gilt, nämlich daß die Militärmacht der USA gegenüber den Verbündeten Deutschland und Japan nicht oder nicht ohne weiteres in Gestaltungsmacht im ökonomischen Bereich transformierbar ist, kann sich die Umkehrung ökonomischer Machtverhältnisse nur in einem fortgesetzten Zerfall internationaler ökonomischer Regime ausgewirkt haben. Aus der Analyse der Veränderung ökonomischer Machtverhältnisse

⁷¹ Hellmann, 1989, S.243. Das Zitat bezieht sich zwar nur auf Japan, ist aber durchaus um Deutschland als Gläubigerstaat erweiterbar.

läßt sich also die Erwartung ableiten, daß sich die These von der hegemonialen Stabilität bestätigen wird. Als Folge der dargestellten machtpolitischen „Kontinentalverschiebungen“ (Hellmann, 1989, S.239) sollte - unter Berücksichtigung eventueller Zeitverzögerungen - eine Schwächung, Zersetzung, ja sogar eine Zerstörung der hegemonialen Regime feststellbar sein.



III. TEIL



KAPITEL 5

Die Entwicklung des GATT, 1947-1990

1. DIE ZENTRALEN NORMEN DES GATT

Ursprünglich beabsichtigten die USA, die ITO als ein globales Handelsregime, d.h. unter Einbeziehung der Sowjetunion einzurichten. Mit dem Scheitern der Verhandlungen um die ITO sowie angesichts der nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzenden Ost-West-Konflikte wurden die Pläne der USA von einem globalen Regime obsolet. Das GATT nahm 1947 seine Arbeit als ein im wesentlichen transatlantisches Regime auf. Mit dem Beitritt von Japan, von vielen Entwicklungsländern in den 50er und 60er Jahren und von mehreren Staaten aus dem Bereich des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe am Ende der 80er Jahre hat das GATT doch noch eine nahezu globale Reichweite erlangt.

Das GATT war bis zur Tokio-Runde der 70iger Jahre ganz überwiegend ein „trade barriers regime“ (Finlayson/Zacher, 1981, S.562), ein Handelschrankenregime, das sich auf den Bereich gewerblicher Güter beschränkte. Erst in den 70er Jahren begannen die Mitgliedstaaten des GATT den Bereich der nichttarifären Handelsschranken sowie, beginnend mit der Uruguay-Runde, den Handel mit Dienstleistungen zu regulieren.

Die Normierungen des GATT-Regimes gehen weit über die Funktion, Forum für die Aushandlung von Zollsenkungen zu sein, hinaus. Die GATT-Normen strukturierten den internationalen Warenaustausch im Sinne des „embedded liberalism“ (Ruggie, 1982).

1.1. Die Multilateralismusknorm

Die GATT-Norm Multilateralismus („multilateralism norm“) (Finlayson/Zacher, 1981, S.587) fordert von den Mitgliedstaaten, daß sie an internationalen Konferenzen teilnehmen, auf denen Normen und Regeln für ihr handelspolitisches Verhalten festgelegt werden. Die GATT-Mitgliedstaaten müssen ferner bereit sein, dieses Verhalten überwachen, ja sogar kontrollieren zu lassen. Multilateralismus kann ganz allgemein als die Koordination nationaler Politiken zwischen mehreren Staaten auf der Basis genereller Verhaltensregeln definiert werden (Ruggie, 1992, S.574).

Die Multilateralismusknorm ist essentiell für das GATT-Regime, weil dessen Zweck darin besteht, die Handelspolitik - die Festsetzung von Zöllen, Importbegrenzungen, Vergeltungsmaßnahmen etc. - aus dem Bereich der einzelstaatlichen Souveränität herauszulösen und in einen multilateralen, bestenfalls globalen Prozeß einzubinden. Die Bereitschaft zur Multilateralität in diesem Sinn ist somit eine Voraussetzung für die Teilnahme am GATT-Prozeß. Darin liegt zugleich die Absage an eine handelspolitische Abschot-

tung, die durch das Prinzip der Staatssouveränität gedeckt wäre. Hervorzuheben ist ferner, das ergibt sich aus der historischen Genese des GATT, daß der Multilateralismus des GATT im Gegensatz zu den bilateralen und regionalen diskriminierenden Handelsabkommen der Zwischenkriegszeit steht.

1.2. Die Nichtdiskriminierungsnorm

Die Nichtdiskriminierungsnorm („nondiscrimination norm“) (Finlayson/Zacher, 1981, S.566) resultiert aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz und gebietet die universelle Anwendung von Handelsschranken. Das Verbot diskriminierender Handelspraktiken konkretisiert sich vor allem in zwei Artikeln des GATT-Vertrags: 1. in der Meistbegünstigungsklausel aus Art.1, die die zollpolitische Gleichbehandlung vorsieht, und 2. in dem Verbot quantitativer Restriktionen (QR) nach Art.11 des GATT-Vertrags.

1.2.1. Die Meistbegünstigungsklausel

Die Meistbegünstigungsklausel aus Art.I GATT-Vertrag resultiert aus der Gleichheit aller Vertragsschließenden Parteien und liest sich wie folgt:

„Bei Zöllen und Belastungen aller Art, ..., werden alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte und Befreiungen, die eine Vertragspartei für eine Ware gewährt, welche aus einem Land kommt oder für dieses bestimmt ist, unverzüglich und bedingungslos für alle gleichartigen Waren gewährt, die aus den Gebieten der anderen Vertragsparteien stammen oder für diese bestimmt sind“ (zitiert nach F. Liebich, 1971, S.70).

Die Meistbegünstigungsklausel ist auf alle bestehenden Zölle anzuwenden, unabhängig davon, ob ein bestimmter Zollsatz Gegenstand einer GATT-Verhandlungsrunde war. Damit sind dem Grundsatz nach präferentielle oder diskriminierende Handelsbeziehungen, ein wesentliches Instrument merkantilistischer Handelspolitik, ausgeschlossen. Ferner ist die Meistbegünstigung unbedingt anzuwenden. Die Einräumung des niedrigen GATT-Zollsatzes darf nicht von entsprechenden Konzessionen des begünstigten Staates abhängig gemacht werden.⁷²

Die unbedingte Meistbegünstigungsklausel wird in vielen Artikeln des GATT-Vertrags eingeschränkt, damit staatliche Handelspolitik in genau definierten Ausnahmesituationen adäquat reagieren kann. Eine der wichtigsten Einschränkungen bezieht sich auf die Bildung von Zollunionen und Freihandelszonen (Art.XXIV GATT-Vertrag). Die Errichtung einer Freihandelszone bedeutet die vertragliche Verabredung von geringeren Zöllen oder deren Eliminierung. Die Gründung einer Zollunion bedeutet darüberhinaus die vertragliche Verabredung eines gemeinsamen Außenzolls. Beide

⁷² Zur Meistbegünstigung siehe Dam, 1970, S.18f.; Liebich, 1971, S.19f. und Senti, 1986, S.100f.

beinhalten per se die ungleiche Behandlung von Nichtmitgliedern. Die Argumentation des GATT-Vertrags (Art.XXIV) löst diesen Widerspruch zum Gleichbehandlungsgrundsatz dahingehend auf, daß die Erleichterung des Handels zwischen den betreffenden Staatsgebieten immer wünschenswert sei, solange damit nicht die Erschwerung des Handels gegenüber der Außenwelt verbunden ist.

1.2.2. Das Verbot quantitativer Restriktionen

Art.XI GATT-Vertrag schreibt die generelle Eliminierung quantitativer Restriktionen (QR) vor. Der Unterschied zwischen Zöllen und quantitativen Restriktionen liegt darin, daß Zölle ohne Schwierigkeiten in nichtdiskriminierender Weise angewendet werden können. Es gilt gemäß Meistbegünstigungsklausel der gleiche Zollsatz für eine bestimmte Warengruppe - unabhängig vom Ursprungsland. Bezogen auf alle externen Anbieter bleibt die Funktion der Preise erhalten und der günstigste Anbieter kommt zum Zug. Es ist kaum möglich, quantitative Restriktionen in nichtdiskriminierender Weise zum Einsatz zu bringen.⁷³ Im Falle der Anwendung von quantitativen Restriktionen liegt deshalb immer der Verdacht nahe, daß letztlich doch der importierende Staat nach ökonomischen und politischen Kriterien bestimmt, welchem Anbieter in welchem Umfang der Zutritt zum Binnenmarkt gewährt wird. Zur Ausschaltung des Preismechanismus durch quantitative Restriktionen wird in der Regel dann gegriffen, wenn länder-spezifisch gegen Billigimporte diskriminiert werden soll.

Quantitative Restriktionen gehören zur Gruppe nichttarifärer Handelshemmnisse, die von der Gruppe der Zölle und zollähnlichen Handelshemmnissen zu unterscheiden ist. Neben den quantitativen Restriktionen sind den nichttarifären Handelshemmnissen alle staatlichen Beeinträchtigungen eines freien, durch Preise bestimmten Welthandels zuzuordnen, z.B. technische, gesundheits- oder sicherheitspolitische Importauflagen oder -verbote,⁷⁴ aber auch Exportsubventionen und ein staatliches Beschaffungswesen, das die eigene nationale Wirtschaft gegenüber ausländischen Anbietern bevorzugt (z.B. Fröhlich, 1989, S.11-13).

Die Nichtdiskriminierungsnorm legitimiert also die Erhebung von Zöllen nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz und verbietet bezogen auf die Gruppe nichttarifärer Handelshemmnisse grundsätzlich die Anwendung von länder-spezifischer Ungleichbehandlung.

Unter der Voraussetzung, daß die bestehenden Zollsätze nicht prohibitiv wirken, bilden die Multilateralismus- und die Nichtdiskriminierungsnorm den Kern der normativen Struktur eines liberalen Welthandelsregimes. Die Mitgliedschaft eines Staates im GATT bedeutet allein unter dem Gesichts-

⁷³ Art. 13 GATT-Vertrag versucht, selbst diesen Bereich noch zu ordnen und auf nichtdiskriminierende Behandlung zu drängen.

⁷⁴ Siehe die Art. XX 'General Exceptions' und Art. XXI 'Security Exceptions' des GATT-Vertrags.

punkt der Einhaltung dieser beiden Normen einen weitreichenden Transfer von souveränen Rechten an ein internationales Regime. Ein Transfer, so die Theorie von der hegemonialen Stabilität, der als Resultat hegemonialer Einflußnahme und Ordnungspolitik interpretiert werden muß und der zurückgenommen wird, sobald die Machtbasis des Hegemons schrumpft, um dem merkantilen Kampf des 'Jeder-gegen-Jeden' Platz zu machen.

1.3. Die Liberalisierungsnorm

In die durch Multilateralismus und Nichtdiskriminierung geprägte Struktur des internationalen Handels wird durch die Liberalisierungsnorm („the liberalization norm“) (Finlayson/Zacher, 1981, S.570) eine dynamische Komponente eingebracht. Die Liberalisierungsnorm sieht die fortschreitende Senkung der Importzölle vor. Durch die Reduktion der Zölle werden die nationalen Volkswirtschaften immer stärker der Konkurrenz auf dem Weltmarkt ausgesetzt. Der Schutz durch den nationalen Staat entfällt. Der preisgünstigste Anbieter kann sich unabhängig von seiner Nationalität am Weltmarkt durchsetzen, und die internationalen Handelsströme werden nur noch durch die Konsumentenentscheidungen gelenkt.⁷⁵

Die Aushandlung von Zollsenkungen für Industriewaren blieb bis zur Tokio-Runde die Hauptfunktion der GATT-Verhandlungen. Danach nimmt der Stellenwert der Verhandlungen über nichttarifäre Handelshemmnisse sowie über Agrarerzeugnisse und Dienstleistungen zu. Das Ergebnis von GATT-Verhandlungen im Bereich der Zölle bestand regelmäßig darin, daß sich die teilnehmenden Staaten Zollkonzessionen ('concessions')⁷⁶ einräumten.

Diese Verhandlungen werden grundlegend durch die „principal supplier rule“ strukturiert (Finlayson/Zacher, 1981, S.590). Nach dieser Verfahrensregel handelt der importierende Staat mit den wichtigsten Anbieterstaaten, d.h. den Staaten, die einen Marktanteil von über 10 Prozent besitzen, den Umfang der Zollsenkung aus. Das Verhandlungsergebnis wird dann nach der Ausbalancierung aller eingeräumten Handelskonzessionen festgeschrieben und auf alle weniger wichtigen Anbieterstaaten gemäß Meistbegünstigungsklausel ausgedehnt. Diese Multilateralisierung bi- oder trilateraler Verhandlungsergebnisse eröffnet somit auch marginalen Anbietern den Marktzutritt zu den neuen günstigeren Bedingungen.

⁷⁵ Eine zeitgemäße Variante dieses klassischen Themas legte Kenichi Ohmae, „Die neue Logik der Weltwirtschaft. The borderless World“ vor (1992, S.22f., „Kunden: ihre neue Macht“).

⁷⁶ Der Begriff der Konzession für die Senkung der Importzölle entstammt dem Vokabular des Merkantilismus. Der Begriff weist auf einen Widerspruch zur klassischen Freihandelslehre hin. Die Senkung von Zöllen wird nicht unilateral und eigennützig vorgenommen. Im Gegenteil, die Zollsenkung wird als eine Konzession, ein Zugeständnis begriffen, der entsprechende Handelserleichterungen der Handelspartner gegenüberstehen sollen.

Die Dynamik der Liberalisierungsnorm ist historisch begrenzt. Die Auswirkungen aufeinanderfolgender Liberalisierungsrunden, in denen jeweils eine x-prozentige Senkung der Zölle ausgehandelt wird, müssen immer geringfügiger werden. Die Dynamik endet letztlich mit der Senkung der Zollschranken auf Null.

1.4. Die Reziprozitätsnorm

Die vierte Zentralnorm des GATT-Regimes besagt, daß die Handelskonzessionen, die die Staaten sich wechselseitig einräumen, annähernd in gleicher Größe, d.h. reziprok erfolgen sollen. Reziprozität im Kontext des GATT bedeutet, daß die ausgehandelten Konzessionen am Ende einer GATT-Verhandlungsrunde in 'package-deals' ausbalanciert werden.⁷⁷ Die wechselseitigen zollpolitischen Zugeständnisse werden mittels verschiedener Indikatoren gemessen und geglättet.

Der merkantilistische Einschlag der Reziprozitätsnorm („reciprocity norm“) (Finlayson/Zacher, 1981, S.574f.) ist unverkennbar. Die Reziprozitätsnorm kommt auch im Fall von Verstößen gegen GATT-Bestimmungen und festgeschriebene Zölle zum Zuge. Die Vergeltungsmaßnahmen des von GATT-widrigen Maßnahmen betroffenen Staates sollen nämlich in reziproker Weise erfolgen.

Zusammen mit der „principal supplier rule“ und einer weiteren Verfahrensregel, der Regel der hauptsächlich Interessierten,⁷⁸ sorgt die Reziprozitätsnorm dafür, daß die Interessen der wichtigsten Handelsnationen abgewogen und zum Ausgleich gebracht werden. Diese Staaten können davon ausgehen, daß den eigenen zollpolitischen Zugeständnissen in etwa gleichwertige Konzessionen der wichtigsten Handelspartner gegenüberstehen. Staaten, die nicht in die 'package deals' eingebunden waren, profitieren trotzdem von den Verhandlungsergebnissen, ohne ihrerseits kompensieren zu müssen.⁷⁹

Diese diffuse Reziprozität harmoniert mit der unbedingten Meistbegünstigungsklausel, während die spezifische Reziprozität - der exklusive Austausch von Konzessionen mit gleichem Wert - der bedingten Meistbegünstigung entspricht (Keohane, 1986, S.4).

⁷⁷ Der 1955 hinzugefügte Art.XXVIII GATT sieht Verhandlungen mit dem Ziel substantieller Absenkungen des allgemeinen Zollniveaus auf reziproker und wechselseitig vorteilhafter Basis vor.

⁷⁸ Finlayson/Zacher (1981, S.586) interpretieren diese Verfahrensregel als eine Norm („major interests norm“). Dem wird hier nicht gefolgt, weil der Ersatz dieser Regel durch einen anderen Aufbau und Ablauf der Verhandlungen keine einschneidenden Regimeveränderungen impliziert.

⁷⁹ Bhagwati (1989, S.36) nennt dieses Verfahren „first-difference reciprocity“ und unterscheidet es von der vollen Reziprozität in Bezug auf die Rechte und Verpflichtungen der GATT-Mitgliedstaaten.

1.5. Die Schutznorm

Die Schutznorm („safeguard norm“) (Finlayson/Zacher, 1981, S.578) ist eine Dachnorm für all jene Bestimmungen, die es den GATT-Mitgliedstaaten ermöglichen, in genau definierten Ausnahmesituationen zeitlich begrenzt ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht zu erfüllen. Die Schutznorm gibt den Staaten die notwendige Flexibilität, um Schaden von ihren Volkswirtschaften abzuwenden, der durch eine rigide Umsetzung ihrer Verpflichtungen entstehen würde.

Die Artikel des GATT-Vertrags, die der Schutznorm zuzurechnen sind, sind von anderen Bestimmungen zu unterscheiden, in denen handelsrelevante Maßnahmen auf Dauer und für alle Staaten von der Beachtung der GATT-Normen ausgenommen werden. Zur letzteren Gruppe gehören alle staatlichen Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheits- und Gesundheitspolitik sowie der Wahrung der öffentlichen Moral getroffen werden. Die Meistbegünstigungsklausel ist nicht auf das öffentliche Beschaffungswesen, Freihandelszonen und Zollunionen anzuwenden. Das Verbot quantitativer Restriktionen ist unter der Voraussetzung, daß eine nationale Produktionskontrolle stattfindet, für die Agrarwirtschaft und die Fischerei aufgehoben. Schließlich sind Exportsubventionen für Primärprodukte vom allgemeinen Verbot von Exportsubventionen ausgenommen (Finlayson/Zacher, 1981, S.578f.). Darüber hinaus ist daran zu erinnern, daß der GATT-Vertrag nur provisorisch zur Anwendung kommt und deshalb nationale Handelsgesetze, die zum Zeitpunkt des Beitritts in Kraft sind, nicht aufgehoben wurden.

Die Schutznorm im Sinne temporärer Ausnahmen materialisiert sich insbesondere in drei Artikeln des GATT-Vertrags: in Art.XII, XIX und XXV, Abs.5.

Art. XII GATT erlaubt die Anwendung quantitativer Restriktionen im Fall von Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Wenn z.B. die Nachfrage nach Importen die Währungsreserven der Zentralbank zu erschöpfen droht, so ist eine Drosselung der Nachfrage durch eine Einfuhrquote für bestimmte Güter möglich. Die quantitativen Restriktionen sind gemäß Art.XIII in nichtdiskriminierender Weise zur Anwendung zu bringen. Die Vertragsschließenden Parteien kontrollieren alle Maßnahmen, die unter Berufung auf Art.XII getroffen werden und drängen auf ihre Abschaffung, wenn die Umstände, die die Ausnahmesituation begründeten, entfallen sind.

Art.XIX erlaubt im Fall von plötzlichen Störungen des Marktes den Erlaß von Importquoten oder die Veränderung von Zollsätzen, die in GATT-Verhandlungen gebunden worden sind. Schutzmaßnahmen nach Art.XIX sind allerdings an drei Bedingungen geknüpft:

- der tatsächliche oder befürchtete ernsthafte Schaden für den betroffenen Industriezweig muß ursächlich auf die Einhaltung von Konzessionen, die im Kontext von GATT-Verhandlungen entstanden sind, zurückzuführen sein;
- ein Staat, der restriktive Maßnahmen unter Berufung auf Art.XIX durchführt, muß mit den betroffenen Handelspartnern konferieren und mit Gegenmaßnahmen rechnen, wenn es zu keiner Einigung kommt;
- die verfügbaren Importbeschränkungen müssen in nichtdiskriminierender Weise zur Anwendung gebracht werden (Finlayson/Zacher, 1981, S.580).

Art. XXV Abs.5 schafft ganz allgemein die Möglichkeit, bestehende GATT-Verpflichtungen durch einen Dispens, einen 'waiver', mit einer 2/3-Mehrheit aufzuheben. Einen der ersten und in der GATT-Geschichte sehr wichtigen 'waiver' beantragten und erhielten die USA in Bezug auf den Gebrauch von Importquoten im Bereich agrarischer Produkte. Die USA wollten diese Quoten ohne die eigentlich erforderlichen nationalen Produktionskontrollen erlassen (Finlayson/Zacher, 1981, S.581).

Der Sinn der Schutznorm bzw. ihrer Bestandteile besteht in materieller Hinsicht darin, den Staaten ein Instrumentarium an die Hand zu geben, mit dem sie die negativen Auswirkungen eines relativ freien, nichtdiskriminierenden Welthandels in Grenzen halten können. In formeller Hinsicht, und darin liegt ein sehr wichtiger Aspekt des GATT als Instrument zur Beilegung handelspolitischer Konflikte, verlangt die Schutznorm, daß die ergriffenen Abwehrmaßnahmen vor der GATT-Öffentlichkeit begründbar sind und durch einen Konsultationsprozeß mit den betroffenen Handelspartnern eine Legitimation erhalten. Dies eröffnet eine Vielzahl von Streitbeilegungsmöglichkeiten und letztlich riskiert ein Staat, der seine Schutzmaßnahmen nicht hinreichend und GATT-konform begründen kann, daß seine Handelspartner von ihrem Recht auf reziproke Vergeltung Gebrauch machen.

1.6. Die Überwachungsnorm ⁸⁰

Die Mitgliedstaaten des GATT haben die Pflicht, eine multilaterale Überwachung ihrer Handelspolitik nicht nur zuzulassen, sondern durch die Abfassung von Berichten - 'reports' und 'notifications' - überhaupt erst zu ermöglichen. Diese Informationspflicht ergibt sich aus vielen Artikeln des GATT-Vertrags und anderen Übereinkommen im Rahmen des GATT.⁸¹

⁸⁰ Finlayson/Zacher (1981, S.586) behandeln die Überwachung der Handelspolitik nicht als eine eigenständige Norm, sondern als ein Element einer weit gefaßten Multilateralismuskonvention.

⁸¹ Siehe die umfangreiche Liste von Finlayson/Zacher (1981, S.588).

Die multilaterale Kontrolle eines GATT-Mitglieds durch das GATT-Sekretariat und seine Handelspartner, deren Beschwerden ein internationales Auditorium finden, schafft zumindest theoretisch die Möglichkeit, die Einhaltung der GATT-spezifischen Normen und Regeln effizient zu überwachen und Trittbrettfahrer, 'free raiders', die von dem Regime profitieren, ohne einen adäquaten Beitrag zu leisten, ausfindig zu machen. Die Überwachungsnorm des GATT realisiert den „Grundsatz der Transparenz“ (Fröhlich, 1989, S.15) nationaler Handelsschrankenpolitik und dies bedeutet eine weitreichende Beschneidung merkantiler Dispositionen souveräner Staaten. Voraussetzung für die Kontroll- und Sanktionsfähigkeit des Regimes ist, daß ein Hegemon oder die Gruppe der mächtigsten Staaten ihre Handelspolitik regimekonform gestalten und auf dieser Grundlage dem Regime durch ihre Machtbasis den Rücken stärken.

1.7. Die Streitbeilegungsverfahren

Auf Grund seiner Entstehungsgeschichte verfügt das GATT formal gesehen nicht über eine eigene Schiedsgerichtsbarkeit. Handelskonflikte können auch nicht in juristisch-deeskalierende Bahnen gelenkt werden, indem diese Fälle dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag vorgelegt werden, wie es die Charta der ITO vorsah. Um die Zustimmung durch den U.S.-Kongreß zu umgehen, mußte das GATT auf dieses wichtige Merkmal einer internationalen Organisation verzichten.

Auf dieses Dilemma hat das GATT mit der Entwicklung zweier Streitbeilegungsverfahren reagiert. 'Working parties' setzen sich aus den Konfliktparteien zusammen und untersuchen mit der Hilfestellung des GATT-Sekretariats den in Frage stehenden Handelskonflikt, um zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen. 'Panels' bestehen aus Experten, die auch aus Staaten kommen, die am Konflikt nicht beteiligt sind. Panels sichten die Vorlagen der Streitparteien, klären mit diesen die strittigen Fragen und erstellen einen Bericht an die Vertragschließenden Parteien, in dem sie zu einem eigenen Urteil kommen. Panels sind insofern problematisch, als in diesem Fall Dritte und nicht die Konfliktpartner zu einer Beurteilung eines Handelskonflikts kommen und die Lösung präsentieren. Sie kommen somit einer eigenen GATT-Schiedsgerichtsbarkeit sehr nahe.

1.8. Zusammenfassung: Das GATT und seine Normen

Das hegemoniale Regime GATT war dafür geschaffen worden, die Fragmentierung des Weltmarktes zu überwinden und den internationalen Handel nach dem Krieg in Gang zu bringen. Nach dem Scheitern der ITO wurde aus dem GATT ein Forum für die wichtigsten westlichen Handelsländer. Diese Staaten handelten im Rahmen des GATT ungefähr reziproke Zollkonzessionen aus, die in nichtdiskriminierender Weise - gemäß Meistbegünstigungsklausel - auf alle GATT-Mitgliedstaaten verallgemeinert wurden und die nur in GATT-konformen Ausnahmefällen aufgehoben werden

konnten. Mit der Mitgliedschaft im GATT erklärt sich ein Staat bereit, einen handelspolitischen Verhaltenskanon einzuhalten, dessen normative Grundstruktur sich aus den Elementen Multilateralität, Nichtdiskriminierung, Liberalisierung, Reziprozität und Transparenz zusammensetzt. In diesem Normenkatalog ist das hegemoniale Programm der USA für die Rekonstruktion der internationalen politischen Ökonomie verkörpert.

Das GATT-Regime ist nicht dafür geschaffen worden, Handelsbilanzüberschüsse zu verhindern. Diese werden - ebenso wie Defizite - als natürliche Folgen der Veränderung komparativer Kostenvorteile hingenommen. Das GATT-Regime leistet eine Begrenzung der Mittel, mit denen Staaten Handelspolitik zu ihren Gunsten betreiben können. Die Einhaltung der Normen bewirkt eine Verschiebung von der „power diplomacy“ zur „rule diplomacy“ (Jackson, 1983, S.162). Die Staaten, die sich aus wirtschaftlichen und politischen Gründen entschließen, dem GATT beizutreten, verkürzen freiwillig ihre handelspolitische Souveränität um GATT-widrige merkantilistische Praktiken.

2. DIE ENTWICKLUNG DES GATT VON DER GRÜNDUNG BIS ZUM BEGINN DER TOKIO-RUNDE (1973)

Die ersten fünf GATT-Verhandlungsrunden⁸² standen ganz im Zeichen des sich günstig entwickelnden Wiederaufbaus der westeuropäischen Ökonomien. Die Verhandlungsrunden waren dadurch gekennzeichnet, daß die USA mit den westeuropäischen Staaten ungefähr reziproke Zollsenkungen aushandelten und gleichzeitig das Fortbestehen quantitativer Restriktionen gegen Importe aus dem Dollarraum tolerierten. Diese quantitativen Restriktionen sollten die noch knappen Reserven an konvertiblen Devisen, hauptsächlich U.S.-Dollars, schützen und waren der multilateralen Kontrolle durch den IWF unterstellt (Hudec, 1975, S.241).

Vor der Kennedy-Runde wurden die GATT-Verhandlungen durch den 'item-by-item approach' und die 'principal supplier rule' geprägt. Das importierende Land verhandelt die Höhe des Importzolls für eine bestimmte Warengruppe mit dem wichtigsten Zulieferer und nicht mit allen Exporteuren gleichzeitig. Dieses Verhandlungsschema gab den GATT-Verhandlungen einen bilateralen Charakter, der um ein multilaterales Element ergänzt wurde, indem von allen von der Zollsenkung nutznießenden Staaten erwartet wurde, mit annähernd reziproken Konzessionen zu kompensieren.

Mit der Kennedy-Runde (1963-1967, 48 Teilnehmerstaaten) änderte sich die Verhandlungsmethode. Voraussetzung dafür war eine Erlaubnis des U.S.-Kongresses, die der Exekutive lineare, 'across-the-board' durchgeführte Zollsenkungen gestattete (Finlayson/Zacher, 1981, S.571). Der bis dahin im wesentlichen bilaterale Charakter der Verhandlungen trat durch die neue Methode zugunsten eines stärker multilateralen Ansatzes in den Hintergrund. Auf der anderen Seite sorgte eine GATT-Verfahrensregel, die sogenannte Regel der hauptsächlich Interessierten (siehe Kap. 5.1.4.), dafür, daß der Verlauf und die Ergebnisse der Kennedy-Runde maßgeblich von drei Großen - den USA, der EWG und Japan - bestimmt wurde.

Insgesamt waren die Resultate der GATT-Runden beeindruckend, allein die Kennedy-Runde führte zu linearen Zollsenkungen von beinahe 40%. Die Zölle der wichtigsten Industriestaaten erreichten Anfang der 70er Jahre mit einer durchschnittlichen Höhe von 5,5% bzw. 8,1% je nach Berechnungsmethode ein neues historisches Tief (Jägeler, 1973, S.21). Der Welthandel expandierte mit enormen Zuwachsraten: 1953-1963 mit 6,1%; 1963-1973 mit 8,9% (Bhagwati, 1989, S.5).

⁸² Die Gatt-Runden hießen: Genf, 1947, mit 23 teilnehmenden Staaten und einer Zollreduzierung um 19%; Annecy, 1949, mit 33 Teilnehmern und einer 2%igen Zollsenkung; Torquay, 1950/51, mit 34 Teilnehmern und einer 3%igen Zollsenkung; Genf, 1955/56, mit 22 Teilnehmern und einer 2%igen Zollsenkung; Dillon, 1961/62, mit 45 Teilnehmern und einer 7%igen Zollsenkung (Jägeler, 1973, S.20; Bhagwati, 1991, S.8).

In dieses insgesamt positive Bild mischten sich jedoch erste negative Entwicklungen, die das GATT-Regime über den provisorischen Charakter und die durch die unmittelbaren Nachkriegsbedingungen diktierten Beschränkungen hinaus beeinträchtigten.

2.1. Die Genehmigung der U.S.-Agrargesetzgebung

Die erste Beeinträchtigung kam vom Garanten des Regimes selbst, den USA, genauer dem U.S.-Kongreß. Der Kongreß beschloß 1950 und 1951 eine Reihe von protektionistischen und GATT-widrigen Gesetzen zum Schutz der U.S.-Agrarwirtschaft und verband diese mit einer ausdrücklichen Nichtanerkennung des GATT.⁸³ 1955 erhielten die USA vom GATT eine Ausnahmegenehmigung, einen 'waiver', der diese U.S.-Agrargesetzgebung legitimierte. Diese Außerkraftsetzung der GATT-Verpflichtungen der USA war an eine jährliche Überprüfung gebunden. In der Folgezeit überschritten die USA jedoch die Grenzen des 'waivers', so daß es zu einem Streitfall mit den betroffenen Niederlanden kam. Die Niederlande ergriffen Maßnahmen gegen U.S.-Agrarimporte, über deren Umfang es zu längeren GATT-öffentlichen Auseinandersetzungen kam. Schließlich einigten sich die Streitparteien über den Umfang der holländischen Vergeltungsmaßnahmen (Hudec, 1975, S.176).

Die Ausnahmeregelungen für die U.S.-Agrarwirtschaft waren der erste „gravierende Anschlag auf das Prestige des GATT“ (Dam, 1970, S.260). Diese Ausnahmegenehmigung leitete eine Entwicklung ein, die dazu führte, daß immer größere Teil des Weltagrarhandels außerhalb des GATT-Regelwerks abgewickelt wurden. Die 1959 gegründete EFTA (European Free Trade Association) schloß kurzerhand den ganzen landwirtschaftlichen Bereich von der Verpflichtung zum Abbau von Handelshindernissen aus (Hudec, 1975, S.200).

2.2. Die Aufnahme Japans in das GATT

Eine zweite negative Entwicklung zeigte sich in dem Unwillen der westeuropäischen Staaten, das GATT über den exklusiven transatlantischen Club hinaus um ernsthafte ökonomische Konkurrenten zu erweitern. Seit 1951 war umstritten, ob und wenn ja, unter welchen Bedingungen Japan GATT-Mitglied werden könne. Die USA hatten Japan schon 1949 die Meistbegünstigung eingeräumt und forcierten die Aufnahme Japans.⁸⁴ Großbritannien verweigerte Japan sogar einen Beobachterstatus. Ab 1953 konnte Japan

⁸³ Hudec, 1975, S.63. Die quantitative Bedeutung dieser Maßnahmen bezogen auf den gesamten Umfang des U.S.-Importschutzes war sehr gering. Von wirklicher Bedeutung war die 1959 verfügte Importquote für Rohöl. Diese wurde erst 1973 hinfällig, nachdem die OPEC-Staaten den Preis für ihr Öl über den U.S.-amerikanischen Preis festsetzten (Magee, 1986, S.389).

⁸⁴ Für R. Keohane (1982, S.52) ist die Politik der USA in Bezug auf die GATT-Mitgliedschaft Japans ein herausragendes Beispiel U.S.-amerikanischer Führung in dieser Phase.

ohne Stimmrecht an den GATT-Verhandlungen teilnehmen und wurde 1955 schließlich Vollmitglied (Keohane, 1982, S.52). Insgesamt 14 Staaten - 40% der GATT-Mitgliedschaft, darunter Großbritannien, Frankreich, Belgien und die Niederlande - weigerten sich unter Berufung auf Art.XXXV GATT-Vertrag, ihren Verpflichtungen gegenüber dem neuen Mitglied nachzukommen (Bhagwati, 1991, S.34; Patterson, 1983, S.234). Es dauerte über zehn Jahre, bevor die am schwersten wiegenden Diskriminierungen gegen japanische Exporte abgebaut werden konnten.

2.3. Die Gründung der EWG und das GATT

Die Gründung der EWG 1958 veränderte die transatlantische Architektur des GATT. Sechs westeuropäische Staaten, die vorher den USA handelspolitisch einzeln gegenüber gestanden hatten, schlossen sich zu einer Gemeinschaft zusammen, deren Programm es war, über verschiedene Stufen hinweg eine gemeinsame Außenhandelspolitik zu entwickeln. Die USA hatten die westeuropäischen Staaten seit Kriegsende zu einer ökonomischen Kooperation ermuntert und gaben im Zeichen des Kalten Krieges dem Gesamtprojekt volle Rückendeckung. In der U.S.-Außenpolitik war die EWG genauso unverzichtbar wie das GATT; es konnte daher kein „Entweder-Oder“ geben.

Schon die 1952 gegründete Europäische Kohle- und Stahlgemeinschaft hatte vom GATT eine Genehmigung erhalten, die die Nichtbeachtung des Art.I - die Meistbegünstigung - legitimierte (Hudec, 1975, S.63). Obwohl es im Lichte der GATT-Normen einige wichtige Beanstandungen gegen den EWG-Vertrag gab, wurden die Römischen Verträge von den USA letztlich akzeptiert und innerhalb des GATT machtpolitisch abgesichert. Die Konformität des EWG-Vertrags mit den einschlägigen Bestimmungen des GATT-Vertrags wurde ab 1957 von einer 'working party' untersucht. Es ergaben sich vier Problemkreise:

- Das erste Problem betraf die Höhe des gemeinsamen Außenzolls der sechs EWG-Mitgliedstaaten. Zwar hatte die EWG einseitig eine 10%ige Zollsenkung verfügt, aber die Höhe des Durchschnittszolls, der die sechs Zollsätze der Einzelstaaten ersetzen sollte, war umstritten. Art.XXIV GATT besagt im Kern nur, daß der neu gebildete Außenzoll nicht prohibitiver sein darf als die Zölle der Einzelstaaten. In der Dillon-Runde des GATT verfolgten die USA die Strategie, über die rechtlichen Fragen hinwegzugehen und die Höhe des gemeinsamen Außenzolls in den Verhandlungen direkt zu thematisieren (Hudec, 1975, S.197-199).
- Der zweite Konfliktpunkt bestand in der Zulässigkeit von quantitativen Restriktionen im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten, die gegen den Rest der Welt verhängt werden, von denen aber die anderen EWG-Staaten ausgenommen werden können. Im Verlauf der nächsten Jahre stellte sich heraus, daß dieser Streitpunkt weitgehend akademischer Natur war,

da z.B. Frankreich sich mehrfach gezwungen sah, quantitative Einfuhrrestriktionen auch gegen andere EWG-Staaten zu verhängen.

- Der dritte Problemkomplex, den die Römischen Verträge im Verhältnis zum GATT-Vertrag aufwarfen, beschäftigt das GATT bis heute. Der EWG-Vertrag sieht die Formierung einer präferentiellen Agrarpolitik vor, die gegenüber der Außenwelt auf sogenannten variablen Abschöpfungen beruht. Dieser variable Zollsatz hebt die Verkaufspreise von agrarischen Importen aus Drittländern auf ein Niveau oberhalb des einheitlichen Unterstützungspreises, der allen EWG-Landwirten garantiert wird.
- Viertens und letztens waren die Assoziierungs-Abkommen, die die EWG mit einer Reihe von ehemaligen hauptsächlich französischen Kolonien abschloß, strittig, weil damit die Einführung eines reziproken Präferentialsystems verbunden war, das gegen die Meistbegünstigungsklausel verstieß. Die Argumentation der EWG, daß die Assoziierungsabkommen als Freihandelszonen gemäß Art. XXIV GATT-Vertrag interpretiert werden müßten, wurde von anderen GATT-Mitgliedern zurückgewiesen, weil in diesen Fällen ein Plan zur Abschaffung der Zölle und auch die Absicht einer weitergehenden ökonomischen Integration nicht erkennbar sei (Hudec, 1975, 197f.).

Obwohl die USA die rechtlichen Bedenken gegen den EWG-Vertrag teilten, entschlossen sie sich zu einer pragmatischen Strategie. Die USA akzeptierten die Römischen Verträge als ein innereuropäisch sorgfältig ausbalanciertes Paket, das nicht via GATT wieder aufgeknüpft werden konnte, und entschieden sich auf dieser Grundlage dafür, die GATT-widrigen Aspekte der EWG in den GATT-Runden auszuräumen.

2.4. Die Streitbeilegungsverfahren des GATT

Mit der Gründung der EWG, der 1955 erfolgten Aufnahme Japans und der Formierung der Entwicklungsländer zu einem relevanten Block auch innerhalb des GATT veränderten sich die Machtstrukturen, auf denen das Regime beruhte. Das Jahr 1958 stellt einen ersten wichtigen Wendepunkt in der Geschichte des GATT dar. Bis 1958 war das GATT im wesentlichen ein Forum für Verhandlungen zwischen dem Hegemon USA und einem guten Dutzend vom Krieg geschwächter westeuropäischer Staaten. Mit der Gründung der EWG entstand eine Handelsmacht mit protektionistischem Einschlag, die in ihrer Größe an die Dimension der USA heranreichte. Die Aufnahme Japans auf U.S.-amerikanisches Drängen zerbrach die Dominanz transatlantischer Beziehungen innerhalb des GATT. Hinzu kam, daß die Entwicklungsländer im Verlauf der 50er Jahre mit Selbstbewußtsein neue Themen in das GATT hineintrugen, die das normative Grundgerüst in Frage stellten.

Infolge dieser Veränderungen wurde der liberale Grundkonsens der Nachkriegszeit brüchig. Die abnehmende Akzeptanz der GATT-Normen war be-

sonders an der Entwicklung der GATT-Streitbeilegungsverfahren ablesbar. In der Periode 1952-1958 erreichte die Arbeit der Panels und Working Groups ein Maximum im Hinblick auf ihre Häufigkeit und die Autorität ihrer Entscheidungen. Zwischen 1952 und 1958 wurden insgesamt 40 Klagen eingereicht und die meisten davon entschieden. Zwischen 1955 und 1963 wurden dreizehn Panels eingerichtet und davon elf mit Entscheidungen abgeschlossen. Im Vergleich zu dieser Periode kam es in der darauffolgenden von 1963 bis 1970 zu einem regelrechten Zusammenbruch der GATT-Prozeduren für die Streitbeilegung. In der Periode der Kennedy-Runde wurden überhaupt keine Panels mehr eingerichtet (Hudec, 1975, S.81-84). Die handelspolitischen Widersprüche, insbesondere die zwischen den USA und der EWG konnten innerhalb des GATT-Rechtssystems nicht mehr ausgetragen werden.

1961 und 1962 forderte Uruguay einen GATT-Schiedsspruch über den variablen Zuschlag, der den EWG-Agrarmarkt auch vor billigen Importen aus den Entwicklungsländern schützte. Die Vertragsschließenden Parteien lehnten in beiden Fällen einen Schiedsspruch ab. Ebenfalls Anfang der 60er Jahre versuchten die USA, im Rahmen allgemeiner GATT-Verhandlungen die variablen Abschöpfungen der EWG durch die Festlegung eines Maximums nach oben hin zu begrenzen. Als dies nicht gelang, sicherten sich die USA durch ein 'standstill agreement' das Recht auf Vergeltung (Hudec, 1975, S. 202).

1963 eskalierte der Konflikt um die variablen Abschöpfungen der EWG im sogenannten „Hähnchenkrieg“. Anlaß war die Umwandlung eines GATT-gebundenen Zollsatzes auf den Import von Geflügel in eine hochgradig protektionistische variable Abschöpfung. Ein GATT-Panel sprach den USA eine angemessene Vergeltung zu. Während der Kennedy-Runde drohten die USA wegen der EWG-Agrarmarktpolitik mehrfach mit dem Abbruch der Verhandlungen. Gedämpft wurden diese Handelskonflikte durch eine weltweit steigende Nachfrage nach Agrarprodukten und durch ein wachsendes Volumen des globalen Handels in diesem Segment des Weltmarktes. Mit der EWG, so ist festzuhalten, erwuchs den USA ein handelspolitischer Gegner, der sich nicht mehr umstandslos in das GATT-Regime einpaßte und häufig seine eigenen Wege ging.

Das in den 50er Jahren sehr gut funktionierende Rechtssystem des GATT stützte sich eben auf den alten transatlantischen Konsens, der durch die Veränderungen in den GATT-internen Machtstrukturen in Mitleidenschaft gezogen wurde. In den 60er Jahren nahmen die Anzahl und die Offensichtlichkeit der Verstöße gegen GATT-Normen drastisch zu.

2.5. Die Ausweitung präferentieller Handelsabkommen

Die erste Reaktion auf diese Veränderungen war innereuropäisch. Sieben europäische Staaten, die der EWG nicht beigetreten waren, schlossen sich 1959 unter der Führung Großbritanniens zur EFTA zusammen. Die EFTA

schloß den Handel mit Fischerei- und Agrarprodukten in GATT-widriger Weise aus dem Freihandelsprojekt aus. Nach dem 'waiver' für die Protektion des U.S.-Agrarmarkts und der Bildung des EWG-Agrarmarkts schrumpfte damit der Einflußbereich der GATT-Normen effektiv auf den Handel mit Industriewaren zusammen.

Nachdem durch die umstrittenen Gründungen der EWG und der EFTA der Damm schon gebrochen war, zogen andere Staaten und Regionen unter Berufung auf diese Vorbilder nach. Ebenfalls 1960 wurde die Latin America Free Trade Association (LAFTA) gegründet, die den GATT-Normen keinesfalls genügte und offen protektionistisch war. 1968 erlaubte das GATT Indien, Jugoslawien und der Vereinigten Arabischen Republik den Austausch von Zollpräferenzen, ohne daß auch nur an eine umfassende Freihandelszone, ganz zu schweigen von weitergehenden Integrationsabsichten, gedacht war. Dem folgte 1971 ein weiteres präferentielles Handelsabkommen, das insgesamt von sechzehn Staaten der Dritten Welt unterzeichnet wurde (Hudec, 1975, S.205f.).

Von noch größerer Bedeutung für das GATT-Regime waren die Präferenzabkommen, die zwischen Industrie- und Entwicklungsländern abgeschlossen wurden. Ein neuer Teil IV „Handel und Entwicklung“ des GATT-Vertrags, der am 27.6.1966 in Kraft trat, sah vor, daß die Industriestaaten den Entwicklungsländern Präferenzzölle zugunsten ihrer Ausführprodukte einräumen und die Entwicklungsländer einseitige Schutzmaßnahmen ergreifen können (Jägeler, 1973, S.18; Hudec, 1975, S.210; Seeler, 1985, S.83). Das so entstehende Konglomerat von Präferenzabkommen wurde 1968 durch die 2. UNCTAD-Konferenz formalisiert und 1971 durch einen 'Waiver' als 'Generalized System of Preferences' (GSP) unter das Dach des GATT gebracht (Hudec, 1975, S.206; Finlayson/Zacher, 1981, S.568). Aus der Sicht der Industriestaaten hatten die Entwicklungsländer mit der Institutionalisierung der GSP jedes Recht verloren, gegenüber den Industriestaaten die Einhaltung der GATT-Normen zu verlangen (Hudec, 1975, S.211).

Die Assoziierungsabkommen, die die EG mit pazifischen, afrikanischen, karibischen und Mittelmeerränderstaaten abschloß, waren den USA ein besonderes Ärgernis wegen der darin enthaltenen reziproken Zollpräferenzen. Die USA vereinbarten mit Entwicklungsländern nur nichtreziproke Präferenzen. Dieser Konflikt wurde durch den Beitritt Großbritanniens noch intensiviert, weil dieser mit einer Reihe von diskriminierenden Arrangements verbunden war, die die Handelsinteressen der Commonwealth-Staaten schützen sollten.⁸⁵

Am Ende der 60er Jahre engagierte sich eine große Mehrheit der GATT-Mitgliedstaaten in präferentiellen Handelsbeziehungen. Dadurch büßte die

⁸⁵ Nach dem Beitritt Großbritanniens wurden den anderen EFTA-Staaten (Österreich, Finnland, Island, Norwegen, Portugal, Schweden, Schweiz und Liechtenstein) bilaterale Freihandelsabkommen seitens der EG angeboten und in den meisten Fällen auch realisiert.

Nichtdiskriminierungs- und die Multilateralismuskriterien an Einfluß auf den Welthandel ein.

2.6. Freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen in den 60er Jahren

Zur Beschränkung der Wirkungskraft der GATT-Normen durch die faktische Exklusion des Agrarhandels und die Ausbreitung präferentieller Handelsbeziehungen kam in den 60er Jahren eine neue Form nichttarifärer Handelsschranken, die in den folgenden Jahrzehnten immer stärker an Bedeutung gewinnen sollte. Diese neuen nichttarifären Handelsschranken waren häufig geheimgehaltene, kartellähnliche, länderspezifisch diskriminierende Handelsabkommen, die ihrem Charakter nach als quantitative Restriktionen zu bezeichnen sind und freiwillige Exportselbstbeschränkungsabkommen (VERA = Voluntary Export Restraint Agreements) oder Marktordnungsabkommen (Orderly Marketing Arrangements = OMA) genannt werden.⁸⁶

Mit dem langfristigen Baumwollabkommen (Long Term Arrangement on Cotton Textiles = LTA), dessen Hauptprotagonist die USA waren, wurde 1962 zum ersten Mal in großem Maßstab ein Marktaufteilungsabkommen abgeschlossen.⁸⁷ Mit diesem Abkommen wurde die relativ freie Konkurrenz gemäß den Normen des GATT durch das Gegenteil ersetzt: durch ein Bündel bilateral-diskriminierender Absprachen, die die Wirkung des Preismechanismus im internationalen Handel außer Kraft setzten.

Der Inhalt der Baumwollabkommen war, daß sich die importierenden Industriestaaten untereinander auf akzeptable Importzuwachsraten einigten und die Exportnationen, insbesondere Japan und verschiedene Staaten der Dritten Welt, im Gegenzug 'freiwilligen' Exportquoten zustimmten (Hudec, 1975, S.212). Ausgelöst worden war dieser flagrante Bruch mit sämtlichen Zentralnormen, ja sogar mit den liberalen Prinzipien des GATT durch zwei Faktoren. Einmal zeigte sich, daß die Akzeptanz des GATT-Regimes nicht soweit ging, daß die Industriestaaten die stattfindenden Verschiebungen komparativer Kostenvorteile zugunsten der Entwicklungsländer in wichtigen Industriebranchen hinnehmen würden. Zweitens hatten sich die meisten westeuropäischen Staaten über den Art.XXXV GATT - Aussetzung von GATT-Verpflichtungen gegenüber neuen Mitgliedern - und durch das Fortbestehen residualer quantitativer Restriktionen gegenüber der neu auftauchenden Konkurrenz aus Fernost abgesichert. Auf Grund dieser GATT-legalen Exportbeschränkungen ging die Hauptmasse der billigen Baumwollexporte in die USA und nach Großbritannien und führte dort nach Ansicht der Handelsministerien zu gravierenden Marktstörungen. Die USA

⁸⁶ Der Unterschied zwischen den beiden nichttarifären Handelshemmnissen ist der Sache nach nahezu unerheblich. 'Marketing arrangements' werden in den USA veröffentlicht, während die Selbstbeschränkungsabkommen geheim bleiben (Schultz, 1985, S.191).

⁸⁷ Zu den Gründen der USA für diese Form des Protektionismus siehe Martin Wolf, 1983, „Managed Trade in Practice: Implications of the Textile Arrangements,“ S.457.

und Großbritannien waren deshalb federführend in der Ausarbeitung des LTA (Wolf, 1983, S. 302).

Dem ersten LTA folgte ein zweites Baumwollabkommen und im Jahr 1974 das Welttextilabkommen (Multifibre Agreement = MFA)⁸⁸, das das LTA auf nahezu alle Textilprodukte ausdehnte. Obwohl der Bruch mit der Philosophie des GATT offensichtlich war - M. Wolf bezeichnete die Textilabkommen als „apotheosis of the concept of managed trade“ (1983, S.455) - sind zwei Aspekte zu berücksichtigen, die das LTA und seine Nachfolger für das GATT-Regime etwas erträglicher machten. Einmal waren diese Abkommen multilaterale Abkommen, ausgehandelt und abgeschlossen unter der Ägide des GATT, und zweitens genügten sie dem Grundsatz der Transparenz. Dies trifft für die meisten der in den 60er Jahren und den beiden folgenden Jahrzehnten abgeschlossenen Exportselbstbeschränkungsabkommen nicht zu.

Die USA nötigten ihren Handelspartnern in den 60er Jahren noch weitere Selbstbeschränkungsabkommen ab. So wurden z.B. U.S.-Importquoten für Fleisch (1964) und für Stahl (1976) im gegenseitigen Einverständnis festgelegt.⁸⁹ Die Aushandlung dieser Abkommen folgte einem typischen Muster. In einem ersten Schritt wurden eine oder mehrere Exportnationen ausgewählt, die auf dem heimischen Markt besonders aggressiv auftraten, und mit der Festlegung sehr restriktiver offizieller Importquoten bedroht. Danach wurde den exportierenden Nationen offeriert, daß der Handelskonflikt beigelegt werden könnte, wenn sie ihre Exporte auf eine etwas günstigere Quote freiwillig beschränkten. Um die restriktiveren offiziellen Quoten und langwierige GATT-Schiedsgerichtsverfahren zu umgehen, stimmten viele Exportnationen den freiwilligen Selbstbeschränkungen zu.

Im Unterschied zu den Baumwoll- und Textilabkommen werden die Selbstbeschränkungsabkommen und ihr konkreter Inhalt vor der Öffentlichkeit und dem GATT zumeist geheim gehalten. Dieser Teil des Welthandels wird in einer undurchsichtigen rechtlichen Grauzone abgewickelt. Die Monitorfunktion des GATT wird suspendiert. Hervorstechendster Aspekt der Exportselbstbeschränkungsabkommen ist ihr länderspezifisch diskriminierender Charakter. Dieser ergibt sich unmittelbar aus ihrem Zweck, der Abwehr billiger Importe aus bestimmten Staaten. In vielen Fällen macht es für den importierenden Staat wenig Sinn, die strengen Voraussetzungen des Art.XIX GATT (Erlaß von Importquoten bei plötzlichen Störungen des Marktes), insbesondere die Voraussetzung der Nichtdiskriminierung einzuhalten. Selbstbeschränkungsabkommen kommen also in der Regel immer dann zum Zug, wenn der angestrebte Importschutz nicht mit Art.XIX GATT-Vertrag begründbar ist oder aber der Absicht der selektiven Diskriminierung widerspricht. Mit dem Grauzonenabkommen wird aus der

⁸⁸ Siehe dazu z.B. M. Wolf, 1983.

⁸⁹ Hudec, 1975, S.213. 1971 wurden insgesamt ein Achtel der U.S.-Importe durch Selbstbeschränkungsabkommen reguliert (Keohane, 1980, S.141).

GATT-widrigen Importbeschränkung eine GATT-rechtlich zweifelhafte, freiwillige Exportbeschränkung.⁹⁰ Zur Absicherung ihrer eigenen Praxis stellten sich die USA auf den Standpunkt, daß diese Vereinbarungen den Welthandel nicht restriktiv einschränken würden (Hudec, 1975, S.213). Dagegen muß eingewandt werden, daß im Gegensatz zu dem multilateralen, transparenten und entpolitizierenden GATT-Regime Selbstbeschränkungsabkommen bilaterale, geheime und hochpolitisierte Handelsbeziehungen zum Ausdruck bringen, in denen

„... die relative politische Macht der beteiligten Staaten für die Richtung und das Volumen der Handelsströme ausschlaggebende Bedeutung...“ (Fröhlich, 1989, S.14).

erlangt.

Die Ausbreitung von Selbstbeschränkungsabkommen wurde durch die zollpolitischen Erfolge des GATT und auf seiten der Exportstaaten durch eine ökonomische Rente begünstigt. Nach dem erfolgreichen Abschluß der Kennedy-Runde erreichten die Zollsätze für Industriegüter ein sehr niedriges Niveau. Da diese niedrigen Zölle über das GATT gebunden und verallgemeinert waren, sahen sich Staaten, die bedrohten Branchen außenwirtschaftlichen Schutz verschaffen und zugleich die GATT-Verfahren umgehen wollten, veranlaßt, auf Maßnahmen in der Grauzone nichttarifärer Handelshemmnisse zurückzugreifen.

Die Ausbreitung von Selbstbeschränkungsabkommen wurde auch dadurch begünstigt, daß das exportierende Land eine ökonomische Rente kassiert. Die Preise der freiwillig beschränkten Exportwaren können nämlich soweit angehoben werden, bis das künstlich verknappte Angebot wieder mit der tatsächlich vorhandenen Importnachfrage im Einklang steht (Fröhlich, 1989, S.10).

2.7. Resümee: Die Entwicklung des GATT bis zum Ende der Kennedy-Runde

In der Periode von der Gründung des GATT bis zum Ende der Kennedy-Runde erweiterte sich der räumliche Einflußbereich der GATT-Normen um wichtige Industriestaaten wie die BR Deutschland und Japan sowie eine Vielzahl von Entwicklungsländern. Die Gesamtzahl der an der Kennedy-Runde teilnehmenden Staaten wuchs auf 48 an. Der materielle Einflußbereich der vier Zentralnormen wurde dagegen durch den faktischen Ausschluß des Agrarhandels, die Bildung von Freihandelszonen und die Einführung von Zollpräferenzen gegenüber den Entwicklungsländern eingeschränkt. Hinzu kam der „general breakdown of GATT legal affairs“ (Hudec, 1975, S.256), der darauf zurückzuführen war, daß das Gesamt-

⁹⁰ Nach E.-U. Petersmann (1991, S.265) haben GATT-Streitbeilegungsentscheidungen später sogar zu der Klarstellung geführt, daß freiwillige Exportbeschränkungen völkerrechtswidrig sind.

gebäude reziproker, nichtdiskriminierender Verpflichtungen ins Schwanken gekommen war. Bezogen auf den Austausch industrieller Güter zwischen den westlichen Industriestaaten war die Herrschaft des GATT-Regimes und seiner Normen im wesentlichen ungebrochen. Durch die Dynamik der Zollreduktionen wurde die Dominanz der GATT-Normen zusätzlich intensiviert.

„Yet despite its obvious successes, the GATT trade regime in 1967 was already showing signs of stress.“⁹¹

Die USA hatten in den 50er Jahren die diskriminierenden Handelspraktiken westeuropäischer Staaten toleriert, die Entstehung des Handelsblocks EWG sogar gefördert und Japan sehr frühzeitig und in einseitiger Weise den vorteilhaften Meistbegünstigungsstatus eingeräumt. Nun im Verlauf der 60er Jahre griff der Förderer und Garant des GATT selbst häufiger auf nichttarifäre Handelshemmnisse (LTA, VERA's) zurück, um den eigenen Binnenmarkt zu schützen. Die EWG und darin eingeschlossen die BR Deutschland ging insbesondere im Agrarbereich und im Handel mit Entwicklungsländern ihre eigenen nicht immer GATT-konformen Wege. Japan war in der Periode bis 1970 noch stark damit beschäftigt, bestehende Diskriminierungen abzubauen.

Im Jahr 1967 waren ca. 18 Prozent der gesamten Importe von neunzehn Industriestaaten von nichttarifären Handelshemmnissen betroffen. 39% der U.S.-Importe, 32% der japanischen Importe und 26% der westdeutschen Importe waren von diesen Hemmnissen betroffen (Jägeler, 1973, S.24f.). Nach groben Schätzungen war der weltweite Handel, der nach der Meistbegünstigungsklausel abgewickelt wurde, von einem 90prozentigen Maximum in den 50er Jahren auf ca. 77% im Jahr 1970 zurückgefallen (Finlayson/Zacher, 1981, S.569).

⁹¹ R. Keohane, 1980, S.139. Finlayson und Zacher (1981, S.595f.) veranschlagen die Bestandskraft der GATT-Normen in den 60er Jahren etwas günstiger.

3. DIE TOKIO-RUNDE (1973-1979)

3.1. Der „Nixon Schock“ als auslösendes Moment

Das erste U.S.-amerikanische Handelsbilanzdefizit im Jahr 1971 war eine wesentliche Ursache für die einseitige Aufkündigung des Abkommens von Bretton Woods durch die USA noch im selben Jahr. Das Maßnahmenpaket, das die USA in Reaktion auf die Verschlechterung der außenwirtschaftlichen Lage ergriffen, betraf zwar hauptsächlich - aber nicht nur - den monetären Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen.⁹² So sollte eine temporäre 10%ige Einfuhrsteuer, die GATT-widrig war (Jägeler, 1973, S.36), die U.S.-Handelsbilanz entlasten.

„The measures amounted to a sort of mercantilist revolution in domestic and foreign policy“ (Calleo, 1982, S.63).

Die USA gaben mit der einseitigen Aufkündigung des Bretton Woods-Abkommens ihre traditionelle hegemoniale Rolle gegenüber den Verbündeten und den beiden ökonomischen Regimen auf⁹³ und agierten als ein Staat, der, der Beachtung der Regime-Normen enthoben, mit merkantilistischen Maßnahmen seine Position innerhalb der internationalen politischen Ökonomie zu verbessern trachtete.

Die amerikanischen Maßnahmen vom August 1971 lösten bei den Handelspartnern den sogenannten „Nixon-Schock“ (Keohane, 1984, S.209) aus und erwiesen sich als ein wesentlicher Antrieb für das Zustandekommen der siebten multilateralen Verhandlungsrunde im Rahmen des GATT. Diese sogenannte Tokio-Runde wurde - nach einer entsprechenden Empfehlung Japans - im Februar 1972 durch die Hinterlegung von drei nahezu gleichlautenden Erklärungen der drei handelspolitischen Großmächte - der USA, der EG und Japan - beim Generalsekretär des GATT eingeleitet (Jägeler, 1973, S. 36-38). Nach intensiven Vorbereitungen begann die 7. GATT-Runde im September 1973 in Tokio.

Die USA traten in diese GATT-Runde als eine Macht ein, die, an handelspolitischen Machtindikatoren gemessen, ihren Hauptkonkurrenten nicht mehr überlegen war. Im Gegenteil, die handels- und währungspolitischen Probleme der USA hoben sich deutlich von den zu handelspolitischen Riesen erstarkten Staaten BR Deutschland und Japan ab. Die USA waren in ökonomischer Hinsicht im Vergleich zur EG und zu Japan zu einer „normalen Macht“ geworden.⁹⁴ Die USA zeigten immer weniger die Bereitschaft, als Hegemon im Rahmen des GATT aufzutreten und überproportionale Kosten zur Stabilisierung des Regimes zu tragen, z.B. in Form

⁹² Nixons 'New Economic Policy' hatte selbstverständlich auch binnenwirtschaftliche Ursachen und Aspekte, siehe dazu z B. D. Calleo, 1982, Kap. 4: „Nixon's Revolution“.

⁹³ Das Regime fester Wechselkurse wurde 1971 auf Dauer abgeschafft. Siehe dazu Kap. 6, Abschnitt 4.

⁹⁴ R. Rosecrance (Hrsg.), 1976, „America as an Ordinary Country“.

der Aufrechterhaltung eines relativ frei zugänglichen Binnenmarktes oder der Tolerierung von Handelspraktiken und -arrangements, die U.S.-Waren einseitig benachteiligten. Die USA waren nicht mehr bereit, GATT-Normen zu verteidigen, wenn diese mit den eigenen außenwirtschaftlichen Interessen kollidierten (Krasner, 1979, S.499). Die tradierte hegemoniale Rolle der USA und der relative ökonomische Machtverlust produzierten tiefgreifende Widersprüche in der U.S.-Außenpolitik:

„Thus, while US policy in general strove to sustain the postwar liberal order, US economic policy was steadily undermining the constituent principles of that order. ..., the US expected to use its hegemony within the system to claim special advantages and exemptions from discipline“ (Calleo, 1982, S.123).

Andererseits verstärkten die USA ihre Klagen über den Merkantilismus und die Trittbrettfahrerei der Verbündeten. Japan und die EG würden fortgesetzt gegen U.S.-Importe diskriminieren - insbesondere im Agrarbereich - und seien nicht bereit, einen angemessenen Kostenanteil bei der Aufrechterhaltung eines liberalen Welthandelsregimes zu übernehmen.⁹⁵

3.2. Die Ergebnisse der Tokio-Runde

An der Tokio-Runde nahmen 99 Staaten teil, also mehr als doppelt so viele wie an der Kennedy-Runde. Die GATT-Runde fand vor dem Hintergrund ökonomischer Turbulenzen statt: dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen und den beiden Ölpreissteigerungen in den Jahren 1973/74 und 1978/79. Trotzdem wurden die Ergebnisse der Tokio-Runde im April 1979 paraphiert. Die übergeordneten gemeinsamen Interessen der USA, der EG und Japans an einem liberalen Handelsregime hatten sich noch einmal durchgesetzt.⁹⁶

Die Existenz der EG als ein den USA ebenbürtiger Handelspartner schlug sich während der Tokio-Runde auch in formaler Hinsicht nieder. Nachdem Ende der 60er Jahre die Errichtung eines gemeinsamen Außenzolls abgeschlossen worden war, wurden die Mitgliedstaaten der EG - inklusive der neuen Mitglieder GB, Irland und Dänemark - durch einen Vertreter der EG-Kommission in den GATT-Verhandlungen repräsentiert. Dementsprechend wurden auch die Ergebnisse der Tokio-Runde durch die EG-Kommission paraphiert (Steeg, 1979, S.523f.).

Die folgende Bestandsaufnahme und Bewertung der Ergebnisse der Tokio-Runde ist in vier Abschnitte untergliedert: 1.) die Fortsetzung der Zollsenkungspolitik im Bereich des Handels mit gewerblichen Gütern, 2.) die Kodices im nichttarifären Bereich, 3.) die Liberalisierung des Agrarhandels

⁹⁵ D. Calleo, 1982 S.67f.: „Allies as Free Riders.“

⁹⁶ Die Überordnung dieser gemeinsamen Interessen kam insbesondere in dem 1974 verabschiedeten Trade-Pledge der OECD, einer „handelspolitischen Stillhalteerklärung“ in Bezug auf den um sich greifenden Protektionismus zum Ausdruck (Steeg, 1979, S.525).

und 4.) die Gestaltung der handelspolitischen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.

3.2.1. Zollsenkungen im Bereich gewerblicher Güter

Ziel der Tokio-Runde war es, die durchschnittliche Zollhöhe der Haupt-handelsländer linear um weitere 40% zu senken. Dieses hochgesteckte Ziel wurde jedoch nicht ganz erreicht. Bezieht man die vielfältigen Ausnahmen und Sonderregelungen ein, so wurde eine immer noch sehr beachtliche durchschnittliche Zollsenkung von 33% vereinbart, die, beginnend mit dem Jahr 1980, in acht jährlichen Schritten realisiert werden sollte.⁹⁷

Betrug die durchschnittliche Zollhöhe der Industriestaaten 1947 noch 35%, so ist es als ein Erfolg des GATT-Regimes anzusehen, daß diese Zölle am Ende der 80er Jahre bis auf durchschnittlich 5% abgesenkt wurden (Fröhlich, 1989, S.8). Zölle sind damit im Bereich des Handels mit gewerblichen Gütern kein relevantes Handelshemmnis mehr. Die staatliche Beeinflussung der Außenhandelsbilanz muß nunmehr ganz überwiegend auf anderen Feldern stattfinden, z.B. durch den Gebrauch der verschiedenen Formen nichttarifärer Handelshemmnisse.

3.2.2. Die Kodices im nichttarifären Bereich

Nachdem schon in den 60er Jahren nichttarifäre Handelshemmnisse besorgniserregend zugenommen hatten, beschlossen die Vertragschließenden Parteien, das Verhalten der Staaten im nichttarifären Bereich einem Reglement und einer verstärkten Kontrolle zu unterwerfen. Am Ende der Tokio-Runde lagen den Staaten sieben Kodices über nichttarifäre Handelshemmnisse zur Paraphierung vor: die Kodices über Regierungskäufe, Subventionen, technische Normen, Zollwerte, Importlizenzen, Imitationen und Anti-Dumping-Maßnahmen. Darüber hinaus wurden diverse sektorale und produktspezifische Abkommen ausgehandelt, z.B. für den Bereich der Zivilluftfahrt und den Handel mit Milchprodukten und Rindfleisch (Steeg, 1979, S.527-532).

Trotz intensiver Verhandlungen gelang es nicht, Einverständnis über einen Schutzklauselkodex herzustellen. Dies lag vor allem an der Forderung der EG, selektive, d.h. länderspezifisch diskriminierende Schutzmaßnahmen ohne internationale Kontrolle zuzulassen (Steeg, 1979, S.534; Finlayson/Zacher, 1981, S.580). Die Verhandlungen scheiterten konkret daran, daß die EG auf dem Recht bestand, selektive Schutzmaßnahmen einseitig verhängen zu können, während Japan und die Entwicklungsländer auf einer scharfen internationalen Kontrolle bestanden (Krasner, 1979, S.523). Die Schutzklausel nach Art.XIX GATT-Vertrag läßt aber in Übereinstimmung mit der Nichtdiskriminierungsnorm nur Maßnahmen nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz zu. Ein Schutzklauselkodex im Sinne der EG wäre daher keine Präzisierung des Art.XIX GATT-Vertrags, sondern eine vollständige Verkehrung seiner ursprünglichen Intentionen gewesen.

⁹⁷ H. Steeg, 1979, S.527. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieser Zollsenkung waren eher geringfügig (Krasner, 1979, S.501).

Allen Kodices ist gemeinsam, daß die in ihnen festgelegten Liberalisierungen nicht gemäß der unbedingten Meistbegünstigungsklausel allen GATT-Mitgliedstaaten gleichermaßen eingeräumt werden. Vielmehr kommt das Prinzip der bedingten Meistbegünstigung zur Anwendung, d.h. die liberalisierenden Vorschriften eines bestimmten Kodex bleiben auf die Signatarstaaten beschränkt.⁹⁸ Jeder Kodex sieht zudem die Einrichtung eigener Komitees der Signatarstaaten mit konsultativen oder autoritativen Funktionen sowie eigenen Streitbeilegungsverfahren vor.⁹⁹

Die Bewertung der Kodices unter dem Gesichtspunkt der GATT-Normen fällt zwiespältig aus. Auf der einen Seite stellen diese neuartigen Reglementierungen eine „institutionelle Fortentwicklung“ (Stegg, 1979, S.527) des GATT-Regimes dar. Die Kodices drängen die nichttarifären Handelsschranken zurück bzw. versuchen, diese einzuhegen. Bezogen auf die jeweilige Gruppe von Signatarstaaten bedeutet ein Kodex eine Ausdehnung der zentralen GATT-Normen - Multilateralismus, Nichtdiskriminierung, Liberalisierung und Reziprozität - auf bislang nicht erfaßte Gebiete der staatlichen Regulierung des Außenhandels.

Auf der anderen Seite jedoch, im Verhältnis von Signatarstaaten zu Nicht-Signatarstaaten, beinhalten die Kodices eine Abweichung von der Meistbegünstigungsklausel. Krasner (1979, S.500) faßt diesen Aspekt der Kodices zusammen:

„In the past the principle of unconditional MFN treatment was often honored in the breach; in the Tokio- Round it was directly compromised.“

Die Kodices sind also streng genommen keine Ausdehnung des GATT-Vertrags in neue Bereiche, sondern je eigene Wesenheiten, die in einem je individuellen Spannungsverhältnis zum traditionellen GATT-Regime stehen.¹⁰⁰ Insofern tragen die Kodices zu einer Fragmentierung und Komplizierung der Rechtsregeln bei, denen der Welthandel unterliegt. Je nachdem um welchen Staat, welche Branche oder welches Produkt es sich handelt, kommen die Regeln und Verfahren des GATT-Vertrags mit seinen Ausnahmen, Dispensen und Sonderbehandlungen, die spezifischen Regelungen der verschiedenen Kodices oder die branchen- bzw. produktspezifischen Abkommen oder gar die trotz Tokio-Runde zunehmenden informellen bilateralen Vereinbarungen über freiwillige Exportbeschränkungen zur Anwendung.

⁹⁸ Zu den Bestimmungen im einzelnen siehe Hufbauer, G. C./Erb, S. J./Starr, H.P., „The GATT Codes and the Unconditional Most-Favoured-Nation Principle.“

⁹⁹ H. Steeg (1979, S.535) kommt auf insgesamt vierzehn neue Durchführungs- und Kontrollgremien.

¹⁰⁰ G. Curzon und V. Curzon Price (1980, S.144) sehen darin ein „multitier system“. Der Wirkungsbereich der universellen GATT-Normen wird beschränkt und „(t)he danger lies in the fact that the principle of discriminatory treatment, through the conditional most-favoured-nation (MFN) clause, will become an accepted way of dealing with non-tariff barriers.“

3.2.3. Liberalisierungen im Agrarbereich

Die USA waren in die Tokio-Runde mit der Prämisse eingetreten, diese Verhandlungen dazu zu nutzen, das amerikanische Handelsbilanzdefizit durch Konzessionen anderer Staaten zu verkleinern. Ein Beitrag zur Senkung oder gar Beseitigung dieser Defizite konnte insbesondere von erweiterten Exportmöglichkeiten für amerikanische Agrarprodukte erwartet werden.¹⁰¹ Die großräumig und sehr technikintensiv produzierende amerikanische Landwirtschaft verfügte gegenüber den überwiegend kleinbäuerlichen Strukturen in der EG und in Japan über beträchtliche Produktivitätsvorsprünge. Die japanischen Einfuhrquoten und das EG-System variabler Abschöpfungen verhinderten jedoch die Realisierung dieses komparativen Vorteils. Durch die gemeinsame Agrarpolitik der EG waren die hiervon betroffenen Exportprodukte der USA sogar zurückgegangen (Jägeler, 1973, S.72).

Kompromisse zwischen den USA und der EG im Agrarbereich werden durch zwei Umstände erschwert. Zum einen benutzt der moderne Agrarprotektionismus nicht hauptsächlich tarifäre Handelshemmnisse zum Schutz der nationalen Agrarproduzenten. Dies würde die Kompromißfindung nach dem bekannten Muster der GATT-Verhandlungen erheblich erleichtern. Stattdessen stehen sich zwei unterschiedliche Agrarmarktordnungen gegenüber. Die EG praktiziert ein System von Garantiepreisen, die durch variable Abschöpfungen, d.h. Zuschläge auf Importprodukte, nach außen abgeschirmt werden. Die USA dagegen bevorzugen ein System von Einkommenstransfers und Beihilfen an die Landwirte bei vergleichsweise offenen Grenzen. Auf der gemeinsamen Agrarpolitik gründet sich ein gutes Stück der Identität der EG. Die Architektur der EG baut darauf auf, daß die stärker landwirtschaftlich geprägten südeuropäischen Staaten in den anderen Mitgliedstaaten einen geschützten Markt für ihre Produkte vorfinden.

Das Beharren auf einer Ausklammerung des Agrarbereichs aus den Verhandlungen der Tokio-Runde durch die EG und Japan hätte das Scheitern der gesamten Verhandlungen heraufbeschwören können. Also wurde verhandelt. Die Ergebnisse der Tokio-Runde fielen aus der Sicht der USA dennoch denkbar mager aus. Die wechselseitigen Zollreduktionen ergeben saldiert ein kleines Plus für die USA. Aus dem Subventionskodex läßt sich eine Verstärkung der Rechtspositionen der USA ableiten. Von den produktspezifischen Abkommen über Milchprodukte und Rindfleisch sind die USA nicht betroffen. Ein Abkommen über den internationalen Handel mit Weizen kam nicht zu Stande (Krasner, 1979, S.520f.). Im Endeffekt konnten die USA die beiden Widersacher, die EG und Japan, nicht zu substantiellen Zugeständnissen bewegen. Auch in der Verfolgung national-partikularer Interessen bekam der Hegemon nun die Grenzen seiner Macht zu

¹⁰¹ Dabei muß berücksichtigt werden, daß der Anteil agrarischer Produkte an der Gesamtmenge amerikanischer Exporte im Vergleich zu anderen Industriestaaten relativ hoch war. In den EG-Staaten setzten die USA immerhin ein Viertel ihrer gesamten Agrarausfuhren ab (Jägeler, 1973, S.72).

spüren, obwohl er in den Verhandlungen sein ganzes Gewicht in die Waagschale geworfen hatte. Daß die Ergebnisse der Tokio-Runde trotzdem letztendlich gebilligt wurden und auch im Kongreß Zustimmung fanden, lag daran, daß der sektorale Handelsbilanzüberschuß der USA im Agrarbereich im Verlauf der 70er Jahre von weniger als 2 Mrd. U.S.-Dollar auf mehr als 26 Mrd. U.S.-Dollar ausgedehnt werden konnte (Destler, 1989, S.197)

3.2.4. Die Präferenzabkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern

Mit dem 1966 in Kraft getretenen vierten Teil des GATT-Vertrags wurden die Entwicklungsländer gemäß Art. 36, Abs.8 von der Reziprozitätsnorm befreit. Auf diesen Teil des GATT-Vertrags stützt sich das Allgemeine Präferenzsystem (Generalized System of Preferences = GSP), in dessen Rahmen die Industriestaaten den Entwicklungsländern unter Umgehung der Nichtdiskriminierungsnorm zollpolitische Vergünstigungen einräumen konnten. Die Verletzung der Nichtdiskriminierungsnorm, die darin besteht, daß andere Industriestaaten nicht in den Genuß der niedrigeren Zollsätze kommen können, wurde 1971 für einen Zeitraum von zehn Jahren durch einen 'waiver' legalisiert (Finlayson/Zacher, 1981, S.568 und S.582f.).

Im Zuge dieser Entwicklung kam es zu einem Konflikt zwischen den USA und der EG, der sich hauptsächlich auf das Ausmaß der Präferenzpolitik der EG und die Reziprozität eingeräumter Präferenzen bezog. Die EWG hatte nämlich, beginnend mit der Jaunde Konvention von 1963, eine Reihe von reziproken Präferenzabkommen mit ehemaligen Kolonien abgeschlossen. Nach 1973 kamen die Commonwealth-Staaten, die über Sonderbeziehungen mit Großbritannien verfügten, hinzu. Ein großer Teil der Verträge zwischen EG-Staaten und Entwicklungsländern wurde 1974 in das erste Lomé-Abkommen überführt. Am zweiten Lomé-Abkommen (1979) beteiligten sich 58 und am dritten Lomé-Abkommen (1984) 64 afrikanische, karibische und pazifische (AKP-)Staaten. Zusätzlich schloß die EWG/EG 1964 mit der Türkei und in den 70er Jahren mit mehreren Mittelmeerstaaten sogenannte Assoziierungs- und Interimsabkommen ab.¹⁰²

Die USA sahen in diesen Abkommen der EG mit Entwicklungsländern den Versuch, einen gegen andere Staaten diskriminierenden Handelsblock zu errichten. Insbesondere war den USA die Gewährung von Gegenpräferenzen seitens der Entwicklungsländer ein Dorn im Auge, denn die Reziprozität der Zollpräferenzen eröffnete der EG Absatzmärkte in der Dritten Welt und erschwerte den Zugang für andere Handelsnationen. Mit dem Trade Reform Act von 1974 reagierten die USA auf die Dritte-Welt-Politik der EG, indem sie Entwicklungsländern, die an reziproken Präferenzabkommen teilnahmen, ihrerseits keine Präferenzen, etwa im Rahmen der GSP, einräumten (Jägeler, 1973, S.138f.).

¹⁰² Eine Aufzählung der verschiedenen Abkommen enthält der Artikel von H.-J. Seeler (1985, S.97).

Das Problem der Reziprozität der Zollpräferenzen konnte am Ende der Tokio-Runde in einem Zusatzdokument entschärft werden. Mit der neu geschaffenen 'enabling clause' wurden nichtreziproke und differenziert anzuwendende Präferenzen zugunsten der Entwicklungsländer dauerhaft legitimiert (Steed, 1979, S.534; Krasner, 1979, S.524; Jackson, 1983, S.176).

3.3. Resümee: Die Tokio-Runde - eine Runde der aufgeschobenen Widersprüche

Die USA mußten in den 70er Jahren die ersten Handelsbilanzdefizite im 20ten Jahrhundert hinnehmen. Die USA reagierten darauf mit einem eklatanten Verstoß gegen das GATT-Regime, und dieser erwies sich in der Folgezeit als ein auslösendes Moment für die Tokio-Runde. Auch die deutschen und japanischen Handelsbilanzen schwankten in den 70er Jahren zwischen positiven und negativen Salden; negativ wurden sie im Gefolge der beiden Ölpreiskrisen. Die Salden aller drei Staaten bewegten sich in der gleichen Größenordnung; sie waren somit in der 'issue area' des internationalen Handels machtpolitisch gleichwertig (Keohane, 1980, S.154).

Allen drei Staaten war ein grundsätzliches Bekenntnis zum liberalen Welt-handelsregime GATT gemeinsam, das sich vor allem in den Zollsenkungen und den Kodices realisierte. In vielen anderen Bereichen gerieten die Verhandlungen jedoch in eine Sackgasse, so etwa im Agrarbereich und beim Schutzklauselkodex. Die USA konnten es sich nicht mehr leisten, dem Bestand und der Fortentwicklung des GATT-Regimes eigene Interessen unterzuordnen. Stattdessen waren die USA darum bemüht, sich in den Verhandlungen neue Exportmöglichkeiten zu erschließen, um ihre defizitäre Handelsbilanz auszugleichen. Nebenher griffen die USA zunehmend auch auf Maßnahmen außerhalb des GATT-Regimes zurück.¹⁰³ Die EG-Kommission vertrat in den Verhandlungen die Gemeinschaftsinteressen ihrer Mitgliedstaaten und zeigte in wichtigen Bereichen, z.B. der Agrarpolitik und in Bezug auf den Schutzklauselkodex, kaum Kompromißbereitschaft. Japan, das Land, das eigentlich das allergrößte Interesse an einem liberalen Handelsregime haben mußte, begnügte sich im wesentlichen mit einer Vermittlerrolle zwischen den Kontrahenten USA und EG.¹⁰⁴

Das wichtigste Ergebnis der Tokio-Runde war, daß ein Rückfall in den ökonomischen Nationalismus und in Verhaltensweisen der 30er Jahre vermieden worden war (Wolff, 1980, S.17). Nach dieser wohl unstrittigen Feststellung muß jedoch die Bestandsaufnahme darüber erfolgen, was die Ergebnisse der Tokio-Runde für das GATT-Regime bedeuten. Krasner

¹⁰³ So stiegen z.B. die mit Strafmaßnahmen abgeschlossenen Anti-Dumping Fälle von 11 in den Jahren 1960 bis 1968 auf 65 in den Jahren 1969-1977 (Krasner, 1979, S.498). Zur juristischen Problematik der U.S.-Anti-Dumping Gesetzgebung siehe Alan Wolff (1980).

¹⁰⁴ Jägeler, 1973, S.106. Als Kuriosum muß wohl die japanische Initiative bewertet werden, international gültige Regeln für freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen auszuarbeiten (Jägeler, 1973, S.107).

(1979, S.524) geht in seinem Resümee davon aus, daß die Vereinbarungen der Tokio-Runde nicht mehr von dem ursprünglichen Normenkanon des GATT-Vertrags geleitet wurden, sondern ein Ausgleich national-partikularer Interessen stattgefunden hat. Dieser Interessenausgleich beinhaltete mit den GATT-Normen kompatible Bestandteile, die vor allem in den Zollsenkungen und den liberalisierenden Aspekten der Kodices enthalten waren. Daneben gab es auch andere Ergebnisse, die das GATT-Regime weiter aushöhlten, den Fächer zu respektierender Normen ausfransten und das Rechtssystem zersplitterten, wie z.B. die Anwendung einer bedingten Meistbegünstigungsklausel in den Kodices, der Staatsinterventionismus der sektoralen Abkommen und die Aufhebung der Reziprozitätsnorm gegenüber den Entwicklungsländern.¹⁰⁵

Die Ergebnisse der Tokio-Runde transformierten das GATT-Regime. Es wurde komplizierter und fragiler, - ein 'multi-tier system' - ohne allgemeingültige Normen. In Krasner's Analyse, die 1979 erscheint, also bevor die Theorie hegemonialer Stabilität begrifflich existiert, sind diese Transformationsprozesse auf Verschiebungen in der Verteilung von Macht im internationalen System zurückzuführen:

„The extant international trading regime is, however, more fragile than the order in the 1950s and 1960s, not because particular economic interests have changed, but because there has been a fundamental shift in the distribution of power in the international system: the unique paramountcy enjoyed by the United States has come to an end“ (Krasner, 1979, S.492).

Die USA verfügten nicht mehr über die notwendigen Ressourcen, um ihren Handelspartnern einseitig ökonomische Zugeständnisse einräumen zu können und dadurch das Regime zu stabilisieren (Krasner, 1979, S.493 und S.527f.).

R. Keohane sucht auch nach anderen Gründen für den in den 70er Jahren aufkommenden Protektionismus, kommt aber zu dem Schluß:

„To some extent, difficulties in maintaining liberal trade among OECD countries do reflect erosion of U.S. hegemony,...“ (Keohane, 1980, S.154).

Die annähernde Gleichheit der handelsbezogenen Machtressourcen sei eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Veränderungen des GATT-Regimes.

¹⁰⁵ H. Steeg's (1979, S.535) Einschätzung ist, weil wenig normorientiert, erheblich positiver: „Mit Ausnahme der Schutzklauselfrage sind in allen Bereichen der Tokio-Erklärung (dem Ausgangspunkt der Verhandlungen, d.V.) substantielle Fortschritte gemacht worden. (...) Das Ergebnispaket dieser siebten multilateralen Verhandlungsrunde im Rahmen des GATT ist eine Weichenstellung zugunsten eines offenen Welthandelssystems auch unter denkbar kritischen Verhältnissen.“

Für die wichtigsten U.S.-amerikanischen Autoren ist die Entwicklung des GATT-Regimes in den 70er Jahren eine Bestätigung der Theorie hegemonialer Stabilität. Wie in Kap.6, Abschnitt 5 zu zeigen sein wird, gilt dies in noch höherem Maße für das internationale Währungsregime. Die Krisen- und Zerfallssymptome beider Regime in dieser Übergangsphase lieferten das empirische Material, aus dem heraus die Theorie hegemonialer Stabilität Anfang der 80er Jahre abgeleitet und formuliert werden konnte.

4. DIE URUGUAY-RUNDE 1985 - 1990

4.1. Die Ausgangsposition im Dreieck USA - EG/BR Deutschland - Japan

Nach der Implementation der in der Tokio-Runde vereinbarten Zollreduktionen betrugen die durchschnittlichen Zollsätze der USA 4,9%, der EG 6% und Japans 5,4%.¹⁰⁶ Diese Zollsenkungen fanden vor dem Hintergrund immer größer werdender Handelsbilanzungleichgewichte zwischen den USA, der BR Deutschland und Japan statt. Die BR Deutschland und Japan konnten nach der zweiten Runde von Ölpreissteigerungen (1978/79) wieder Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse vor allem durch eine Ausdehnung ihrer Exporte in die USA erzielen. Die erste Hälfte der 80er Jahre war, in Bezug auf die USA, durch einen Höhenflug des U.S.-Dollar, der 1985 bis auf 3,50 DM/US-\$ stieg, und durch expandierende Handelsbilanzdefizite gekennzeichnet. Die U.S.-Leistungsbilanz konnte durch den positiven Saldo in der Dienstleistungsbilanz, die Zinseinnahmen und die retransferierten Profite nicht mehr gedeckt werden und wurde deshalb ebenfalls in rasch zunehmenden Maße negativ. Der Abbau der Gläubigerposition der USA hatte begonnen. Auf der anderen Seite

„... net inflows of savings, equal to 0.9 percent of GDP in Japan and 0.6 percent in Germany in 1980, turned into net outflows of 3,4 percent and 3,6 percent, respectively, by 1985“ (Balassa/Noland, 1988, S.5).

Während die USA zum Schuldner mutierten, wurden aus der BR Deutschland und Japan zu Beginn der Uruguay-Runde internationale Gläubiger. Auch die bilateralen und sektorspezifischen Handelssalden entwickelten sich zuungunsten der USA. Zu dem traditionellen Handelsdefizit mit Japan war ein Defizit im Handel mit der EG hinzugekommen.¹⁰⁷ 1986 wurden die USA trotz ihrer überlegenen Produktivität im Agrarsektor zum ersten Mal seit langer Zeit Netto-Importeur von Agrarprodukten. Zudem verloren die Vereinigten Staaten nun auch noch im Hochtechnologiesektor Anteile am Welthandel. Das Konfliktpotential der handelspolitischen Beziehungen innerhalb der Triade hatte sich also im Vorfeld der Uruguay-Runde erheblich ausgedehnt. Die USA gingen mit noch mehr Abstand zu ihrer tradierten Rolle als Garant und Förderer des GATT-Regimes in die Verhandlungen.

¹⁰⁶ J. Bhagwati, 1988, S.3. Diese Sätze gelten für den gewerblichen Bereich.

¹⁰⁷ 1981 betrug der bilaterale Handelssaldo der USA mit der EG +12,416 Mrd. US-\$, 1982 +10,923 Mrd. US-\$, 1983 +3,207 Mrd. US-\$, 1984 -8,358 Mrd. US-\$ und 1985 sogar -17,683 Mrd. US-\$ (Informationen für die Außenwirtschaft, 3/87, S.9).

4.2. Die Entwicklung des GATT-Regimes zwischen der Tokio- und der Uruguay-Runde

Trotz der Liberalisierungserfolge des GATT im tarifären Bereich mehrten sich seit dem Ende der 70er Jahre die Stimmen, die nicht nur auf dieses oder jenes Krisensymptom im GATT-Regime hinwiesen, sondern vor einem drohenden Zusammenbruch der liberalen und kooperativen Welt-handelsordnung und einem Rückfall in den Protektionismus warnten (Krasner, 1979, S.525; Keohane, 1980, S.141). Der Einfluß und die Zahl nichttarifärer Handelsschranken nahm bedrohliche Ausmaße an. Handels-schranken nichttarifärer Art erfaßten Industriezweig nach Industriezweig, so z.B. den internationalen Handel mit Kraftfahrzeugen, Stahl, Unterhaltungse-lektronik und Werkzeugmaschinen. Das Schlagwort von einem „neuen Pro-tektionismus“ machte die Runde (Gutowski, 1984). Eine GATT-Studie - der sogenannte Leutwiler-Report - trug 600 verschiedene Formen nichttarifärer Handelshemmnisse zusammen.¹⁰⁸

Einer Schätzung von Cline (1983, S.16) zufolge wurde Anfang der 80er Jahre ca. ein Drittel der Importe in die USA und in die EG-Staaten durch nichttarifäre Handelsschranken beeinträchtigt. Besonders markant war die Zunahme der Anzahl freiwilliger Selbstbeschränkungsabkommen in der Automobilbranche. Diese diskriminierenden Abkommen betrafen den Au-tomobilhandel zwischen den Industriestaaten 1973 nur zu ca. einem Pro-zent, 1983 aber zu fast 50%. 1981 wurde z.B. der U.S.-Automobilmarkt durch ein Selbstbeschränkungsabkommen mit Japan geschützt. Die höchst-zulässige Einfuhrmenge betrug bis 1985 2 Millionen japanische Autos, da-nach 2,3 Millionen (Fröhlich, 1989a, S.23f.).

4.2. Der Beginn der Uruguay-Runde

Vor dem Hintergrund der sich ausdehnenden Handelsbilanzungleichge-wichte und des zunehmenden neuen Protektionismus starteten die USA im November 1982 auf einem Treffen der GATT-Vertragsparteien auf Mi-nisterebene einen ersten Versuch, eine neue GATT-Runde zu initiieren. Der Versuch scheiterte (Bergsten, 1988, S.66). Eine neue multilaterale Verhand-lungsrunde wurde erst möglich, nachdem die USA ihr ganzes Gewicht hin-ter eine solche Initiative gebracht und die EG und einige große Entwick-lungsländer ihren Widerstand gegen eine solches Projekt aufgegeben hatten (Gilpin, 1987, S.199). Erst im November 1985 wurde eine Einigung mög-lich und ein Ausschuß zur Vorbereitung der 8. GATT-Verhandlungsrunde eingesetzt. Begleitet wurde diese Vorbereitungszeit von Appellen der GATT-Vertragsparteien und verschiedener Weltwirtschaftsgipfel, der Ero-sion des Welthandelsregimes Einhalt zu gebieten (Thiel, 1986, S.285).

¹⁰⁸ Elke Thiel, 1986, S.287. Zu den Formen und Merkmalen des neuen Protektionismus siehe Jürgen Donges (1981), Hans-Eckart Scharrer (1984), Siegfried Schultz (1985) und Hans-Peter Fröhlich (1989a).

Eine neue GATT-Runde bedeutete für die USA eine gute Gelegenheit, ihrer 1985 gestarteten Handelsoffensive Raum zu schaffen.¹⁰⁹ Nachdem die Vorbereitungen abgeschlossen waren, kamen im September 1986 92 Handelsminister von GATT-Mitgliedstaaten in Punta del Este, Uruguay, zusammen und verkündeten in der Deklaration von Punta del Este den Beginn der 8. multilateralen Verhandlungsrunde im Rahmen des GATT, genannt Uruguay-Runde.¹¹⁰ In diese Deklaration schrieben die GATT-Mitglieder auch eine 'standstill and rollback' Vereinbarung in Bezug auf die Ausbreitung GATT-widriger Handelsrestriktionen.

4.4. Die Agenda der Uruguay-Runde

Zum ersten Mal in der Geschichte des GATT standen Zollsenkungen nicht im Mittelpunkt der neuen Verhandlungsrunde. Die Agenda der Uruguay-Runde war zum einen - mehr noch als die Tokio-Runde - eine Reaktion auf die krisenhafte Entwicklung des GATT und zum anderen ein Resultat des amerikanischen Drängens, neue Bereiche des Welthandels der GATT-Disziplin zu unterwerfen. Die Uruguay-Runde wurde deshalb als „the most important since the GATT was negotiated“ (Patterson/Patterson, 1988, S.7) und als „die ehrgeizigste ihrer Art“ (Kirmani, 1989, S.6) bezeichnet.

Die Verhandlungen, die von einem Lenkungsausschuß (Trade Negotiation Committee = TNC) geleitet wurden, waren in zwei Untergruppen aufgeteilt: in die Verhandlungsgruppe „Waren“ und die Verhandlungsgruppe „Dienstleistungen“. Aufgabe der Dienstleistungsgruppe sollte sein, ausgehend von den Prinzipien der Nichtdiskriminierung, der Transparenz und der Gleichbehandlung ausländischer Unternehmen, multilateral zu vereinbarende Definitionen und Regeln für den internationalen Handel mit Dienstleistungen zu entwickeln. Die USA legten großen Wert auf die Einbeziehung des Dienstleistungshandels in die Uruguay-Runde und vertraten die Position, daß die Ergebnisse in die Architektur des GATT-Regimes integriert werden müßten. Auf Drängen der Entwicklungsländer, insbesondere Indiens und Brasiliens, wurde jedoch letztlich beschlossen, die Verhandlungen gemäß der „dual-track procedure“ außerhalb des GATT-Rahmens stattfinden zu lassen (Kirmani, 1989, S.6; Bhagwati, 1988, S.207). Die Entwicklungsländer befürchteten, daß sie den Dienstleistungsexporten aus den Industriestaaten schutzlos ausgeliefert wären, wenn die GATT-Normen zur Anwendung kämen. Ein wesentliches Problem der Regulierung des Dienstleistungshandels besteht darin, daß bei Dienstleistungsprodukten, wie z.B. Finanzierungs- und Versicherungsgeschäften, der Datenverarbeitung und der Te-

¹⁰⁹ E. Thiel, 1986, S.289; diese handelspolitische Offensive ging in der zweiten Amtsperiode Präsident Reagan's einher mit anderen außenwirtschaftlichen Initiativen, wie z.B. dem Plaza-Abkommen (siehe Kap.5, Abschnitt 9.2.2.) und dem Baker-Plan zur Linderung des Schuldenproblems der 3. Welt.

¹¹⁰ Im Laufe der nächsten Jahre erhöhte sich die Zahl der Staaten, die an der Uruguay-Runde teilnahmen, auf 108.

lekommunikation, eine einheitlich anwendbare Protektionsform wie der Zoll nicht existiert.

Die eigentliche GATT-Runde, die Verhandlungsgruppe „Waren“, setzte sich aus vierzehn Untergruppen zusammen. Sechs Untergruppen beschäftigten sich mit der Handelsliberalisierung,¹¹¹ acht waren der institutionellen Stärkung und Fortentwicklung des GATT-Regimes gewidmet.¹¹² Im folgenden werden drei Themenkomplexe herausgegriffen, die für die weitere Entwicklung des GATT-Regimes und seiner Normen von besonderer Bedeutung sind: der erneute Versuch der Liberalisierung des Weltagrarhandels, die Ausbreitung nichttarifärer Handelsschranken und die Fragmentierung und Regionalisierung des Welthandels durch neue Freihandelszonen.

4.4.1. Die Liberalisierung des Agrarhandels in der Uruguay-Runde

Der Anteil des Agrarhandels am Welthandelsvolumen betrug in den 80er Jahren ca. 10 Prozent. Traditionelles Streben nach Versorgungssicherheit und Rücksichtnahmen auf das bäuerlich-agrarindustrielle Klientel führten dazu, daß einer Untersuchung zufolge 1983 ca. 36% dieses Segments des Welthandels quantitativen Restriktionen unterworfen waren.¹¹³ Die USA, die EG und Japan haben unterschiedliche Systeme des Agrarprotektionismus entwickelt, deren Auswirkungen auf den Weltagrarmarkt nur sehr schwer berechenbar und vergleichbar sind. Die EG arbeitet mit Marktpreisgarantien für zumeist unbegrenzte Produktionsmengen. Überschüssige Mengen werden aufgekauft, eingelagert und später, je nachdem wie sich das Marktsegment entwickelt, auf dem Binnenmarkt oder dem Weltmarkt verkauft oder als Nahrungsmittelhilfe verwendet. Flankierend kommt die bereits erwähnte Abschirmung nach außen durch variable Abschöpfungen und Zölle sowie Exportsubventionen hinzu. In den USA wird die Landwirtschaft hauptsächlich über direkte Stützungsprogramme aus Haushaltsmitteln subventioniert (Florian, 1986, S.674). Japan, der weltweit größte Netto-Importeur von Agrarprodukten (Golt, 1987, S.10), begrenzt den Import von

¹¹¹ Themen dieser Untergruppen sind Zölle, nichttarifäre Handelshemmnisse, tropische Produkte, Textilien und Bekleidung, Agrarprodukte und auf natürlichen Ressourcen basierende Produkte.

¹¹² Die wichtigsten Themen dieser Untergruppen sind die Verbesserung und Überarbeitung des GATT-Vertrags, der Funktionsweise des GATT, der Kodices, der Schutznormen, der Streitbeilegungsverfahren und der Maßnahmen gegen Exportsubventionen. Hinzu kommt die Erarbeitung eines GATT-Reglements für den Handel mit geistigem Eigentum und für die handelspolitischen Aspekte transnationaler Investitionen.

¹¹³ D.Fitchett, 1988, S.163; nur Textilimporte sind zu einem noch höheren Prozentsatz, nämlich zu 45 Prozent, nichttarifären Handelshemmnissen unterworfen.

Agrarerzeugnissen durch eine Kombination von hohen Zöllen¹¹⁴ und Importquoten.¹¹⁵

„Nowhere are the defects of the current trading system more apparent, more damaging and in more need of urgent repair than in agricultural trade“ (Yeutter, U.S. Trade Representative, 1987, S.3).

Der GATT-Vertrag enthält zwei Ausnahmebestimmungen für den Agrarhandel, die schon für sich genommen eine starke Tendenz zum staatlich regulierten Außenhandel aufweisen. So legt Art.XI, Abs.2 GATT-Vertrag fest, daß unter der Voraussetzung, daß das heimische Angebot im gleichen Umfang wie die Importe eingeschränkt wird, mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen möglich sind. Und nach Art.XVI, Abs.3 GATT-Vertrag sind Exportsubventionen für Agrarprodukte zulässig, solange dadurch nicht ein unangemessener Anteil am Weltmarkt gegenüber einer früheren Vergleichsperiode erzielt wird.

Die restriktiven Bedingungen des Art.XI, Abs. 2 werden meistens durch den Rückgriff auf andere Mittel, z.B. GATT-'waiver', Ausnahmen in den Beitrittsprotokollen etc. umgangen. Von der Erlaubnis zu Agrarexportsubventionen wird dagegen viel Gebrauch gemacht, weil die Bedingungen für diese Subventionen sich als sehr dehnungsfähig erwiesen haben. Diese Bestimmung hat dementsprechend für sehr viel handelspolitischen Sprengstoff gesorgt. So ist es im Zeitraum 1975 bis 1985 zu acht formellen GATT-Beschwerdeverfahren gegen Agrarsubventionen gekommen - den einzigen GATT-Beschwerdeverfahren in diesem Zeitraum (Fröhlich, 1989b, S.32).

Durch die staatliche Subventions- und Protektionspolitik kam es schon in den 70er Jahren zu einer latenten Überschußproduktion, die sich in den prall gefüllten Lagerhallen der EG und der USA manifestierte. Verschärfend kam in den 80er Jahren hinzu, daß das steigende Angebot auf eine stagnierende Nachfrage traf. Auf diese Situation wurde mit Dumpingverkäufen subventionierter Agrarprodukte auf Drittmärkten reagiert. Für zusätzlichen Sprengstoff sorgte die Integrations- und Präferenzpolitik der EG, die sehr häufig gerade den U.S.-Agrarexporten traditionelle Märkte verschloß.¹¹⁶

Ein Hauptleidtragender des Subventionswettlaufs der 80er Jahre waren die USA, trotz der komparativen Kostenvorteile, die sie in diesem Sektor zur Geltung bringen konnten. Die Rückschläge im Agrarhandel waren sicherlich auch durch den starken U.S.-Dollar verursacht, der alle U.S.-Exporte in dieser Phase erschwerte. Im bilateralen Agrarhandel zwischen den USA und

¹¹⁴ Zum Beispiel wird nach der Tokio-Runde auf die Einfuhr frischer Früchte immer noch ein Zoll von durchschnittlich 26% erhoben. Zum Vergleich: USA: 1,5%; EG: 14,8% (Balassa, 1986, S.123).

¹¹⁵ In Japan bestehen in den 80er Jahren Importquoten für 22 Agrarprodukte. Zum Vergleich: USA: 1; BRD:3; Frankreich: 19 (Balassa, 1986, S.127).

¹¹⁶ Zu den diversen Spaghetti-, Pyrenäen- und Hormon-Handelskriegen siehe z.B. H.-P. Fröhlich (1989b, S.39f.).

der EG sank der Exportüberschuß der USA von ca. 300% zu Beginn des Jahrzehnts auf ca. 25% in den Jahren 1985 bis 1987 (Fröhlich, 1989b, S.43). Hatte der Gesamtüberschuß, den die USA im Agrarhandel erzielten, 1978 noch 28% des Defizits im nichtlandwirtschaftlichen Handel ausgeglichen, so wurde der Überschuß in diesem Sektor in den darauffolgenden Jahren stark reduziert und verkehrte sich 1986 sogar in ein Defizit.

Für die USA war die Uruguay-Runde ein Mittel, die amerikanischen Handelsbilanzdefizite zu reduzieren und speziell den negativen Trend im Agrarhandel umzukehren. Aus diesen grundlegenden Interessen der USA und der Rolle, die der Agrarhandel bei der Realisierung dieser Interessen spielt, erklären sich sowohl die Vorschläge der USA in der Uruguay-Runde als auch die Unnachgiebigkeit, mit der diese verfolgt wurden. In Genf legten die USA den Plan einer vollständigen Liberalisierung des Weltagrarhandels bis zum Jahr 2000 vor. In einer 10-Jahres-Periode sollen alle Exportsubventionen, tarifäre und nichttarifäre Handelsschranken sowie die internen Subventionssysteme abgeschafft werden (Yeutter, 1987, S.4; Golt, 1987, S.11). Die EG und Japan haben diesen Vorschlag abgelehnt.

Die EG war prinzipiell nicht bereit, ihre Gemeinsame Agrarpolitik in einer multilateralen Verhandlungsrunde zur Disposition zu stellen. Die EG deutete Kompromißlösungen an, die in die Richtung gehen, den Umfang der landwirtschaftlichen Subventionen anzugleichen und abzusenken (Sanderson, 1987, S.17f.). Im November 1990 kam es zum Schulteranschluß zwischen den USA und der sogenannten 'Cairns'-Gruppe.¹¹⁷ Letztere forderte die EG ultimativ auf, endlich konkrete Vorschläge zu machen. Das daraufhin unterbreitete Angebot der EG, die Agrarpreissubventionen auf der Basis der Jahre von 1986 bis 1990 um 30% abzubauen, aber die Importschranken weitgehend aufrechtzuerhalten, wurde von der 'Cairns'-Gruppe und den USA abgelehnt (TAZ, 7./8.11.1990) Die Verhandlungen scheiterten im Dezember 1990, wurden aber danach weiter fortgesetzt. Parallel zu den GATT-Verhandlungen unternahmen die USA Anstrengungen, in bilateralen Verhandlungen ihre Agrarexporte zu erhöhen.

4.4.2. Nichttarifäre Handelshemmnisse und die Uruguay-Runde

In den 70er Jahren nahmen die Zahl und der Umfang bilateral ausgehandelter Selbstbeschränkungsabkommen erheblich zu. Eine Vorreiterrolle übernahmen die USA. 1977 handelten die USA diverse dieser Abkommen über den Import von Schuhen, Fernsehgeräten und Fisch aus. 1978 folgte ein Abkommen über die Stahleinfuhr und 1981 das schon erwähnte Selbstbeschränkungsabkommen mit Japan im Automobilhandel (Magee, 1987, S.390; Riedel, 1987, S.93). Das 1981 erneut ausgehandelte Welttextilabkommen, das mit dem Mittel gesteuerter Selbstbeschränkung arbeitet, war noch restriktiver als seine Vorläufer (Wolf, 1983, S.478f.). Einer Schätzung zufolge waren 1983 ca. 32% der Exporte Japans und der asiatischen

¹¹⁷ Dieser Gruppe gehören 14 nichtsubventionierende Agrarexportstaaten an.

Schwellenländer von Selbstbeschränkungsabkommen betroffen (Boonekamp, 1987, S.4).

Nach einer Studie waren 1984 18% der Importe von fünfzehn Industriestaaten nichttarifären Handelsschranken unterworfen.¹¹⁸ Eine andere Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, daß 1986 18,6% der Importe der EG, 14,4% der Importe Japans und 11,9% der Importe der USA durch 'hard-core' Handelsschranken geregelt wurden. Werden die von 'soften' Maßnahmen, wie Zollabfertigungsverfahren und Werbebeschränkungen, erfaßten Importe hinzugerechnet, so erhöhen sich diese Angaben auf 29,8% für die EG, 36,9% für Japan und 16,8% für die USA.

Der Einfluß nichttarifärer Handelsschranken wird noch deutlicher, wenn ein anderer Indikator zugrunde gelegt wird. Dieser Indikator gibt das Volumen der von nichttarifären Handelsschranken im weiten Sinn betroffenen Importe an. In der Periode von 1966 bis 1986 stieg der Anteil der von nichttarifären Handelsschranken betroffenen Importe der Industriestaaten von ca. 25% auf 48%. Bezogen auf verarbeitete Produkte kletterte diese Quote auf 51%. Die EG steht nach einer Untersuchung mit 54,1% 1986 an der Spitze dieses neuen Protektionismus. Japan behindert 43,5% der importierten Waren durch nichttarifäre Handelshemmnisse, die USA 45% (Laird/Yates, 1989, S.12f.).

Dementsprechend sank der Anteil des Welthandels, der unter den Bedingungen der Meistbegünstigung abgewickelt wurde, von ca. 65% zu Beginn der 80er Jahre (Finlayson/Zacher, 1981, S.569) auf ca. 50% im Jahr 1988 (Fröhlich, 1989b, S.22). Ab etwa der Mitte der 80er Jahre findet also ca. die Hälfte des Welthandels unter Bedingungen statt, in denen bilateral ausgehandelte oder einseitig erlassene Restriktionen eine wichtige Rolle für die Preise und die Volumina der gehandelten Güter spielen. Es entstand ein „mixed trade regime“ (Gilpin, 1987, S.229), in dem weder die traditionellen Prinzipien und Normen des GATT-Regimes noch die neuen, noch nicht einmal explizit gefaßten Prinzipien eines „managed trade“ eindeutig dominieren.

Die Stillstands- und Rollbackverpflichtungen, die die GATT-Mitgliedstaaten in Bezug auf nichttarifäre Handelshemmnisse zu Beginn der Uruguay-Runde eingegangen waren, wurden nicht eingehalten. Im Zeitraum von September 1986 bis Mai 1988 stieg die Zahl der vom GATT identifizierten Selbstbeschränkungsabkommen von 99 auf 261.¹¹⁹ In der Deklaration von Punta del Este war zwar die Reduzierung und Eliminierung nichttarifärer Handelsschranken als Ziel festgeschrieben worden, aber die Verhandlungen gehen eher, wie in der Tokio-Runde, in die Richtung einer Legalisierung dieser Grauzonen-Maßnahmen. Die USA tendieren zu dieser Lösung. Die

¹¹⁸ M. Finger/A. Olechowski, 1986, S. 42. Die Studie bezog sich auf die zehn EG-Staaten, die USA, Japan, Schweden, die Schweiz und Norwegen.

¹¹⁹ Die EG war an 138, die USA an 62 und Japan an 13 Abkommen dieser Art beteiligt (Fröhlich, 1989b, S.19).

EG besteht allerdings auf der Möglichkeit selektiver Maßnahmen (Golt, 1987, S.12).

EXKURS: DIE HANDELPOLITIK DER USA

In den ersten fünf Jahren der 80er Jahre nahm das U.S.-Handelsbilanzdefizit dramatisch zu. Das Defizit wuchs von 11,2% des Bruttosozialprodukts im Jahr 1980 auf 15,7% im Jahr 1985. Im gleichen Zeitraum fiel der Anteil der Exporte am BSP von 13,9% auf 10,3% (Destler, 1989, S.197). Um diese Entwicklung zu verlangsamen und zu einer ausgeglicheneren Handelsbilanz zurückzukehren, starteten die USA ab 1985 verschiedene Initiativen auf dem Gebiet der Handels- und Finanzpolitik.¹²⁰ Für die Handelspolitik bedeutete dies, daß der Trend zu unilateralen und bilateralen Maßnahmen eine neue Qualität annahm, die J. Bhagwati (1991, S.48; World Economic Survey, 1991, S.59) als „aggressiven Unilateralismus“ bezeichnet hat.

Ausgangspunkt der neuen U.S.-amerikanischen Handelspolitik ist eine Veränderung der Kräfteverhältnisse zwischen Legislative und Exekutive. Art.I der amerikanischen Verfassung gibt dem Kongreß die ausschließliche Macht, den Handel mit anderen Nationen zu regulieren. Nachdem die verheerenden Folgen des Smoot-Hawley-Zollgesetzes von 1930, das zu durchschnittlichen Zollsätzen von 60% geführt hatte, sichtbar geworden waren, hatte der U.S.-Kongreß mit dem Reciprocal Trade Agreements Act von 1934 zum erstenmal in der Geschichte der USA die Kompetenz zur Regelung des Außenhandels an den Präsidenten delegiert. Dies sollte für die nächsten 50 Jahre auch so bleiben. In dieser Zeit wurden die durchschnittlichen Zollsätze über das Vehikel der GATT-Runden auf ca. 5% reduziert.

Mit dem Jahr 1985 veränderte sich dieses Muster der Entstehung amerikanischer Handelspolitik. Zwar hatte sich die Exekutive mit der Initiierung der Uruguay-Runde ein Instrument geschaffen, um dem Kongreß wie in den vergangenen Jahrzehnten die Handelspolitik aus der Hand zu nehmen, aber der Kongreß übernahm trotzdem die Initiative in der Erstellung eines neuen Handelsgesetzes und die Exekutive zog nur mühsam mit einem eigenen Vorschlag nach (Destler, 1988, S.192f.; Wolf, 1988, S.300). Aus den Kompromißverhandlungen entstand schließlich der United States Omnibus Trade and Competitiveness Act von 1988, der einerseits traditionell freihändlerische Elemente enthält, wie etwa die Ermächtigung des U.S.-Präsidenten zu weiteren Zollsenkungen und zur Liberalisierung des Agrar- und Dienstleistungshandels, andererseits aber auch protektionistische und unilaterale Elemente, die vor allem in den Neufassungen der Sections 201 und 301 zum Ausdruck kommen (Destler, 1989, S.201).

Schon der Trade Act von 1974 enthielt eine Section 301, in der der U.S.-Handelsbeauftragte befugt wird, restriktive Maßnahmen gegen unfaire und

¹²⁰ Zu den Anstrengungen der USA im Währungsbereich siehe Kap.5, Abschnitt 9.2.

diskriminierende Praktiken anderer Staaten zu ergreifen, um die vermeintlichen Rechte der USA durchzusetzen.¹²¹

Diese restriktive Seite der U.S.-Handelspolitik schlug sich - zusätzlich zu den traditionellen Anti-Dumping-Maßnahmen und den bereits erwähnten Selbstbeschränkungsabkommen - ab Mitte der 80er Jahre in neuartigen Verträgen mit Staaten nieder, die des unfairen Handels bezichtigt wurden. In diesen Verträgen sicherten die beschuldigten Handelspartner den U.S.-Exporten bestimmte Marktanteile auf ihren Binnenmärkten zu. J. Bhagwati nannte diese bilateralen, quantitativ-orientierten Verträge „freiwillige Importerweiterungen“ (voluntary import expansions = VIE) (1988, S.82). Der wohl bekannteste Fall einer VIE ist das im September 1986 formell unterzeichnete Abkommen zwischen den USA und Japan, in dem Japan den USA einen fairen und angemessenen Zugang zum japanischen Halbleitermarkt einräumt. Ein fairer Anteil wurde inoffiziell mit 20% taxiert. Nachdem sich herausgestellt hatte, daß die U.S.-Exporteure diese Quote in Japan nicht absetzen konnten, reagierten die USA im April 1987 mit umfangreichen Strafmaßnahmen gegen japanische Elektroimporte.¹²²

Der entscheidende Aspekt der VIE's ist, daß diese bilateralen Verträge nicht darauf abzielen, geschlossene Binnenmärkte für alle potentiellen Exporteure in nichtdiskriminierender Weise zu öffnen. Mit den VIE's sichern sich die USA vielmehr eine Quote für ihre Exporte auf den Binnenmärkten von Staaten, die im bilateralen Handel mit den USA einen Handelsbilanzüberschuß erzielen. So endete z.B. 1987 ein Section 301-Fall gegen Südkorea damit, daß zwei U.S.-Versicherungsunternehmen ein größerer Anteil am südkoreanischen Markt zugestanden wurde. Zudem erklärte sich Südkorea bereit, Rindfleisch und Teile für die Elektronik- und Schiffbauindustrie von den USA zu beziehen statt bisher von Australien und von Japan (Bhagwati, 1988, S.84).

Der Trade Act von 1988 ergänzte die Section 301. Es entstanden die Super 301- und Special 301 Bestimmungen.¹²³ Danach legt der U.S.-Handelsbeauftragte eine Liste von Staaten an, die im Fall der Super 301-Bestimmung U.S.-Exporte am stärksten behindern oder die im Fall der Special 301-Bestimmung die geistigen Urheberrechte (intellectual property rights) amerikanischen Ursprungs nicht hinreichend schützen. 1989 wurden Japan, Indien und Brasilien in dieser Weise der Beschneidung amerikanischer Ex-

¹²¹ Siehe dazu J. Bhagwati, 1991, S.126f.: „Explaining Section 301, Special 301, and Super 301 in the U.S. Trade Legislation: The Instruments of Agressive Unilateralism.“

¹²² Bhagwati, 1988, S.83. Die EG wiederum reagierte auf diese Vorgänge mit einer Klage vor dem GATT wegen des widerrechtlichen Versuchs, einen widerrechtlichen Vertrag durchzusetzen.

¹²³ Die vom U.S.-Präsidenten unterzeichnete Fassung des 'trade act' war eine schon entschärfte Fassung. Das 'Gephardt Amendment' sah ursprünglich vor, daß Staaten, die einen 'unangemessenen' bilateralen Handelsüberschuß mit den USA aufweisen, diesen innerhalb einer vorgegebenen Zeit abzusenken haben oder aber mit automatischen Vergeltungsmaßnahmen rechnen müssen (Bhagwati, 1991, S.85).

portrechte, als 'unfair trader', beschuldigt, 1990 nur noch Indien (Bhagwati, 1991, S.48; World Economic Survey, 1991, S.59).

Die Super 301-Bestimmung lief im April 1990 aus, während die Special 301-Bestimmung unbefristet ist. Anfang 1991 wurden der VR China, Indien und Thailand ungenügender Schutz amerikanischer Urheberrechte vorgeworfen. Australien, Brasilien und die EG kamen auf eine 'Priority Watch List' (World Economic Survey, 1991, S.59).

Mit der neuen Handelspolitik, dem aggressiven Unilateralismus, verschaffen sich die USA Möglichkeiten, ihre Zahlungsbilanz in bilateralen Verhandlungen zu verbessern, ohne auf die schwerfälligen GATT-Mechanismen zurückgreifen zu müssen. Statt die auftretenden Probleme auf der Ebene des GATT-Systems aufzugreifen, wenden die USA zunehmend 'power politics' an und bedrohen, um aus ihrer eigenen Außenhandelsmisere herauszukommen, einzelne Staaten mit der Keule handelspolitischer Vergeltungsmaßnahmen. Im Falle der 'Voluntary Import Expansions' kann man sagen, daß

„... power is used to improve one's terms of trade by reducing other's use of trade restrictions“ (Bhagwati, 1991, S.52).

Parallel zu den Liberalisierungsbemühungen im Rahmen der Uruguay-Runde betreiben die USA neomerkantilistische Machtpolitik, um ihre ökonomische Position zu verbessern. Dabei nutzen die USA sowohl auf der Importseite (nichttarifäre Handelsschranken, insbesondere VERA's) als auch auf der Exportseite (VIE's) die Verfügungsgewalt über den größten Binnenmarkt der Welt. So entsteht langsam ein Netz bilateraler, quantitativ-orientierter Handelsvereinbarungen, das im schroffen Gegensatz zum multilateralen, normen- und regelorientierten GATT-Regime steht. Die USA sind zwar, was den Umfang angeht, nicht führend im Gebrauch GATT-widriger Handelspraktiken, aber aufgrund ihrer prekären Lage zu einem Vorreiter neuer Formen des 'managed trade' geworden.

EXKURS: DIE HANDELPOLITIK DER EG

Im Januar 1970 übernahm die EG-Kommission gemäß Art.113 EWG-Vertrag grundsätzlich die Kompetenz zur Steuerung der Handelsbeziehungen der EG-Mitglieder gegenüber Drittstaaten. Mit dieser Kompetenz ausgestattet vertritt die EG-Kommission seitdem die Staaten der EG in den GATT-Runden und in anderen bilateralen handelspolitischen Angelegenheiten. Von der gemeinschaftlichen Regelung der Importe ausgenommen sind jedoch nationale Ausnahmeregelungen nach Art.115 EWG-V, die allerdings vom Ministerrat bestätigt werden müssen. Die Zahl der Ausnahmeregelungen erreichte 1979, zur Zeit der zweiten Ölkrise, mit 237 ein Maximum. 1985 waren nur 125 in Kraft. Gemessen an der Zahl der Ausnahmeregelungen war die BR Deutschland das liberalste, Frankreich das am meisten protektionistische Land (Weiss, 1989, S.70/71).

Diese Ausnahmeregelung wurde von den meisten EG-Staaten in den 60er Jahren zu bilateralen und restriktiven Handelsabsprachen mit Japan genutzt. Diese können sowohl eine vom gemeinschaftlichen Außenzoll abweichende Höhe des Importzolls als auch die Festlegung von Importquoten vorsehen und gelten bis zur Vollendung des Binnenmarkts (Korte, 1993, S.252).

Die Gemeinschaft hat es bis heute nicht geschafft, eine gemeinschaftliche Außenhandelspolitik gegenüber Japan und den anderen exportstarken ostasiatischen Staaten zu definieren. Deshalb bestanden die alten unilateralen Restriktionen der Einzelstaaten lange Zeit fort. So hat z.B. Italien in den 60er Jahren eine extrem niedrige Quote für japanische PKW-Importe verhängt - weniger als 1000 PKWs pro Jahr durfte Japan demnach exportieren. Am Rande des Weltwirtschaftsgipfels in Tokio im Mai 1986 wurde diese Quote auf 3300 Einheiten angehoben (Bronckers, 1987, S.77). Die spanische Quote betrug 900 PKW pro Jahr. Offiziell besaß Frankreich keine Importquote für japanische PKW. Da aber der japanische Anteil am französischen Automarkt die 3%-Marke nicht überschritt, ist davon auszugehen, daß Japan seine Exporte freiwillig beschränkt (Bronckers, 1987, S.78).

Die britische Automobilindustrie schloß mit japanischen Automobilproduzenten ein 'gentlemen agreement'. Das Abkommen wurde von der EG-Kommission nicht ratifiziert, um Anti-Kartell-Maßnahmen zu umgehen. Es sieht eine Beschränkung japanischer Importe auf einen Marktanteil von 10 bis 11% vor.

Die Verhandlungen über einen Schutzmaßnahmenkodex im Rahmen der Tokio-Runde scheiterten hauptsächlich an den Differenzen zwischen der EG und Japan, denn die EG beharrte auf länderspezifischen, also diskriminierenden Schutzmaßnahmen. Daraufhin begannen bilaterale Verhandlungen zwischen der EG und Japan um die freiwillige Beschränkung japanischer Exporte. Im Februar 1983 willigte Japan in verschiedene Exportbeschränkungsabkommen ein, die z.B. Produkte wie PKWs, Motorräder, Videorecorder, Farbfernseher und Quarzuhren betrafen. Diese in den Details geheimen VERA's liefen wahrscheinlich im Dezember 1985 aus und wurden durch eine Überwachung der japanischen Exporte durch die EG-Behörden ersetzt (Bronckers, 1987, S.69 und S. 72). In den Jahren 1989 und 1990 fanden zwei Liberalisierungswellen statt. Dabei wurden 195 mengenmäßige Beschränkungen gegenüber japanischen Importen aufgehoben (Korte, 1993, S.255). Im Juli 1991 handelte die EG mit Japan ein neues Exportselbstbeschränkungsabkommen für den Import von PKW aus. Demnach darf Japan seine Exporte in die gesamte EG von ca. 11% im Jahr 1991 auf höchstens 16% im Jahr 1999 erhöhen (Korte, 1993, S.258).

EXKURS: DIE HANDELSPOLITIK JAPANS

Das überdurchschnittliche Wachstum der japanischen Volkswirtschaft zeigte sich in beeindruckender Weise im Bruttosozialprodukt pro Kopf. Unter den wichtigsten Industriestaaten nahm Japan 1987 mit 23022 U.S.-Dollar pro Kopf den ersten Platz ein, gefolgt von der BR Deutschland mit

21022 U.S.-Dollar pro Kopf und den USA mit 18163 U.S.-Dollar.¹²⁴ Bis zur Mitte der 80er Jahre wurde das Wachstum der japanischen Wirtschaft sehr stark durch den Export getragen (Balassa/Noland, 1988, S.12f). Ca. 50% der Exporte Japans wurden auf den Binnenmärkten der USA und der EG abgesetzt, im Jahr 1989 34,1% in den USA und 17,8% in der EG. Der Bezug von Produkten aus den USA und aus der EG belief sich jedoch nur auf 22,6% bzw. 12,9% der japanischen Gesamtimporte. Dementsprechend groß waren die Handelsbilanzüberschüsse, die Japan im bilateralen Handel mit den USA und der EG erzielte. Diese bilateralen Überschüsse Japans mit den USA und der EG wuchsen von 34,8 Mrd. U.S.-Dollar im Jahr 1983 (USA: -21,67Mrd. U.S.-Dollar; EG: -13,13 Mrd. U.S.-Dollar) auf 81,8 Mrd. U.S.-Dollar im Jahr 1989 (USA: -52,53 Mrd. U.S.-Dollar; EG: -29,27 Mrd. U.S.-Dollar) (Lorenz, 1993, S.370). Diese hohen Defizite im Handel mit Japan waren in den USA und in der EG die Ursache restriktiver Abwehrmaßnahmen gegen japanische Importe und der Klagen über die strukturelle Undurchlässigkeit des japanischen Marktes für ausländische Produkte. Mitte der 80er Jahre wurden die Klagen über den japanischen Merkantilismus immer energischer, insbesondere auch in den USA, nachdem man dort eingesehen hatte, daß die U.S.-amerikanischen Handelsbilanzdefizite nicht beliebig lange fortführbar seien.

Japan hat auf diese Klagen auf verschiedenen Ebenen reagiert und vieles getan, um den Ausbruch offener Handelskonflikte zu verhindern. Anstatt seine Rechte gemäß GATT-Vertrag einzufordern, war Japan bereit, seine Exporte im Einvernehmen mit den Handelspartnern selbst zu beschränken.¹²⁵ Japan nahm an den von den USA initiierten MOSS-Gesprächen (MOSS = market-oriented, sector-selective) teil, die zum Ziel hatten, den japanischen Binnenmarkt speziell in jenen Segmenten durchlässiger zu machen, in denen die USA über Konkurrenzvorteile verfügten, z.B. im Bereich der Telekommunikation, der Elektronik und der pharmazeutischen Produkte (Armacost, 1989, S.45; Okita, 1989, S.87).

Zweitens erklärte sich Japan im Rahmen des Plaza-Abkommens vom September 1985 bereit, den Yen im Verhältnis zum U.S.-Dollar aufwerten zu lassen. Innerhalb der nächsten drei Jahre stieg der Yen um 40% gegenüber dem U.S.-Dollar, was dramatische Veränderungen in fast allen Sektoren der japanischen Volkswirtschaft zur Folge hatte. Weil japanische Exportproduk-

¹²⁴ B. Balassa und M. Noland, 1988, S.12. Dieselben Autoren weisen allerdings darauf hin, daß sich diese Reihenfolge umdreht, wenn das Pro-Kopf-Einkommen mit den Kaufkraftparitäten von 1975 berechnet wird. Nach dieser Berechnungsmethode, mit der versucht wird, den tatsächlichen Lebensstandard der Bevölkerungen verschiedener Staaten vergleichbar zu machen, lagen die USA 1987 noch auf dem ersten Platz mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von 9009 U.S.-Dollar. Die BR Deutschland belegt den zweiten Platz mit 7783 U.S.-Dollar und Japan den dritten mit 7302 U.S.-Dollar (Balassa/Noland, 1988, S.4 und S.12).

¹²⁵ Die freiwilligen Exportbeschränkungen werden vom japanischen Außenhandelsministerium MITI orchestriert. Das japanische Außenministerium, das sich hin und wieder in die Verhandlungen einschaltet, neigt eher dazu, die Einhaltung der GATT-Bestimmungen einzufordern (Yoshino, 1989, S.118).

te zu teuer wurden, errichteten japanische Unternehmen verstärkt im Ausland Produktionsstätten. Durch die Yen-Aufwertung wurde die Protektion des japanischen Binnenmarkts geschwächt, weil Importe konkurrenzfähiger wurden.¹²⁶

Drittens begann in Japan, angeregt durch den Maekawa-Report vom April 1986, eine Diskussion über die Umstellung der japanischen Wirtschaft von einem exportinduzierten Wachstum zu einem Wachstum, das stärker durch die Binnennachfrage getragen wird (Yoshino, 1989, S.120). Selbstkritisch bemerkt der Maekawa-Report:

„It is necessary to view a continuation of Japan's large imbalance in the current trade account as a crisis condition not only in managing our own economy but also in the cooperative development of the world economy“ (zitiert nach: O'Donnell, 1989, S.120).

Im Ergebnis führten die japanischen Bemühungen bis zum Ende der 80er Jahre nicht zu einer substantiellen Absenkung der Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse. Der relative Mißerfolg in der Rückführung der japanischen Überschüsse verstärkte insbesondere die Spannungen zwischen den USA und Japan. Japan fand sich auf der Super 301-Liste wieder, die Staaten benennt, die amerikanische Exporte unrechtmäßig oder in unfaierer Weise behindern. Die USA starteten im Mai 1989 die 'Structural Impediments Initiative' (SII), die sich auf informelle Handelsschranken im japanischen Verteilungs- und Wettbewerbssystem bezog. 1990 stand Japan auf einer Liste, die Staaten benennt, in denen die Vergabe von Regierungsaufträgen U.S.-Anbieter diskriminiert. Die USA drohten Vergeltungsmaßnahmen an (World Economic Survey, 1991, S.59).

Während also die Handelskonflikte zwischen den USA und der EG im Agrarsektor ein Haupthindernis für den Abschluß der Uruguay-Runde bilden, bleiben die japanisch-amerikanischen, wie auch die japanisch-westeuropäischen Handelsstreitigkeiten bislang unterhalb dieser Ebene. Die vorsichtige japanische Handelsdiplomatie versucht die vorhandenen Konflikte durch uni- und bilaterale Maßnahmen außerhalb der GATT-Runde zu entschärfen.

Aufgrund seiner Stellung im internationalen Handel sollte Japan ein großes Interesse daran haben, daß die Uruguay-Runde erfolgreich zum Abschluß gebracht und die Erosion des GATT-Regimes gestoppt wird. Japan begnügt sich jedoch bisher mit einer Beobachterrolle, ohne aktiv in den Handelsstreit zwischen den USA und der EG einzugreifen. Zwar hat Japan z.B. vorgeschlagen, alle Zölle auf Industrieprodukte abzuschaffen, ohne damit auf viel Resonanz zu stoßen, aber die historische Chance, eine Führungsrolle zu übernehmen, bis dato nicht genutzt. Eine Bedingung dafür wäre, daß Japan seine Agrarprotektion, z.B. für Reis, Fleisch und Früchte aufgibt. Diese

¹²⁶ Yoshino, 1989, S.112f. Von der Yen-Aufwertung profitierten in hohem Maße die ostasiatischen Schwellenländer, deren Währungen an den U.S.-Dollar gekoppelt waren.

Möglichkeit wird allerdings als wenig wahrscheinlich angesehen (Golt, 1987, S.8; Yoshino, 1989, S.16f.).

4.4.3. Die Fragmentierung des Weltmarkts durch Freihandelszonen und Präferenzabkommen

1989 waren dem GATT-Sekretariat insgesamt 40 Freihandelsabkommen bekannt. Ungefähr die Hälfte des Welthandels findet unter den Konditionen dieser Abkommen statt, die per se Drittstaaten diskriminieren (Fröhlich, 1989b, S.21/22). Entscheidend für das GATT-Regime ist nicht allein die Anzahl dieser Abkommen, mit denen die Meistbegünstigungsklausel außer Kraft gesetzt wird. Die tatsächlich zersetzende Tendenz für den freien Welthandel im Sinne des GATT geht vielmehr von drei Freihandelszonen aus, die sich auf die wichtigsten Regionen des Welthandels beziehen: Westeuropa, Nordamerika einschließlich Mexiko und den pazifischen Raum. Ein mögliches Resultat des sich in den 80er Jahren herausbildenden Regionalismus innerhalb der Triade besteht darin, daß drei mächtige Handelsblöcke entstehen, deren innere Präferenzbeziehungen durch ein Geflecht von politisch aufgeladenen präferentiellen und diskriminierenden Außenbeziehungen ergänzt werden.

Seit 1958 existiert die EWG, die ursprünglich sechs westeuropäische Staaten zu einer Freihandelszone verbunden und die Architektur des GATT-Regimes schon allein dadurch erschüttert hatte. Ab 1970 verfügte die EG über einen gemeinsamen Außenzoll und nahm danach an den GATT-Runden als ein Handelsblock teil, der alle anderen Staaten an handelspolitischem Gewicht übertraf. Die neue Entwicklung in den 80er Jahren bestand darin, daß in Nordamerika eine Freihandelszone mit den USA als Zentrum geschaffen wurde und im pazifischen Raum Bestrebungen erkennbar geworden sind, die in diese Richtung gehen.

Der eine Pol der Triade, die EG, griff regional mit den Beitritten Großbritanniens, Dänemarks und Irlands (1973), Griechenlands (1981) sowie Spaniens und Portugals (1986) immer weiter um sich. Die abgestufte Integration weiterer europäischer Staaten über die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), Assoziierungsabkommen und Beitritte ist geplant. Der Integrationsprozeß wird sich mit dem Projekt eines gemeinsamen Binnenmarkts ab 1993 noch weiter vertiefen.

Hinzu kommt, daß sich der Handelsblock EG mit den Lomé-Verträgen I, II und III (1975, 1980 und 1984) einen weit in die Dritte Welt hineinragenden handelspolitischen Hinterhof geschaffen hat. Die 66 Staaten aus Afrika, der Karibik und dem pazifischen Raum genießen neben anderen Vergünstigungen Zollpräferenzen auf ihre heimischen Exporterzeugnisse. Ein Kooperationsabkommen, das die Ausdehnung der Zollpräferenzen vorsieht, wurde mit sechs mittelamerikanischen Staaten abgeschlossen (Süddeutsche Zeitung, 21.10.1985).

Die USA, die sich als Hüter des Meistbegünstigungsprinzips verstanden und 1971 nur widerwillig und auf Drängen der EG-Staaten dem Generalized System of Preferences (GSP) für Entwicklungsländer zugestimmt hatten, begannen in den 80er Jahren ebenfalls, bilaterale Zollpräferenzabkommen auszuhandeln. 1983 wurde die 'Caribbean Basin Initiative' mit mehreren karibischen Staaten abgeschlossen. Dieses Abkommen ging über den durch das GATT gedeckten Rahmen des GSP hinaus. 1984 folgte ein Freihandelsabkommen mit Israel. Beide Abkommen waren allerdings weniger ökonomisch als vielmehr außenpolitisch motiviert (Riedel, 1987, S.91). Erst der Abschluß von Abkommen mit Kanada, das am 1. Januar 1990 in Kraft trat, und mit Mexiko, das am 1. Januar 1994 in Kraft tritt, dienten dem Zweck, eine nordamerikanische Freihandelszone (North American Free Trade Area = NAFTA) zu errichten, die sich in Zukunft unter dem Namen 'Enterprise of the Americas' auf den gesamten lateinamerikanischen Kontinent ausdehnen könnte.

Auch im asiatisch-pazifischen Raum verstärkten sich am Ende der 80er Jahre die Bemühungen um eine regionale Freihandelszone. Auf Anregung Australiens war im November 1989 die Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) als ein Forum für internationale Handelsgespräche und den koordinierten Abbau von Handelsschranken gegründet worden. Die APEC umfaßt die ASEAN-Staaten, Japan, die USA, Kanada, Neuseeland, Australien, die VR China, Hongkong und Taiwan. Ihrer geopolitischen Struktur nach ist die APEC ein transpazifischer Ansatz, der auf der Einbeziehung der USA beruht.

Dem steht ein anderer exklusiv ostasiatischer Ansatz entgegen. Die ASEAN-Staaten gründeten Ende 1991 den East Asian Economic Caucus (EAEC), der sich unter anderem das Ziel gesetzt hat, die Zollschranken zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb von fünfzehn Jahren auf höchstens 5% abzusenken (TAZ, 18.12.1991). Die Initiative des EAEC zielt auf den Aufbau eines ostasiatischen Wirtschaftsblocks ab unter Ausschluß der USA und Australiens. Das Projekt wird von den Gründern als eine präventive Maßnahme verstanden, die erst im Falle eines Scheiterns der GATT-Verhandlungen ihre volle Bedeutung erhalten soll (World Economic Survey, 1991, S.62). Der EAEC hofft auf den Beitritt Japans, der beiden Koreas, der VR China und anderer Staaten der Region. Japan, mit einem Anteil von ca. 66% am Bruttosozialprodukt der Region der ökonomisch dominante Staat, steht der Initiative der ASEAN-Staaten angesichts seiner Abhängigkeit vom U.S.-Markt zurückhaltend gegenüber. Das Projekt der ASEAN-Staaten wurde Anfang 1992 auf Drängen der USA in die ASEAN Free Trade Area (AFTA) überführt, eine Freihandelszone, die im Hinblick auf die transpazifischen Beziehungen erheblich weniger handelspolitischen Zündstoff birgt.

1990 entfielen 36% des Welthandels auf den intra-regionalen Handel: 25% auf den Handel innerhalb der EG, 7% auf den geplanten nordamerikanischen Block (USA, Kanada und Mexiko), sowie 4% auf einen sich vor-

erst noch undeutlich abzeichnenden asiatisch-pazifischen Block (Japan, Hongkong, Malaysia, Südkorea, Singapur und Thailand).¹²⁷ Auf den Handel innerhalb des gesamten Restes der Welt entfallen nur 7% (World Economic Survey, 1991, S.60). 57% des Welthandels findet demnach zwischen den Regionen statt. Dieser inter-regionale Handel findet wiederum in hohem Maße zu Sonderkonditionen statt, nämlich 1. gegenüber den Entwicklungsländern z.B. zu den Bedingungen des Generalized System of Preferences oder der Lomé-Verträge und 2. innerhalb der Triade zu den Konditionen, die durch quantitative Restriktionen, Selbstbeschränkungsabkommen und andere nichttarifäre Handelsschranken geschaffen wurden.

4.5. Resümee: Die Uruguay-Runde - das GATT am seidenen Faden

Der zeitliche Horizont der Uruguay-Runde war ursprünglich mit einer Dauer von sechs Jahren veranschlagt worden. Die Halbzeitkonferenz der Uruguay-Runde im Dezember 1988 führte zu einer gewissen Eingrenzung der besonders strittigen Punkte. In der Frage des Abbaus der Subventionierungen vertraten die EG und die USA weit auseinanderliegende Positionen. Diese Differenzen in Bezug auf den Umfang und die Dauer der Absenkung der Agrarsubventionen führten auch zum Scheitern der Verhandlungen im Dezember 1990 und 1991.

Auch auf anderen Themenfeldern sind die Verhandlungen ins Stocken geraten. In Bezug auf die Liberalisierung des Textilhandels und auf die Neuregelung der GATT-Schutzklauseln wurden die bekannten Widersprüche reproduziert. Die EG und in zunehmenden Maße auch die USA bestehen auf der Legalisierung selektiver Schutzmaßnahmen. Im Sektor Textil und Bekleidung wollen die Entwicklungsländer endlich eine Rückkehr unter die Normen des GATT-Regimes durchsetzen, währenddessen die Industriestaaten am liebsten eine Neuaushandlung des Welttextilabkommens sähen. Im Bereich des internationalen Handels mit Dienstleistungen besteht erheblicher Dissens über die Forderung der EG nach spezifischer Reziprozität der eingeräumten Liberalisierungen. Darüberhinaus haben sowohl die EG als auch die USA schon angedeutet, daß sie in vielen Sektoren des Dienstleistungshandels, etwa für Transporte auf dem Seeweg, auf Ausnahmeregelungen beharren werden. Selbst im traditionell erfolgsträchtigen Bereich der Absenkung von Zöllen sind die Verhandlungen kaum vorangekommen. Im April 1992 mahnte Japan die USA und die EG an, endlich konkrete Vorschläge hinsichtlich der Produkte und des Umfangs der Zollsenkungen einzureichen (Financial Times, 16/17.4.1992).

Zu dem Zeitpunkt, als diese Untersuchung abgeschlossen wurde, war die Uruguay-Runde noch nicht beendet. Der Verlauf der Verhandlungen im Jahr 1992 spricht aber eher für einen Abschluß als für ein Scheitern der

¹²⁷ Ein transpazifischer Handelsblock, der neben Japan und den USA auch die VR China umfassen könnte, würde ca. 40% des Welthandels auf sich vereinen.

Uruguay-Runde. Ein Abschluß könnte, insbesondere im Agrarbereich, dann möglich werden, wenn die EG, wie angedeutet, Zugeständnisse macht, die auf eine Reform der EG-Agrarmarktpolitik im Sinne einer Umstellung auf die Direktsubventionierung hinauslaufen. Im Falle einer Kompromißbildung im Agrarhandel könnten auch Ergebnisse in der Liberalisierung des Dienstleistungshandels befördert werden, denn für die Gruppe der Entwicklungsländer besteht ein Junktim zwischen einer Liberalisierung im Agrarhandel und im Dienstleistungshandel.

5. ZUSAMMENFASSUNG: DIE BESTANDSKRAFT DER ZENTRALEN GATT-NORMEN

Das GATT-Regime hat in seiner Geschichte schon viele Krisen durchgemacht. In der Kennedy-, Tokio-, und Uruguay-Runde haben die USA mit dem Abbruch der Verhandlungen gedroht, und zudem war es häufig bis zum Schluß unklar, ob der U.S.-Kongreß den Ergebnissen auch zustimmt. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre warnten jedoch speziell in den USA vermehrt bekannte Beobachter des internationalen Handelssystems vor der schwindenden Glaubwürdigkeit des liberalen Handelsregimes (Bergsten, 1988, S.72), sehen in den Normen des GATT keine gelebten Normen mehr (Wolff, 1988, S.300) oder erklären das GATT für tot (Thurow, 1993, S.68).¹²⁸

Die Beantwortung der Frage, ob das GATT-Regime in Zukunft den Welt-handel noch strukturieren wird, hängt erstens davon ab, ob die Uruguay-Runde beendet werden kann, und zweitens, inwieweit die langfristigen Trends der Kartellisierung und Fragmentierung des Weltmarkts das GATT-Regime weiter zerstören werden. An dieser Stelle kann nur eine Abschätzung der Bestands- und Wirkungskraft der zentralen GATT-Normen im Sinne der Regimetheorie und der Theorie der hegemonialen Stabilität vorgenommen werden.

5.1. Die Multilateralismusklausel

Die Bedeutung der Multilateralismusklausel des GATT-Regimes ist in den 80er Jahren durch den Beitritt vieler Nationen unterstrichen worden. Durch die Teilnahme von 108 Staaten an der Uruguay-Runde ist das GATT doch noch zu einem nahezu globalen Handelsregime geworden. Die Multilateralismusklausel ist also in räumlicher Hinsicht gestärkt worden. Die große Mehrheit aller UNO-Mitgliedstaaten erklärt sich zumindest formell bereit, die Normen, Regeln und Verfahren des GATT zu achten, und nimmt an der Dynamik des Regimes teil.

Auch in thematischer Hinsicht hat das GATT-Regime und damit auch die Multilateralismusklausel an Bedeutung gewonnen. Die Tokio-Runde brachte neue Themenbereiche, wie Regierungskäufe, technische Normen etc. unter das multilaterale Dach des GATT, allerdings unter Inkaufnahme einer Zersplitterung der Rechtsmaterie des Handelsregimes und der Ersetzung der unbedingten durch die bedingte Meistbegünstigungsklausel. Die Teilnahme an den Kodices der Tokio-Runde blieb auf die OECD-Staaten und einige große Entwicklungsländer beschränkt. Die Zunahme nichttarifärer Handels-schranken in den 80er Jahren zeigt, daß dies ein relativ untauglicher Ver-

¹²⁸ Die Einschätzungen deutscher Autoren zur Entwicklung des GATT-Regimes sind zumeist etwas vorsichtiger, siehe z.B. E. Thiel, 1986, S.11-13 und H. Göschel, 1992, „Hat sich das 'Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen' - GATT - überlebt?“ S.33f.

such war, den neuen Protektionismus einzudämmen (Finlayson/Zacher, 1981, S.595; Wolf, 1988, S.302).

Die Agenda der Uruguay-Runde integriert zum einen ebenfalls neue Themen, wie den Schutz geistigen Eigentums, die handelsbezogenen Aspekte von Investitionen etc. in das GATT-Regime und hat zum anderen das Ziel, im Bereich des Agrar- und des Textilhandels den Normen des GATT wieder Geltung zu verschaffen. Abzuwarten bleibt, ob und inwieweit damit wiederum ein Substanzverlust der Normen und eine weitere Zersplitterung der rechtlichen Grundlagen des GATT einhergehen wird. Für den Dienstleistungsbereich ist eine solche Entwicklung bereits abzusehen.

Die Herausbildung von Freihandelszonen in Westeuropa (EG und EWR), in Nordamerika (NAFTA) und möglicherweise in Zukunft auch in Ostasien (APEC und/oder EAEG) und ihre Umbildung in Handelsblöcke, wie im Fall der EG, schwächte dagegen die Multilateralismusklausel des GATT. Für die Staaten der EG, die ca. 50% ihres Außenhandels untereinander abwickeln, ist das regionale Handelsregime, das sich in den EG-Verträgen juristisch ausdrückt, von vorrangiger Bedeutung. Zudem wird der Handel mit anderen Industriestaaten, der ca. 25% des gesamten Außenhandels der EG-Staaten umfaßt, sowie den Entwicklungs- und Staatshandelsländern zu einem großen Teil unter Sonderkonditionen abgewickelt und durch nichttarifäre Handelsschranken gesteuert. Durch die regionale Intensivierung des Freihandels in den drei Regionen der Triade wird ein immer größerer Teil des Handels den Normen des global-multilateralen GATT-Regimes entzogen. Die Regionalisierung schwächt den multilateralen Ansatz insbesondere dann, wenn sie mit bilateralen und diskriminierenden Außenbeziehungen einhergeht.

Die Entwicklung der Bestands- und Wirkungskraft der Multilateralismusklausel verläuft also sehr zwiespältig. Die räumliche und thematische Ausdehnung ihres Wirkungskreises kombiniert sich mit der Schwächung ihrer Wirkungskraft durch die Tendenzen zur Regionalisierung, Bilateralisierung und Kartellisierung im globalen 'mixed trade regime'.

5.2. Die Nichtdiskriminierungsnorm

Die Bestandskraft dieser GATT-Zentralnorm mit ihren beiden Komponenten, der Meistbegünstigung und dem Verbot quantitativer Restriktionen, hat am meisten unter der Entwicklung seit Anfang der 70er Jahre gelitten. Der Wirkungsbereich der Meistbegünstigungsklausel ist nach einer Schätzung auf 7% des Welthandels gefallen (Bergsten, 1988, S.72), nach anderen auf ca. 50% (Fröhlich, 1989b, S.22) bzw. auf 40% (Göschel, 1992, S.34). Selbst im Kernbereich des GATT, dem Handel mit gewerblichen Produkten zwischen den Industrieländern, haben nichttarifäre Handelsschranken einen Einflußbereich von ca. 50% erlangt. Das generelle Verbot von Einfuhrquoten wird heute in der handelspolitischen Realität immer dann durchbrochen, wenn die Einhaltung der GATT-Normen und Verfahren einer Industriebranche effektiv schaden könnte. Trotz der Stillstands- und Rollback-

vereinbarung, die im Rahmen der Uruguay-Runde getroffen wurde, geht die Entwicklung der globalen Handelsbeziehungen in die Richtung eines staatlich kalkulierten 'managed trade' und zu Lasten der Nichtdiskriminierungsnorm.

5.3. Die Liberalisierungsnorm

Die Liberalisierungsnorm ist auch nach über 40 Jahren GATT die beherrschende Norm auf dem Gebiet der Zölle. Auch die Agenda der Uruguay-Runde sieht die Aushandlung weiterer Zollsensungen vor. Dem Wirkungsbereich der Liberalisierungsnorm sind jedoch viele Bereiche des internationalen Handels entzogen worden, z.B. der Agrar- und Textilhandel. Der neue Protektionismus bedient sich nichttarifärer Mittel. Der Liberalisierungsnorm würde ein neuer Wirkungsbereich geschaffen werden, wenn der Vorschlag realisiert wird, alle nichttarifäre Handelsschranken in tarifäre umzuwandeln, um dann multilaterale Zollsensungen zu vereinbaren.

5.4. Die Reziprozitätsnorm

Der Begriff der Reziprozität wurde beginnend mit der Tokio-Runde einer Umdefinition unterzogen. Der ursprüngliche Reziprozitätsbegriff des GATT hatte einen liberalen Einschlag, weil er den Austausch ungefähr vergleichbarer Zollkonzessionen zwischen den hauptsächlich interessierten Staaten beschrieb. Diese Zollkonzessionen wurden über die Meistbegünstigungsklausel gebunden und multilateralisiert. Staaten, die an dem Austausch von Konzessionen nicht direkt beteiligt waren, kamen trotzdem ohne Abstriche in den Genuß der Liberalisierungen.

Der neue Reziprozitätsbegriff verdrängt diese sogenannte diffuse Reziprozität zugunsten einer spezifischen, wechselseitigen und bilateralisierten Reziprozität. Beispiele für diesen neuen Reziprozitätsbegriff sind die Anwendung der bedingten Meistbegünstigung im Fall der GATT-Kodices der Tokio-Runde oder die bilaterale Reziprozität, auf deren Herstellung die USA mit den Super-301 Diplomatie und die Vorstellungen der EG im Banksektor abzielen (Ishikawa, 1990, S.108f.). Die Metamorphose des Begriffs wird besonders deutlich, wenn man sich vor Augen hält, daß das Gephardt-Amendment zum Trade Act von 1988 aus einem bilateralen Handelsdefizit der USA die Vermutung eines Verstoßes gegen die Reziprozitätsnorm ableiten wollte.

Die spezifische Reziprozität steht auch in der Gefahr, die liberale Stoßrichtung der diffusen Reziprozität zu verlieren. Es geht häufig nicht mehr um den Abbau von Handelshemmnissen, sondern um die Schaffung eines gleichwertigen, reziproken Niveaus der Handelsschranken (Fröhlich, 1989b, S.15f.; Cline, 1983, S.121). Die Reziprozitätsnorm hat durch die beschriebene Umdefinition sicherlich eine Aufwertung als handlungsleitende Norm in den internationalen Handelsbeziehungen erfahren, jedoch an liberalem Gehalt verloren.

6. DAS GATT UND DIE THEORIE HEGEMONIALER STABILITÄT

Das GATT-Regime ist also noch nicht tot. Die Normen des GATT sind noch nicht irrelevant für den internationalen Handel. Der Wirkungskreis der Multilateralismus- und der Liberalisierungsnorm hat sich räumlich und thematisch sogar noch ausgedehnt. Die Multilateralismus- und die Nichtdiskriminierungsnorm haben allerdings gleichzeitig erheblich an Einfluß auf die Strukturen des internationalen Handels verloren. Die Reziprozitätsnorm hat eine protektionistische Umdefinition und eine damit einhergehende Aufwertung erfahren. Am Ende der 80er Jahre entsteht die prekäre Situation eines 'gemischten Regimes', in dem das GATT-Regime mit einem neuen Regime, einer Kombination aus regionalem Freihandel und einem 'managed trade' zwischen den Regionen, koexistiert.

Die Theorie der hegemonialen Stabilität tritt mit dem Anspruch auf, diese Entwicklung mit der Verschiebung von bereichsspezifischen Machtpotentialen erklären zu können. Im Verlauf der 45 Jahre, von 1945 bis 1990, haben sich die handelspolitischen Machtpotentiale umgekehrt. Aus den gewaltigen Überschüssen der USA wurden Defizite. Die umgekehrte Entwicklung zeigte sich im Falle Japans und der BR Deutschlands. Schon in den 70er Jahren besaßen die USA immer weniger die Möglichkeit, das GATT-Regime über einseitige handelspolitische Zugeständnisse zu stabilisieren. Seit Anfang der 80er Jahre war die Verteilung von Handelsmacht keinesfalls mehr hegemonial.¹²⁹ In den 80er Jahren hat sich die Entwicklung zuge- spitzt. Die U.S.-amerikanischen Handelsbilanzdefizite sind nicht länger tragbar, sie müssen zurückgeführt werden, wenn es sein muß auch unter Inkaufnahme einer weiteren Erosion des GATT-Regimes. Die Grundthese der Theorie hegemonialer Stabilität, daß ein Hegemon notwendig ist, um ein liberales Handelsregime aufrechtzuhalten, und die festgestellte Umkehr der Machtpole im Bereich des Handels verbinden sich zu der Prognose, daß das GATT-Regime als das Regime, dessen Normen das Verhalten der Staaten im internationalen Handel bestimmen, obsolet geworden sein muß.

Käme es zu einem Scheitern der Uruguay-Runde und zu einer Ersetzung des multilateralen Handelsregimes durch mehrere mehr oder weniger protektionistische Handelsblöcke, so wäre eine solche Entwicklung sicherlich als ein Schritt hin zu einer Bestätigung der Theorie der hegemonialen Stabilität zu werten. Die Wirksamkeit der Normen des GATT würde durch ein Scheitern der Uruguay-Runde nachhaltig geschwächt werden, wenn nicht gar das gesamte GATT-Regime infolgedessen zusammenbrechen würde. Das Ende der Uruguay-Runde wäre in diesem letzteren Fall zugleich das Ende der

¹²⁹ R. Keohane, 1984, S. 211. Keohane benutzte als Indikatoren die Export- und Importanteile der USA, Japans und der EG am Welthandel.

institutionalisierten Form der U.S.-Hegemonie in der 'issue area' des internationalen Handels.¹³⁰

Wenn es aber zu einem Abschluß der Uruguay-Runde im Sinne der proklamierten Zielsetzungen kommen sollte, was als die wahrscheinlichere Variante anzusehen ist, dann würde dies unter anderem eine weitere Ausdehnung der Multilateralismuskonvention auf den internationalen Agrar- und Dienstleistungshandel bedeuten. Eine Aufhebung der langfristigen Trends, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten tatsächlich zur Erosion des GATT-Regimes geführt haben, nämlich die Herausbildung von regionalen Handelsblöcken und die Ausbreitung bilateral-diskriminierender Handelsbeziehungen, ist dagegen nicht zu erwarten.¹³¹ Eine Reform des GATT-Regimes im Sinne einer Zurückdrängung der 'managed trade'-Komponente und einer Rückkehr zu den ursprünglichen Prinzipien und Normen ist aufgrund der internationalen Machtverteilung und der Interessenlagen der wichtigsten Handelsländer extrem unwahrscheinlich.

Die Theorie hegemonialer Stabilität weist dem Hegemon und den Staaten, die von der Umverteilung von Macht am meisten profitieren, bestimmte Rollen in Bezug auf die Entwicklung der Regime zu. Danach ist der schwächer werdende hegemoniale Staat trotz seiner Bemühungen immer weniger in der Lage, das Regime zu stabilisieren, während die seiner Führung entwichenen Staaten das kooperative Regime durch ihre Trittbrettfahrerei und, schlimmstenfalls, durch ihre offen merkantilistische Politik zerstören. Diese Rollenverteilung kann nun bezogen auf das GATT-Regime konkretisiert und gegebenenfalls korrigiert werden.

Bezogen auf die drei Triaderegionen agiert die EG mit ihrer Integrations- und Assoziierungspolitik, ihrer protektionistischen und zugleich exportorientierten Agrarmarktpolitik und ihrem Beharren auf der Möglichkeit diskriminierender Schutzmaßnahmen als die am meisten zerstörerische Kraft. Die Handelspolitik der EG ist in einer Hinsicht eine Resultante der Kräfteverhältnisse zwischen dem eher freihändlerisch geneigten Norden und dem eher protektionistisch orientierten Süden. In einer anderen Perspektive zeigt sich jedoch die BR Deutschland als wesentlicher Verursacher und Hauptnutznießer der gegen die GATT-Normen gerichteten Handelspolitik der EG-Kommission. Die deutschen Exporte, die zu ca. 50% vom westeuropäischen Ausland abgenommen werden, induzieren in den Handelsbilanzen dieser Staaten Defizite. Die Möglichkeit, die deutschen Handelsbilanzüberschüsse fortzusetzen, wird erst dadurch geschaffen, daß der gesamte Raum vor weiteren Billigimporten, insbesondere im agrarischen Bereich geschützt wird. Der EG-interne Kompromiß erfordert einen Protektionismus nach außen, anderenfalls wäre die feine politisch-ökonomische Balance innerhalb der EG gefährdet.

¹³⁰ R. Keohane (1984, S.211) ging schon 1984 davon aus, daß angesichts der bereichsspezifischen Machtumverteilung mehr Veränderung im Handelsregime als im Währungsregime zu erwarten gewesen sei.

¹³¹ Für eine optimistischere Einschätzung siehe J. Schott (1990b, S.2ff.).

Die japanischen Handelsbilanzüberschüsse sind Anlaß und Begründung für die protektionistischen Maßnahmen der USA und der EG. Hinzu kommt, daß ein relevanter Anteil der Exporte ostasiatischer Schwellenländer (Newly Industrialized Countries = NIC's) und damit auch ihrer Handelsüberschüsse auf Direktinvestitionen japanischer Konzerne zurückzuführen ist. Trotz aller Schutzmaßnahmen, der legalen wie auch der GATT-widrigen, trotz der Aufwertung des Yen und trotz der innerjapanischen Liberalisierungsbemühungen setzten sich die Überschüsse in der japanischen Handelsbilanz am Ende der 80er Jahre fort. Obwohl Japan von seinem ökonomischen Macht-potential wie auch von seinen Handelsinteressen her für eine Führungsrolle bei der Liberalisierung des Welthandels prädestiniert wäre, hat es eine solche Rolle bisher nicht übernommen.

Der Hegemon USA spielt im Hinblick auf die Entwicklung des GATT eine Doppelrolle. Einerseits übernahmen die USA gern die Rolle eines Gralshü-ters der liberalen GATT-Normen und zwar immer dann, wenn ihre eigenen handelspolitischen Interessen dies nahelegen, in der Uruguay-Runde z.B. im internationalen Agrar- und Dienstleistungshandel. Andererseits spielten die USA aufgrund ihrer außenwirtschaftlichen Misere häufig den Tabubrecher gegenüber den GATT-Normen, z.B. mit dem 10%igen Zusatzzoll von 1971, den VERA's, VIE's und der Super-301 Diplomatie. Daß der Hegemon auf-grund seiner Handelsbilanzdefizite selbst die Rolle eines Vorreiters bei der Zerstörung des GATT-Regimes übernimmt, ist bislang in der Literatur zur Theorie hegemonialer Stabilität übersehen worden.



KAPITEL 6

Die Entwicklung des IWF, 1944-1990

1. DIE REGIME UNTER DEM DACH DES IWF

Die Aufgabe des IWF besteht darin, durch die Vergabe von Kreditmitteln zur Finanzierung von mittelfristigen Zahlungsbilanzdefiziten, durch ein stabiles Wechselkurssystem und durch die Bereitstellung von genügend internationaler Liquidität die Ausdehnung des Welthandels zu fördern (Cooper, 1968, S.26f.; Solomon 1982, S.5f.). Unter dem Dach der internationalen Organisation IWF wurden dieser funktionalen Aufgabenstellung entsprechend drei Regime zusammengefaßt: erstens ein Regime zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten (Cohen, 1982, S.317), zweitens ein Wechselkursregime (Keohane, 1980, S.142) und drittens, seit der Einrichtung der Sonderziehungsrechte, ein Liquiditätsregime.

1.1. Das Regime zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten

Im Unterschied zum Keynes-Plan sah der U.S.-amerikanische Plan, der sich im Verlauf der Konferenz von Bretton Woods weitgehend durchsetzte, vor, daß 1. die Vergabe von Krediten zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten nicht unbeschränkt erfolgen, sondern an die Einlagen der Staaten gekoppelt werden sollte, und 2. daß der IWF, vermittelt über die Konditionalität der zu vergebenden Finanzmittel, einen Einfluß auf den Anpassungsprozeß zur Behebung von Defiziten nehmen sollte. Das Regime von Bretton Woods ist damit erheblich restriktiver ausgefallen, als es von Keynes befürwortet worden war, bietet aber Staaten mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten immer noch mehr binnenwirtschaftlichen Spielraum als der Goldstandard.

Durch das Regime zur Finanzierung von Zahlungsbilanzungleichgewichten übernimmt der IWF die Funktion eines 'lenders-of-last-resort' (Cooper, 1987, S.249). Der IWF ist jedoch nicht die einzige und nicht die wichtigste letzte Kreditbereitstellungsinstanz, denn die USA und gelegentlich auch andere Staaten übernahmen diese Rolle ebenfalls. Eine weitere Einschränkung besteht darin, daß der IWF keine eigene Geldschöpfung betreiben kann, sondern hinsichtlich der Kreditvergabe auf seine Mitgliedstaaten angewiesen ist, die nämlich dem IWF-internen Umtausch ihrer Währung gegen die Währung des kreditnehmenden Staates zustimmen müssen.

Der IWF bietet in erster Linie eine Alternative zu zwischenstaatlichen Gläubiger-Schuldner-Verhältnissen. Ein Staat mit einem Leistungsbilanzdefizit und einem zu knappen Bestand an konvertiblen Fremdwährungsreserven kann beim IWF seine Einlagen in Gold und eigener Währung in die benötigte Fremdwährung eintauschen, um das Defizit zu finanzieren. Statt

sich in ein bilaterales Abhängigkeitsverhältnis, z.B. in die Abhängigkeit von dem Staat, mit dem ein bilaterales Handelsbilanzdefizit besteht, zu begeben, besteht mit dem IWF die Möglichkeit, bei einer multilateralen Organisation Kredite zu relativ günstigen Konditionen zu bekommen.

1.2. Das Wechselkursregime

Das zweite Regime unter dem Dach des IWF ist das Regime fester Wechselkurse (Keohane, 1980, S.142; Cohen, 1982, S.323). Es wurde in bewußter Abgrenzung zu den Währungswirren nach dem Zusammenbruch des Gold-Sterling-Standards geschaffen. Jeder Mitgliedstaat des IWF legte mit Zustimmung des IWF eine bestimmte Parität zum Gold oder zum U.S.-Dollar fest und versuchte diesen Wechselkurs am Devisenmarkt innerhalb einer 1%igen Schwankungsbreite zu halten. Die Festlegung einer Parität zum Gold oder zum U.S.-Dollar lief faktisch auf dasselbe hinaus, da die USA, gestützt auf die Goldvorräte in Fort Knox, eine hinreichend vertrauenswürdige Garantie auf die Konvertibilität der im Ausland gehaltenen U.S.-Dollar zu einem seit 1934 fixierten Preis geben konnten. Die Bindung des U.S.-Dollar an das Gold machte den Dollar zur Ankerwährung des Bretton Woods Regimes. Das Wechselkursregime des IWF kodifizierte damit einen Golddollarstandard, wodurch die Institutionalisierung der U.S.-Hegemonie und die Ablösung der britischen Stellung im internationalen Finanz- und Währungssystem besonders deutlich zum Ausdruck gebracht wurde. Auch die BR Deutschland und Japan legten nach ihrem Beitritt zum IWF 1952 für ihre Währungen Paritäten zum U.S.-Dollar und damit auch zum Gold fest: 4 D-Mark pro U.S.-Dollar und 360 Yen pro U.S.-Dollar.

1.3. Das Liquiditätsregime

Jeder Staat muß genügend liquide Mittel (Währungsreserven) in Vorrat halten, um z.B. Handels- und Dienstleistungstransaktionen kurzfristig finanzieren zu können, Kapitalim- und exporte zu ermöglichen oder um mittels Devisenmarktoperationen den Paritätskurs der eigenen Währung zu stabilisieren. Die internationale Liquidität setzt sich aus der Gesamtheit aller nationalen Währungsvorräte zusammen.

„Der weitaus größte Teil der internationalen Liquidität und die Hauptkomponenten der eigenen Reserven, nämlich das Gold und die Devisenguthaben, hat sich außerhalb des Abkommens von Bretton Woods aufgrund nationaler Traditionen und Gesetzgebungen entwickelt“ (Aschinger, 1973, S.82).

Vor 1968 bestanden die nationalen Reservevorräte aus drei Komponenten: aus den Goldreserven, den Devisenguthaben, die überwiegend aus den Zahlungsbilanzdefiziten der Reservewährungsländer entstehen, und der Reserveposition im IWF. Die Reserveposition im IWF gibt die Ziehungsmöglichkeiten eines Staates wieder. Sie ist ein Produkt des Kreditmechanismus des IWF und deshalb im engeren Sinne keine internationale Liquidität.

Mit den Sonderziehungsrechten (SZR) schuf der IWF 1968 tatsächlich neue liquide Mittel, die den Staaten permanent zur Verfügung stehen. Das SZR-Regime zielt auf die Regulierung des weltweiten Vorrats an ständigen Währungsreserven. Dieser Vorrat muß mit dem Wachstum der internationalen Waren- und Finanztransaktionen mitwachsen, soll es nicht zu Liquiditätsengpässen und entsprechenden Krisen kommen.¹³² Wenn das Wachstum der internationalen Liquidität nicht dem Zufall überlassen bleiben soll, sondern durch internationale Kooperation unter Anwendung bestimmter Normen und Verfahren reguliert wird, dann existiert ein internationales Liquiditätsregime.

Der IWF hebt die Notwendigkeit nationalstaatlicher Liquiditätsvorsorge nicht auf. Die Ziehungsmöglichkeiten beim IWF stocken die nationalen Reserven nur um eine multilaterale Komponente auf, auf die in Krisensituationen und zur Finanzierung mittelfristiger Defizite zurückgegriffen werden kann. Der Bedarf an permanent zur Verfügung stehenden Devisenreserven, insbesondere in Form von Guthaben in U.S.-Dollar, wuchs jedoch in den 50er Jahren rasch an. Dieses Jahrzehnt war von einer Dollarknappheit - einem Liquiditätsengpaß - gekennzeichnet. Im Verlauf der 60er Jahre schlug die Dollarknappheit in einen Dollarüberfluß um, der das Vertrauen in die Golddeckung des Dollar unterminierte. Auf diese Situation reagierte der IWF nach langen und zähen Debatten mit der Schaffung von internationalem Kunstgeld, den SZR, mit denen der Bedarf an internationaler Liquidität unabhängig vom U.S.-Dollar gesteuert werden sollte. Damit sollte versucht werden, die „große Lücke des Bretton Woods-Systems“ (O. Emminger, 1967; zitiert nach Aschinger, 1973, S.85) zu schließen.

1.4. Das Übergangsregime nach Art. XIV IWF-Vertrag

Schon Keynes hatte bereits geahnt, daß das IWF-Regime zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten aufgrund seiner knappen Mittelausstattung schnell an seine Grenzen stoßen würde. Um einer möglichen Liquiditätskrise vorzubeugen, wurde in das Statut des IWF auf Drängen Großbritanniens der sogenannte 'scarce currency clause' (Art.VII) eingefügt. Danach können Staaten mit Zustimmung des IWF Devisenrestriktionen gegen die Importe aus einem Staat mit massiven Handelsüberschüssen erlassen.

Genau dieser Fall trat in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg ein. Die USA erzielten enorme Handelsüberschüsse, z.B. 11,3 Mrd. U.S.-Dollar im Jahr 1947, während das Handelsdefizit Westeuropas sich im selben Jahr auf 7,5 Mrd. U.S.-Dollar belief. Westeuropas Importe aus den USA hatten wertmäßig ein siebenfach größeres Volumen als die Exporte in die USA. Auf Grund dieser Asymmetrie bestand in der zweiten Hälfte der 40er Jahre bis etwa zum Korea-Krieg Anfang der 50er Jahre eine extreme Dollar-

¹³² Nach Cooper (1987, S.229) sind 0,66% mehr globale Währungsreserven nötig, damit ein einprozentiges Wachstum des Welthandels flüssig abgewickelt werden kann.

knappheit in Westeuropa (Gardner, 1980, S.294f.). Von dem 'scarce currency clause' wurde nur deshalb nicht Gebrauch gemacht, weil die westeuropäischen Staaten für sich das Übergangsregime nach Art.XIV IWF-Vertrag in Anspruch nahmen. Die Inanspruchnahme dieses Übergangsregimes enthebt einen IWF-Mitgliedstaat von der Beachtung der allgemeinen Verpflichtungen, speziell der Nichtdiskriminierungs- und der Konvertibilitätsnorm. Die westeuropäischen Staaten konnten dementsprechend Restriktionen gegen Importe erlassen, die in U.S.-Dollar bezahlt werden mußten. Ihre Währungen waren in der Übergangsphase nur untereinander, aber nicht gegenüber dem Dollar konvertibel. Liberalere Regelungen hätten zu einer massiven Kapitalflucht in den U.S.-Dollar führen können. Infolgedessen war die Verbreitung von bilateral-restriktiven Handelsvereinbarungen und inkonvertiblen Währungen in der vom IWF sanktionierten Übergangsphase größer als vor dem Krieg. Vor dem Hintergrund der sich verschärfenden Ost-West-Spannungen reagierten die USA 1947 mit dem Marshall-Plan auf die Knappheit des U.S.-Dollar und stellten den Verbündeten die benötigte Liquidität mittels Schenkungen und zinsgünstigen Krediten zur Verfügung.¹³³

Mit dem Marshall-Plan war offenbar, daß das multilaterale IWF-Regime nicht geeignet war, die Probleme des Wiederaufbaus in Westeuropa zu bewältigen. Der Import von Industrieanlagen und Waren aus den USA wurde über bilaterale Finanzierungen abgewickelt. Die Aktivitäten des IWF fielen Anfang der 50er Jahre auf ein Minimum zurück. In einigen Jahren vergab der IWF überhaupt keine Kredite (Cohen, 1982, S.325; Ruggie, 1982, S.223). An die Stelle des norm- und regelgeleiteten IWF-Regimes traten bilaterale Schenkungen und Gläubiger-Schuldnerbeziehungen zwischen dem Hegemon USA und den westeuropäischen Staaten. Gardner (1980, S.287f.) stellte deshalb verfrüht das Ende des IWF fest.

Auch in den 50er Jahren wurde das IWF-Regime dem Bedarf an internationaler Liquidität und speziell an U.S.-Dollars nicht gerecht. Die Versorgung mit Liquidität hing vielmehr von den Defiziten in der U.S.-amerikanischen Grundbilanz ab.¹³⁴ Seit Anfang der 50er Jahre waren die Überschüsse in der U.S.-Leistungsbilanz kleiner als die Summe der Beihilfen der U.S.-Regierung für ihre Verbündeten, der Ausgaben für die Stationierung amerikanischer Truppen in Westeuropa und Japan sowie der pri-

¹³³ B. Cohen zufolge vergaben die USA allein in den Jahren 1946 bis 1949 Marshall-Plan-Gelder in einer Höhe von 26 Mrd. U.S.-Dollar an die Defizitstaaten Westeuropas (1982, S.325). Diese Summe entspricht in etwa den Verschuldungsmöglichkeiten, die Keynes mit der Clearing Union den Defizitstaaten einräumen wollte.

¹³⁴ H.-J. Jarchow und P. Rühmann (1991, S.33) definieren die Grundbilanz als den Saldo der Leistungsbilanz und des langfristigen Kapitalverkehrs. Ein Defizit in der Grundbilanz bedeutet im Fall der USA in den 50er Jahren, daß der Kapitalexport den Überschuß in der Leistungsbilanz übertrifft. Wird dieses Defizit nicht durch kurzfristige Kapitalimporte ausgeglichen, so ergibt sich ein negativer Saldo der Devisenbilanz, d.h. eine Abnahme der Währungsreserven.

vaten Kapitalexporte.¹³⁵ Die kontinuierlichen Defizite in der U.S.-amerikanischen Grundbilanz führten dazu, daß die Masse der vom Ausland gehaltenen Dollarguthaben immer größer wurde, während die Währungsreserven der USA, insbesondere die Goldkomponente, in Relation zu diesen Dollarguthaben - und später auch absolut - abnahmen (Aschinger, 1973, S.84).

Unter diesen spezifischen Voraussetzungen nahm der IWF seine Arbeit auf. Die Handelsbilanzen der westeuropäischen Staaten verbesserten sich in den 50er Jahren erheblich. Infolgedessen verbesserten sich auch ihre Währungsreserven. Ende 1958 erklärte sich eine Reihe westeuropäischer Staaten bereit, auf Devisenrestriktionen weitgehend zu verzichten und die Konvertibilität ihrer Währungen gegenüber dem U.S.-Dollar einzuführen.¹³⁶ 1961 übernahmen die meisten westeuropäischen Staaten auch formell die Verpflichtungen nach Art.VIII IWF-Vertrag (Aschinger, 1973, S.77, Solomon, 1982, S.23).

1.5. Zusammenfassung: Die drei Regime unter dem Dach des IWF und der Hegemon USA

Die Funktionstüchtigkeit der drei Regime unter dem Dach des IWF hingen von der Finanz- und Währungspolitik der USA ab. Im Falle des Liquiditätsregimes - bis zur Schaffung der SZR - und zeitweise auch im Falle des Regimes zur Finanzierung von Zahlungsbilanzen ersetzt der Hegemon die Aktivitäten der Regime.

Der internationale Golddollarstandard, der auf den Garantien der U.S.-Regierung bezüglich der Goldkonvertibilität des U.S.-Dollar und des Preises, zu dem diese Einlösung erfolgen kann, beruht, wurde vom IWF in Form fester Paritäten kodifiziert. Das Wechselkurssystem des IWF besitzt unter diesem Gesichtspunkt gesehen keine Selbständigkeit, es steht und fällt mit den Selbstverpflichtungen der USA.

Das IWF-Regime zur Finanzierung von Zahlungsbilanzen konnte der Aufgabe des Wiederaufbaus Westeuropas nicht gerecht werden. Es wurde durch Schenkungen und bilaterale Gläubiger-Schuldner-Beziehungen zwischen den USA und Westeuropa ersetzt.

Der ursprüngliche IWF-Vertrag sieht kein eigenständiges Liquiditätsregime vor. Die Versorgung mit internationaler Liquidität wurde durch U.S.-amerikanische Kapitalexporte, die sich in den Defiziten der amerikanischen Grundbilanz ausdrückten, gewährleistet.

¹³⁵ R.Solomon (1982, S.19). D. Calleo (1982, S.87) analysiert in seinem Buch zum 'decline' der USA die Defizite in der Grundbilanz ('basic balance') wie folgt: „This pattern suggested an imperial explanation for America's disequilibrium. The payments deficit seemed the consequence of America's hegemonic role within the international system. The imperial burdens might be military, like keeping troops overseas, or economic, like providing the public und private capital for reconstruction and development.“

¹³⁶ Japan war zu diesem Schritt erst 1964 bereit (Solomon, 1982, S.24).

Das internationale Währungsgefüge und die internationalen Finanzströme wurden de-facto durch die USA festgelegt. Die USA waren nach dem Zweiten Weltkrieg zum Bankier der westlichen Welt geworden. Die USA übernahmen im Prinzip die Rolle Großbritanniens im 19. Jahrhundert und ergänzten sie durch den IWF. Unter dem Regime des IWF wurde der U.S.-Dollar internationaler Wertmaßstab, d.h. Leitwährung. Zudem verdrängte der Dollar im Verlauf der 50er Jahre das schwache Pfund Sterling aus der Rolle der wichtigsten Transaktions-, Reserve- und Interventionswährung.¹³⁷

¹³⁷ In den 50er Jahren wurden Pfund Sterling in einem Wert von ca. 10 Mrd. U.S.-Dollar weltweit als Währungsreserve gehalten. 1959 überschritt das Volumen der vom Ausland gehaltenen U.S.-Dollar diesen Betrag (Solomon, 1982, S.29).

2. DIE NORMEN DES IWF

2.1. Die Multilateralismuskennnorm

Der Zweck des IWF besteht darin, durch eine internationale, institutionalisierte Währungs- und Finanzkooperation zur Ausdehnung des internationalen Handels und damit zur Prosperität der Mitgliedstaaten beizutragen (Art.I, Abs.1 und 2 IWF-Vertrag). Die Multilateralismuskennnorm schreibt allen Mitgliedstaaten des IWF vor, bei der Wahrung ordentlicher Währungsbeziehungen, der Förderung stabiler Wechselkurse sowie der Verhinderung von Abwertungswettläufen mit dem IWF zusammenzuarbeiten (Art.I, Abs.3). Zu den zentralen Aufgaben des IWF gehören laut Vertrag die Errichtung eines „multilateral system of payments“ und die „elimination of foreign exchange restrictions“ (Art.I, Abs.4).

2.2. Die Liberalisierungsnorm

Als der IWF im Jahr 1947 seine Arbeit begann, übernahmen nur die USA, Kanada und einige zentralamerikanische Staaten die normalen Pflichten nach Art.VIII IWF-Vertrag (Aschinger, 1973, S.73). Die Fondsstatuten sehen in Art.XIV IWF-Vertrag ein Übergangsregime als Alternative zum Art.VIII vor, von dem Staaten Gebrauch machen können, um ihre noch bestehenden Zahlungs- und Devisenrestriktionen zu legalisieren. Das Übergangsregime kann fünf Jahre lang in Anspruch genommen werden, danach muß der IWF jährlich konsultiert werden (Art.XIV, Abs.4; Aschinger, 1973, S.72f.). Anlässlich dieser Konsultationen überprüft der IWF die Notwendigkeit der Restriktionen und macht Vorschläge, wie ihr Abbau vorangetrieben werden könnte. Die Liberalisierungsnorm¹³⁸ beinhaltet also die Verpflichtung, die Voraussetzungen für einen Übergang zu dem Regime des Art.VIII zu schaffen und diesen Übergang auch zu einem angemessenen Zeitpunkt zu vollziehen.

Der Versuch Großbritanniens, im Jahre 1947 zu einem Regime nach Art.VIII, das die freie Umtauschbarkeit der eigenen Währung einschließt, überzugehen, scheiterte an dem massiven Begehren von Ausländern, ihre Pfund Sterling-Guthaben in U.S.-Dollar oder Gold einzutauschen.¹³⁹ Die Währungs- und Goldreserven der Bank von England waren trotz internationaler Stützungsmaßnahmen schnell erschöpft. Nach einigen Wochen hob Großbritannien die Konvertibilität des Pfundes wieder auf (Aschinger, 1973, S.74; Gardner, 1980, S.312f.).

Auf Grund ihrer wirtschaftlichen Schwäche und dem großen Bedarf an U.S.-Dollar nahmen die meisten westeuropäischen Staaten das Über-

¹³⁸ Die Liberalisierung wird auch von S. Strange als eines der drei währungspolitischen Ziele des IWF bezeichnet (1973, S.265).

¹³⁹ Diese Pfund Sterling-Guthaben waren als Folge von Kriegslieferungen des Auslands, vor allem von Commonwealth-Staaten, an Großbritannien entstanden (Aschinger, 1973, S.83).

gangsregime länger als ursprünglich geplant in Anspruch. Mehrere vorbereitende Schritte waren notwendig, um zumindest in Westeuropa das Regime nach Art.VIII einführen zu können. Für die Durchführung des Marshall-Planes, der im April 1948 in Kraft trat, wurde die Organisation für Europäische Wirtschaftszusammenarbeit (OEEC) gegründet. Im Rahmen der OEEC kam es zu einem ersten Abkommen über den inneren Zahlungsverkehr. Im September 1950 wurde die Europäische Zahlungsunion (EZU) gegründet. Mit der EZU wurde der innereuropäische Zahlungsverkehr von einem überwiegend bilateralen in ein multilaterales Zahlungsregime überführt. Die EZU wurde im September 1958 aufgelöst.¹⁴⁰ Im Dezember 1958 kündigten vierzehn westeuropäische Staaten gleichzeitig die Einführung der Währungsconvertibilität an und bis Anfang 1961 hatten die meisten Staaten den Übergang zum Regime des Art.VIII IWF-Vertrag auch formell vollzogen (Aschinger, 1973, S.77). Der Dauercharakter des Übergangsregimes und das Fortbestehen der Liberalisierungsnorm wird dadurch deutlich, daß 1969 erst 34 von 111 Mitgliedstaaten des IWF den Übergang zum Regime des Art.VIII vollzogen hatten (Aschinger, 1973, S.79).

2.3. Die Nichtdiskriminierungsnorm

Die Nichtdiskriminierungsnorm des IWF-Regimes kommt speziell im Art.VIII 'General Obligations of Members' zum Tragen. In Art.VIII, Abs.2, und 3 werden diskriminierende Währungspraktiken und -vereinbarungen grundsätzlich verboten. Ausnahmen müssen durch den Fonds autorisiert werden. Unter das Verbot fallen Zahlungsrestriktionen und multiple Wechselkurse (Aschinger, 1973, S.38 und S.69f.). Zahlungsrestriktionen sind staatliche Beschränkungen der Zuteilung und Verwendung ausländischer Devisen, nach denen die Exporteure und Importeure eines Landes ihre Handelsbeziehungen auszurichten haben. Multiple oder gespaltene Wechselkurse bedeuten im Unterschied zur freien Convertibilität eine differenzierte, staatliche Festlegung des Wechselkurses einer nationalen Währung, z.B. nach dem Verwendungszweck oder nach verschiedenen Handelspartnern. Diskriminierende Währungspraktiken und -vereinbarungen sind immer auch ein Instrument der Lenkung des Handels, das die handelspolitische Bevorzugung oder Diskriminierung bestimmter Staaten impliziert. Zahlungsrestriktionen und multiple Wechselkurse gehören genau wie quantitative Restriktionen und Präferenzzölle im Bereich des Handels zum Instrumentarium bilateral-diskriminierender Wirtschaftsbeziehungen, die durch die multilateralen Regime des IWF und des GATT verdrängt werden sollten.

2.4. Die Convertibilitätsnorm

Die Convertibilitätsnorm richtet sich vor allem gegen die aus der Zwischenkriegszeit bekannten Devisenrestriktionen und garantiert den Haltern ausländischer Devisen den Umtausch. Die Convertibilitätsnorm nach Art.VIII,

¹⁴⁰ Zum Mechanismus der EZU siehe Aschinger, 1973, S.74f.

Abs.4 IWF-Vertrag besagt, daß ein Staat Guthaben von Ausländern in eigener Währung umtauschen muß, soweit diese aus laufenden Transaktionen stammen oder ihre Konversion für laufende Zahlungen notwendig ist. Der IWF verlangt also von den Mitgliedstaaten nur die sogenannte Ausländerkonvertibilität (Aschinger, 1973, S.69/70).

2.5. Die Stabilitätsnorm

Die Stabilität der Wechselkurse war die Grundnorm für das Wechselkursregime im Rahmen des IWF (Aschinger, 1973, S.28). Art.IV, Abs.1a IWF-Vertrag schreibt den Mitgliedstaaten vor, für ihre Währung eine feste Parität zum Gold oder zum U.S.-Dollar festzusetzen. Diese Festsetzung war eine Voraussetzung für den Bezug von Fondsmitteln. Die USA ihrerseits hielten die Dollarparität zum Gold durch Käufe und Verkäufe von Gold in den vom IWF für zulässig erklärten Grenzen. Seit der Presidential Proclamation vom 31.1.1934 betrug der Preis der Feinunze Gold 35 U.S.-Dollar. Die anderen Mitgliedstaaten waren gemäß Art.IV, Abs.3 verpflichtet, ihre Währungsparitäten innerhalb einer Schwankungsbreite von höchstens 1% zu halten. Die 1%-Marge bezog sich nur auf die Leitwährung U.S.-Dollar. Die Kursschwankungen zwischen Nichtdollarwährungen konnten bis zu 2% betragen (Aschinger, 1973, S.32).

Wechselkursveränderungen waren möglich, z.B. wenn ein fundamentales Zahlungsbilanzungleichgewicht durch eine Abwertung beseitigt werden sollte. Die bestehenden Paritäten konnten also fallweise angepaßt werden ('adjustable pegs'). Dabei unterlagen Wechselkurskorrekturen von weniger als 10% der freien Entscheidung des Mitgliedstaates. Korrekturen von mehr als 10% mußten vom IWF formell genehmigt werden (Art.IV, Abs.5b und c). Wechselkurskorrekturen, denen der IWF widersprochen hatte, führten zum Verlust des Zugangs zu den Fondsmitteln (Art.IV, Abs.6).

2.6. Die Konditionierungsnorm

Die zentrale Norm für das Regime zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten ist die Konditionierungsnorm.¹⁴¹ Diese Norm besagt, daß Ziehungen in den regulären Kredittranchen oder anderen Fazilitäten nur vorgenommen werden können, wenn Maßnahmen zur Rückführung des Defizits eingeleitet werden. Hinter dieser Norm steht der Gedanke, daß Defizite in der Zahlungsbilanz mit IWF-Mitteln nicht endlos finanziert werden können, sondern daß das Defizit in einem überschaubaren Zeitraum zurückgeführt und schließlich beseitigt werden muß. Die Anpassungsprogramme werden

¹⁴¹ B. Cohen (1982, S.323) definiert die Prinzipien, Normen und Regeln des Regimes zur Finanzierung von Zahlungsbilanzen in einer Weise, an die ich mich im folgenden nicht halten werde. Das zentrale Prinzip dieses Regimes sieht Cohen darin, daß die Staaten ihre Defizite nicht unbegrenzt finanzieren dürfen. Die Konditionalität bestimmt er als Regimeregeln. H.J. Jarchow und P. Rühmann (1989, S.125) nennen, ohne überhaupt mit den Begrifflichkeiten der Regimetheorie zu arbeiten, die Konditionalität ein Prinzip.

mit dem IWF abgesprochen und in der Regel in Form eines Bereitschaftskreditabkommens ('stand-by agreement') für verbindlich erklärt. Der Ablauf des Anpassungsprogramms wird mit Hilfe von Erfüllungskriterien überwacht, und die Auszahlung der nächsten Raten des Kredits hängt von dem Erfolg des Programms ab.¹⁴²

Die Konditionierungsnorm ist nicht in den Statuten des IWF verankert. Ihre materielle Wirksamkeit ist das Resultat verschiedener Beschlüsse des Exekutivrats des IWF (Horsefield, 1969, Bd.3, S.227f.; Cohen, 1982, S.321; Ruggie, 1982, S.223). Die Problematik der Konditionierung von Ziehungen beim IWF ist in den 80er Jahren vor allem im Verhältnis zwischen dem IWF und hochverschuldeten Entwicklungsländern virulent geworden. Die Konditionierungsnorm gilt jedoch auch für Industriestaaten. So mußte Großbritannien z.B. 1967 und 1976 Anpassungsprogramme vorlegen, um die benötigten IWF-Mittel zu erhalten.

2.7. Die Überwachungs- und Informationsnorm

Der IWF kann von jedem Mitglied Informationen über einen weit gefaßten Satz von volkswirtschaftlichen Daten abfordern. Dazu gehören z.B. Daten über die vorhandenen Goldvorräte, die einzelnen Posten der Zahlungsbilanz, das Volkseinkommen, die Preisentwicklung sowie über die bestehenden Zahlungsrestriktionen (Art.VIII, Abs.5 und 6). Durch die Überwachung des staatlichen Währungs- und Finanzgebarens verwirklicht der IWF den Grundsatz der Transparenz in den internationalen Währungs- und Finanzbeziehungen.

¹⁴² H.-J. Jarchow und P.Rühmann, 1989, S.125f. Siehe auch K. Horsefield, 1969, Band 2, Kapitel 18f., J. Gold, 1979, F. Southard, 1979, S.15f. und Chandavakar, 1984, S.31f.

3. ZUR GLEICHEN AUSRICHTUNG DER HEGEMONIALEN ARCHITEKTUR VON GATT UND IWF

Ein Vergleich der Normensysteme von GATT und IWF zeigt, daß beide Regime die Handschrift des Hegemons USA tragen. Beide Normensysteme befinden sich im Gleichklang miteinander, in beiden verkörpert sich das Programm des Hegemons, einen relativ freien Weltmarkt zu schaffen, dessen Entwicklung wesentlich durch die Veränderung komparativer Kostenvorteile bestimmt wird. Ihrer Architektur nach ergänzen sich beide Regime zu einer nahezu umfassenden Weltwirtschaftsordnung,¹⁴³ die die staatlich gelenkten bilateral-diskriminierenden Handels-, Währungs- und Finanzbeziehungen der Zwischenkriegszeit ablösen soll. Die Normen Multilateralität, Nichtdiskriminierung, Liberalisierung und die Informationspflicht sind beiden Regimes gemeinsam. Beide Normenkataloge sollen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Transparenz in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen verwirklichen. Eingeschränkt werden die Normen durch eng begrenzte Ausnahmeregelungen und Übergangsbestimmungen, die es den Staaten ermöglichen sollen, spezifischen Ausnahmesituationen und einer expansiven nationalen Wachstums- und Beschäftigungspolitik gerecht zu werden.

Bei der Etablierung beider Regime war nicht nur die ideologische Führungs- und Gestaltungsmacht des Hegemons unabdingbar. Der Entstehungsprozeß des GATT und des IWF war auch mit besonderen U.S.-amerikanischen Vorleistungen und Hilfestellungen verknüpft, die aufgrund des überragenden ökonomischen Machtpotentials der USA möglich waren. Diese Doppelrolle der USA ist eine zentrale Annahme der Theorie hegemonialer Stabilität.

¹⁴³ Der wichtigste Bereich der internationalen politischen Ökonomie, der nicht den Regelungen des IWF, des GATT oder eines anderen Regimes unterworfen ist, ist der internationale Kapitalverkehr. Siehe z.B. den Art. VI 'Capital Transfers' IWF-Vertrag.

4. DAS IWF-REGIME FESTER WECHSELKURSE VON 1947 BIS 1971

Nur zwei Jahre, nachdem der IWF seine Arbeit aufgenommen und die westeuropäischen Staaten ihre Währungsparitäten festgelegt hatten, kam es zu einer ersten größeren Abwertungswelle. Das britische Pfund Sterling wurde 1949 mit Zustimmung des IWF um 30,5% abgewertet. Der Abwertung des Pfundes folgten 26 weitere Währungen aller wichtigen Staaten, mit Ausnahme des U.S.-Dollars und des Schweizer Franken. Diese erste Abwertungsrunde war von den USA ermutigt worden, um die westeuropäischen Exporte in den Dollarraum zu fördern (Solomon, 1982, S.15; Aschinger, 1973, S.37).

Von 1953 bis 1959 stiegen die Exporte der westeuropäischen Staaten um 89%. Auf Grund der Einräumung der Meistbegünstigung schnellten auch die japanischen Exporte in die USA empor. Dadurch verbesserten sich die Währungs- und Goldreserven Westeuropas und Japans. Die Reserven dieser Staaten verdoppelten sich zwischen 1952 und 1959. 1959 betrug das Gesamtvolumen der Reserven dieser Staaten 22 Mrd. U.S.-Dollar, bei einem Volumen der weltweiten Reserven von ca. 57 Mrd. U.S.-Dollar (Solomon, 1982, S.26).

Nachdem 1961 die westeuropäischen Staaten den Übergang zum Regime des Art.VIII vollzogen hatten, funktionierte das IWF-Regime etwa so, wie es im Abkommen von Bretton Woods vorgesehen war.¹⁴⁴

4.1. Das Dilemma des U.S.-Dollars

Im Verlauf der 50er Jahre geriet der U.S.-Dollar in ein Dilemma, das sich in den 60er Jahren immer weiter zuspitzen und schließlich auch zum Ende des Währungsregimes von Bretton Woods führen sollte.¹⁴⁵ Dieses Dilemma hatte seinen Ursprung im Fehlen eines kooperativen Mechanismus, eines Regimes zur Steuerung der Weltwährungsreserven.

Die USA hatten diese Regelungslücke im Bretton Woods-Abkommen zwar ausgefüllt und die Rolle einer Weltzentralbank¹⁴⁶ übernommen, aber der Zuwachs an Währungsreserven, die in U.S.-Dollar nominiert waren, ging auf Kosten der Glaubwürdigkeit der Golddeckungsgarantie. Faßt man alle Währungen mit Reservewährungsfunktion zusammen, so wuchsen die Weltwährungsreserven von 1949 bis 1959 um 8,5 Mrd. U.S.-Dollar. Von

¹⁴⁴ Eine Ausnahme bildete Kanada, das seine Währung seit 1950 floaten ließ. Der Preis des kanadischen Dollars wurde weitgehend ohne Interventionen der kanadischen Zentralbank durch Angebot und Nachfrage auf den Devisenmärkten bestimmt.

¹⁴⁵ Siehe dazu umfassend F. Bergsten, 1975, *The Dilemmas of the Dollar*, Teil 2, S.97f., insb. „The Fundamental Requirement: Confidence in Convertibility“, S.124f.

¹⁴⁶ U.S. Präsident J.F. Kennedy bezeichnete 1961 die USA als „the principal banker of the free world“ (zitiert nach Solomon, 1982, S.39). Zum Modell der internationalen Bank siehe Klump, 1986, Kap.3, S.76f.

diesem Zuwachs an internationaler Liquidität stellten die USA durch Ausdehnung ihrer Verbindlichkeiten gegenüber anderen Zentralbanken allein 7 Mrd. U.S.-Dollar zur Verfügung (Solomon, 1982, S.31). Die Zunahme von Dollarbeständen bei den nicht-amerikanischen Zentralbanken war auf die kontinuierlichen Defizite in der U.S.-amerikanischen Grundbilanz zurückzuführen. Die Summe der amerikanischen Auslandsverbindlichkeiten geriet sukzessive in ein Mißverhältnis zur Golddeckung des U.S.-Dollars. Dieser Zusammenhang wurde als das sogenannte Triffin-Dilemma bekannt (Triffin, 1960).

Der in der Nachkriegszeit expandierende Welthandel hatte einen gestiegenen Bedarf an internationaler Liquidität zur Folge. Die Versorgung mit Liquidität hing von Defiziten in der U.S.-amerikanischen Zahlungsbilanz ab, die zugleich die Goldgarantien der U.S.-Regierung unterminierten. Triffin zufolge konnte dieses System der Versorgung mit internationaler Liquidität keine Stabilität besitzen.

Von gelegentlichen Ausnahmen abgesehen, erzielten die westeuropäischen Staaten Leistungsbilanzüberschüsse und waren zudem Netto-Empfänger von privatem Kapital aus den USA geworden. Sie begannen, sich um die Qualität ihrer angehorteten Dollarreserven zu sorgen. Zu diesen Besorgnissen kam hinzu, daß der weithin unregelmäßige internationale Kapitalverkehr ein immer größeres Volumen annahm. Spekulative Kapitalabflüsse aus den USA und in die BR Deutschland wurden durch Zinsratendifferenzen und Auf- und Abwertungserwartungen der Spekulanten bewirkt. Als Konsequenz dieser Kapitalbewegungen wurde die D-Mark 1961 um 5 Prozent gegenüber dem U.S.-Dollar aufgewertet (Solomon, 1982, S.35 und S.51). Die Unterminierung der Goldgarantie und spekulative Kapitalbewegungen schwächten die Leitwährung U.S.-Dollar. Das IWF-Wechselkursregime wurde reparatur- und ergänzungsbedürftig.

4.2. Stützungsmaßnahmen: der Goldpool, die Swaps und die Allgemeinen Kreditvereinbarungen (GAB)

Um das Volumen weltweit gehaltener U.S.-Dollar zurückzuschrauben und damit wieder eine angemessene Relation zu den Goldreserven der USA herzustellen, wurden schon Anfang der 60er Jahre internationale Vorkehrungen getroffen.

Aufgrund der Umtauschpflicht von U.S.-Dollar in Gold waren die Goldreserven der USA zwischen 1956 und 1965 nahezu halbiert worden.¹⁴⁷ Der Abfluß von Gold aus den USA entsprang einem Vertrauensverlust in den Dollar bzw. einer spekulativen Aufwertungserwartung im Hinblick auf das Gold. Die Spekulanten gingen davon aus, daß der Preis des Goldes ausgedrückt in U.S.-Dollar steigen werde. Im Kern war dies eine Spekulation ge-

¹⁴⁷ Die Goldreserven der USA betragen 1949 24,56 Mrd. U.S.-Dollar, 1956 22,05 Mrd. U.S.-Dollar und 1965 nur noch 13,8 Mrd. U.S.-Dollar (Aschinger, 1973, S.139 und S.173).

gen die Goldgarantie der U.S.-Regierung. Im Oktober 1960 kam es zum ersten Mal zu einer Vertrauenskrise in den U.S.-Dollar, die sich in einer Flucht aus dem Dollar und in das Gold ausdrückte. Der Goldpreis am Markt schnellte vorübergehend auf über 40 Dollar pro Unze (Aschinger, 1973, S.162). Damit war das IWF-Regime fester Wechselkurse, das auf der fixierten Parität des U.S.-Dollar zum Gold beruhte, in Frage gestellt.

Um den Goldpreis bei 35 U.S.-Dollar pro Feinunze zu halten, wurde 1961 der Goldpool gegründet. Der Goldpool, an dem acht westliche Industriestaaten teilnahmen, hatte die Aufgabe, mit Hilfe von Goldkäufen und -verkäufen auf dem freien Markt, den Goldpreis so nah wie möglich am offiziellen Preis zu halten (Solomon, 1982, S.114; Strange, 1973, S.281f.). Der Goldpool war ein Versuch der USA, dem Aufwertungsdruck des Goldes gegenüber dem U.S.-Dollar in konzertierter Weise entgegenzutreten.

1962 richteten neun Zentralbanken und die Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ)¹⁴⁸ untereinander sogenannte 'swap arrangements' ein. Swaps sind wechselseitig eingeräumte Kreditlinien, die zum Zwecke der Währungsstabilisierung, d.h. für Interventionen auf den Devisenmärkten, benutzt werden. Die Swaps umfaßten 1962 ein Volumen von 900 Mill. U.S.-Dollar, 1981 waren es 30 Mrd. U.S.-Dollar (Solomon, 1982, S.41).

Als dritte Maßnahme zur Stützung des U.S.-Dollars wurden 1961 die Allgemeinen Kreditvereinbarungen ('General Arrangements to Borrow' = GAB) eingerichtet. Mit dieser Vereinbarung erklärten sich zehn Industriestaaten¹⁴⁹ bereit, unter bestimmten Bedingungen dem IWF insgesamt 6 Mrd. U.S.-Dollar zu leihen.¹⁵⁰

Beide Vereinbarungen, die Swaps und die General Arrangements, waren Sicherheitsnetze - nicht nur, aber in erster Linie - für den U.S.-Dollar. Mit diesen Kreditlinien wurde den USA die Möglichkeit eröffnet, auf Dollarkrisen mit dem massiven Rückkauf von Dollar gegen andere Währungen zu reagieren. Die USA waren somit schon am Anfang der 60er Jahre auf internationale Kooperation angewiesen, um die Stellung ihrer Leitwährung im internationalen Währungsgefüge zu stabilisieren. Es zeigte sich, daß die USA die Regelungslücke im Bretton Woods-Abkommen, das fehlende Liquiditätsregime, nicht im Alleingang schließen konnten. Bemerkenswert ist ferner, daß die Swaps gänzlich außerhalb der IWF-Strukturen errichtet wurden und auf eine Sondervereinbarung wie die Allgemeinen Kreditvereinba-

¹⁴⁸ Die Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) wurde 1930 gegründet und ist die Hausbank der nationalen Zentralbanken.

¹⁴⁹ Die USA, Kanada, Großbritannien, Frankreich, Italien, Holland, Belgien, Schweden, Japan und die BR Deutschland (Aschinger, 1973, S.224).

¹⁵⁰ Die 'General Arrangements' verfügten über einen eigenen Abstimmungsmodus, der potentielle Kreditnehmer, mit großer Wahrscheinlichkeit darunter die USA, von der Stimmabgabe ausschloß (Solomon, 1982, S.43).

rungen zurückgegriffen wurde,¹⁵¹ anstatt über eine Erhöhung der Einlagen das multilaterale IWF-Regime auf kommende Krisen vorzubereiten.

4.3. Das Ende des Regimes fester Wechselkurse

Das grundlegende Problem des Regimes fester Paritäten bestand darin, daß der U.S.-Dollar nicht abgewertet werden konnte wie andere Währungen.¹⁵² Eine Abwertung des Dollars gegenüber allen wichtigen Währungen wäre einer Verteuerung des Goldes gleichgekommen, eine Maßnahme, die die USA aus Prestige und im Hinblick auf das in sie gesetzte Vertrauen scheuten. Aufwertungen anderer Währungen, insbesondere der D-Mark und des Yen, ließen sich nicht gegen den Willen der betreffenden Nationen durchführen, obwohl sie angesichts der Handelsbilanzüberschüsse und der Zinsrendendifferenzen vielleicht angemessen gewesen wären. Das Fundament des IWF-Wechselkursregimes, die Gold-Dollarparität, konnte den internationalen Machtverschiebungen nicht angepaßt werden. Daran zerbrach es letztlich.

Am Ende der 60er Jahre wurden die Relationen zwischen den Währungen der großen Industriestaaten brüchig. Der Rhythmus der Ab- und Aufwertungen wurde immer kürzer, ihr Umfang immer größer. Das britische Pfund kam Ende 1967 unter Abwertungsdruck, als viele Zentralbanken und Private ihre Portfolios zugunsten anderer Währungen umschichteten. Die bestehende Parität zum Dollar war trotz entgegenwirkender Devisenmarktinterventionen nicht aufrechtzuerhalten und das Pfund wurde schließlich im November 1967 um 14,3% abgewertet. Das Pfund riß vierzehn weitere Währungen mit sich. Es befand sich darunter allerdings keine Währung eines wichtigen Industriestaates. Mitte 1969 wurde der französische Franc um 11,1% abgewertet und Ende Oktober 1969 die D-Mark um 9,3% aufgewertet (Aschinger, 1973, S.37).

Währenddessen sank der Handelsbilanzüberschuß der USA immer weiter ab.¹⁵³ Der Abfluß von Gold aus den USA hielt an, weil Private wie offizielle Halter von U.S.-Dollar das Gold dem abwertungsverdächtigen Dollar vorzogen. Auch der konzertierte Verkauf von Gold aus dem Goldpool konnte den Damm nicht mehr halten. Im Sommer 1967 stellte Frankreich

¹⁵¹ "The U.S. and French proposal that the General Arrangements to Borrow be organized outside the Fund had to be beaten down by Jacobsson (dem damaligen Geschäftsführenden Direktor des IWF, d.V.) in angry sessions" (Southard, 1979, S.45).

¹⁵² Die prinzipielle Alternative zu einer Abwertung des Dollars wäre eine Anpassung der amerikanischen Geld- und Finanzpolitik gewesen. Eine Abkehr von der expansiven Geldpolitik, die zur Unterstützung der wirtschaftlichen Konjunktur betrieben wurde, wurde jedoch von den U.S.-Währungsbehörden abgelehnt (Solomon, 1986, S.41).

¹⁵³ Die zunehmenden Militärausgaben für den Vietnamkrieg spielten dabei eine wichtige Rolle. Nur en passant sei hier erwähnt, daß in den Jahren 1966, 1968 und 1969, bedingt durch die Kreditaufnahme U.S.-amerikanischer Konzerne auf Eurodollarmärkten, mehr Dollar in die USA zurückflossen, als an das Ausland abgegeben wurden. Die USA hatten aufgehört, durch ihre Zahlungsbilanzdefizite die internationale Liquidität zu erhöhen (Solomon, 1982, S.102-106).

seine aktive Beteiligung am Goldpool ein. Nach einem weiteren Goldrush im März 1968, der den Goldvorrat der USA innerhalb weniger Tage um Gold im Wert von 1,2 Mrd. U.S.-Dollar dezimierte, sanken die Goldreserven der USA auf ein neues Minimum von 10,7 Mrd. U.S.-Dollar. Daraufhin wurde auf Initiative der USA im selben Monat der Goldpool abgeschafft und ein dualer Goldmarkt geschaffen. Es entstand ein Goldmarkt für Private, auf dem der Preis des Goldes durch Angebot und Nachfrage geregelt wurde, und ein offizieller Markt, auf dem Zentralbanken Gold gegen Devisen zum offiziellen Preis kaufen und verkaufen konnten. Die amerikanische Eintauschverpflichtung von Dollar in Gold wurde Privaten gegenüber abgeschafft. (Aschinger, 1973, S.167f.; Solomon, 1982, S.114-116).

„America's traditional hegemonial style, however, required that unilateral repudiation be dressed up as multilateral reform. ... In other words, America's hegemony over its allies was no longer to be mocked by the private market. Gold was effectively demonetized. The world was on a de facto dollar standard“ (Calleo, 1982, S.57).

Das Abkommen über den dualen Goldmarkt hielt bis zum November 1973. Zu diesem Zeitpunkt war der Marktpreis des Goldes auf 100 U.S.-Dollar pro Feinunze und der offizielle Preis auf 44,22 U.S.-Dollar angestiegen (Solomon, 1982, S.127).

Mit der stetigen Reduzierung des Goldbestandes der USA fiel auch der Anteil der USA an den weltweiten Währungsreserven von 49% im Jahr 1950 auf 21% im Jahr 1960 und 7% im Jahr 1976. Währenddessen führten die japanischen und deutschen Exportüberschüsse zu einem steilen Anstieg der Währungsreserven dieser beiden Staaten und übertrafen 1972 sogar die der USA. Nach diesem Indikator hätten Japan und Deutschland über mehr Macht im Bereich der internationalen Währungspolitik verfügt als die USA (Keohane, 1984, S.197f.).

Am Ende der 60er Jahre drängten die USA immer vehementer auf eine Aufwertung der D-Mark. Allein die Erwägung einer solchen Aufwertung durch offizielle deutsche Stellen im April 1969 zog einen Run auf die D-Mark nach sich, der die deutschen Währungsreserven um 4,1 Mrd. U.S.-Dollar anschwellen ließ. Im September 1969 wurde die D-Mark-Dollar-Parität aufgegeben und die D-Mark floatete gegenüber anderen Währungen. Im Oktober folgte dann die offizielle Aufwertung der D-Mark um 9,3%. Als auch diese Maßnahme den Aufwertungsdruck nicht verringerte, ließ man die D-Mark ab Mai 1971 wieder floaten (Solomon, 1982, S.163-165). Mitte 1971 zeigten die Prognosen ein erstes amerikanisches Handelsbilanzdefizit und der Abfluß von U.S.-Dollar nahm bis dahin unbekannte Größenordnungen an, - allein 21 Mrd. U.S.-Dollar in den ersten neun Monaten des Jahres 1971 (Solomon, 1982, S.184). Um die U.S.-Zahlungsbilanz in Ordnung zu bringen, suspendierte U.S.-Präsident Nixon am 15. August 1971 die Konvertibilität des Dollars gegenüber ausländischen Zentralbanken und verhängte zusätzlich eine zeitweilige Zollerhö-

hung von 10%, gegen die die EG eine Beschwerde beim GATT vorbrachte (Solomon, 1982, S.186; Calleo, 1982, S.63).

Die Maßnahmen Präsident Nixons stellten de-facto und de-jure eine einseitige Kündigung des Abkommens von Bretton Woods dar. Sie waren in der Absicht ergriffen worden, eine für den U.S.-Dollar und die U.S.-Handelsbilanz günstige Neuordnung des internationalen Währungsgefüges herbeizuführen, d.h. eine Abwertung des Dollars und eine Aufwertung speziell der D-Mark. Den daraufhin einsetzenden Poker um neue Paritäten überlebte das Regime fester Wechselkurse nicht.

4.4. Die Sonderziehungsrechte und die erste Änderung des IWF-Übereinkommens

Das Abkommen von Bretton Woods sah keine Regelungen für die Versorgung der Staaten mit internationaler Liquidität vor, deren Zuwächse sich - zumindest grob - an der Expansion des Welthandels zu orientieren hätten. Die Zunahme des Volumens an Weltwährungsreserven hing im System des Gold-Dollarstandards von der Goldproduktion und der Verringerung der Netto-Reserveposition der USA ab. Zwischen 1950 und 1957 erhöhte die Produktion neuen Goldes die Währungsreserven aller IWF-Mitgliedstaaten nur um 36%. Die Verluste der USA, in Form von Goldabflüssen und der Anhortung von Dollarreserven in den Portefolios anderer Zentralbanken, erhöhten die Währungsreserven um 63% (Aschinger, 1973, S.238). Als das Mißverhältnis zwischen dem Volumen an weltweit gehaltenen U.S.-Dollars und ihrer Golddeckung offenbar wurde, schwand das Vertrauen in den Dollar und damit in diese Form der Versorgung mit internationaler Liquidität. Vor dem Hintergrund der Krise des Gold-Dollarstandards entwickelte sich in den 60er Jahren eine Diskussion um mögliche Alternativen und Ergänzungen, deren Ergebnisse 1968 zur Einrichtung des Liquiditätsregimes der Sonderziehungsrechte führten.

Schon in den Jahren 1963 und 1964 wurden im Rahmen der G-10¹⁵⁴ französische Vorschläge erörtert, die die Schaffung einer gemeinsamen Reserveeinheit vorsahen. Die Reserveeinheit sollte an das Gold gekoppelt werden und außerhalb des IWF von den Mitgliedern der G-10 benutzt werden. Der französische Vorschlag zielte auch darauf ab, die Vorteile, die die USA aus der Stellung des Weltbankiers zogen, zu beseitigen. Frankreich sah diesen Vorteil vor allem darin, daß die USA sich in eigener Währung verschulden und sich dadurch der Zahlungsbilanzdisziplin entziehen können. Ein zweiter Kritikpunkt war, daß die USA inflationäre Tendenzen exportieren würden, indem sie Kapital exportierten, das längst nicht mehr durch Gold gedeckt sei. Die USA lehnten den Vorschlag einer G-10 Reserveeinheit jedoch ab,

¹⁵⁴ Die Gruppe der Zehn (G-10) setzt sich aus den zehn Staaten zusammen, die 1962 das Abkommen über die Allgemeinen Kreditvereinbarungen (GAB) mit dem IWF abschlossen (siehe Fn. 149).

weil sie darin ein Substitut für den U.S.-Dollar sahen (Solomon, 1982, S.72 und S.78; Calleo, 1982 S.48).

Ein Bericht der G-10 kam im Sommer 1964 zu dem Schluß, daß mit einem steigenden internationalen Bedarf an Liquidität zu rechnen sei und daß eine Erhöhung des Goldpreises¹⁵⁵ oder die Einführung flexibler Wechselkurse¹⁵⁶ als Lösungen nicht in Frage kämen (Aschinger, 1973, S.242).

Ab 1965 machten die USA die Schaffung eines neuen multilateralen Liquiditätsregimes zu einem wesentlichen Thema ihrer Währungspolitik. Die zu kreierende Reserveeinheit, sogenannte Sonderziehungsrechte, sollten in den IWF inkorporiert werden und nicht separat durch eine kleine exklusive Gruppe von Staaten verwaltet werden. Da Frankreich auf strikte Rückzahlungsbedingungen für die SZR, die sogenannte Rekonstitution der SZR bestand, gerieten die Verhandlungen in eine Sackgasse, die nur durch einen 'Package-deal' durchbrochen werden konnte. Schließlich kam man überein, daß die Schaffung und Zuteilung von SZR nur mit einer 85% Stimmenmehrheit vorgenommen werden kann. Damit rückten die EWG-Staaten, die zusammen über 17% der Stimmrechtsanteile im IWF verfügten, in eine Vetoposition, die bis dahin nur die USA innegehabt hatten. Im Gegenzug gestanden die EWG-Staaten großzügigere Rekonstituierungsbedingungen zu (Aschinger, 1973, S.246; Solomon, 1982, S.138).

Zur Einführung der SZR wurde eine erste Revision des IWF-Statuts notwendig. Die Ratifizierung der Vertragsveränderungen, für die eine 60%ige Mehrheit der IWF-Mitglieder mit insgesamt 80% der Stimmrechtsanteile zusammen kommen mußte, fand im Juli 1969 statt. Die allgemeinen Ziehungsrechte und die Sonderziehungsrechte wurden über zwei getrennte Konten durch den IWF verwaltet. So entstand neben dem Allgemeinen Konto ('General Account') das Sonderziehungskonto ('Special Drawing Account') (M. deVries, 1976, S.176ff.). Die Teilnahme am System der SZR ist freiwillig. Die quantitative Zuteilung der SZR auf die Mitgliedstaaten richtet sich nach den IWF-Quoten, nach denen sich auch der Umfang der ordentlichen Ziehungsrechte bestimmt. Der grundlegende Unterschied zwischen ordentlichen und Sonderziehungsrechten besteht darin, daß bei der Zuteilung von SZR nicht die entsprechende Menge in Gold und nationaler Währung hinterlegt werden muß. Die SZR sind internationales Kunstgeld, das die weltweiten Währungsreserven aufstockt, aber nicht durch Gold oder Reservewährungen gedeckt ist. Die fiduziären SZR stützen sich auf die Annahmepflicht der Teilnehmerstaaten. Der Gebrauch der SZR ist an eine Rei-

¹⁵⁵ Eine Erhöhung des Goldpreises barg die Gefahr eines aus den 30er Jahren bekannten Kampfes um das Gold. Auch hätte die Akzentuierung der Bedeutung der Goldbasis für das internationale Währungsregime einen erheblichen Machtzugewinn für die wichtigsten goldproduzierenden Staaten, d.h. Südafrika und die Sowjetunion, impliziert.

¹⁵⁶ Ein Regime flexibler Wechselkurse hätte zumindest der Theorie nach die Notwendigkeit einer Liquiditätsvorsorge stark eingeschränkt, weil in einem solchen System sich anbahnende Liquiditätsengpässe durch Abwertungstendenzen aufgehoben werden (Cohen, 1982 S.323).

he von Bedingungen geknüpft, aber nicht an wirtschaftspolitische Konditionen. Ein Staat kann seinen SZR-Vorrat, nachdem der IWF einen anderen Staat mit konvertiblen Währungsreserven angewiesen hat, gegen harte Währungen eintauschen.¹⁵⁷

1970 wurden zum ersten Mal SZR mit einem Gesamtvolumen von 9,5 Mrd. U.S.-Dollar über eine Fünfjahresperiode hinweg zugeteilt. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der ersten Zuteilung betrug der SZR-Anteil am Gesamtvolumen der internationalen Reserven nur etwa 5 Prozent. Weil die globalen Währungsreserven weiter anwuchsen, sank dieser Anteil bis zur nächsten Zuteilung, die erst 1979 beschlossen wurde (Solomon, 1982, S.377).

Im Prinzip sind die SZR 1. eine relativ unbedeutende Ergänzung zur Rolle des U.S.-Dollar als Hauptreservewährung, 2. ein Ersatz für die Einzahlungen von Gold beim IWF und 3. eine Rechnungseinheit für den IWF (Cameron, 1981, S.723). Die USA setzten sich in einem wichtigen Punkt gegen andere Vorstellungen durch: das Liquiditätsregime der SZR wurde unter dem Dach des IWF untergebracht. Dieses internationale Regime zur Liquiditätsversorgung führt seit seiner Entstehung bis zum Ende des Untersuchungszeitraums das Dasein eines „Mauerblümchens.“ Zum einen war das Mißtrauen der Staaten und ihrer Zentralbanken in das Kunstgeld zu stark. Zum anderen schwankten die USA konzeptionell zwischen dem Versuch, das Entstehen eines multiplen Reservewährungssystems bestehend aus U.S.-Dollar, D-Mark und Yen zu verhindern und dem Bemühen, dem Dollar durch die SZR keine ernsthafte Konkurrenz entstehen zu lassen.

Im Rahmen der zweiten Änderung des IWF-Abkommens 1978 wurde auf Drängen der USA an den Art.VIII 'General Obligations of Members' ein siebter Absatz angehängt. Dieser Absatz verpflichtet alle IWF-Mitglieder, darauf hinzuarbeiten, daß die SZR das Hauptreservemedium ('principal reserve asset') werden. Aber diese neue Norm bleibt vage, eine programmatische Norm, die kein verbindliches Handeln nach sich zieht.

Bis zum Ende der 70er Jahre versuchten die USA, die Rolle der SZR auszuweiten, um dem entstehenden multiplen Reservewährungssystem eine formelle kooperative Alternative entgegenzustellen. In einem multiplen System übernehmen nicht eine, sondern mehrere Währungen Reservewährungsfunktion. Die Zentralbanken halten dann nicht ganz überwiegend nur eine Währung, den Dollar, sondern diversifizieren ihre Portefolios, indem sie auch andere Währungen in Reserve halten. Die Ausdehnung der Reservewährungsfunktion der D-Mark und des Yen kann nur vollzogen werden, wenn der Anteil des U.S.-Dollars an den globalen Reserven entsprechend sinkt. Deshalb und auch aus binnenwirtschaftlichen Gesichtspunkten heraus ist eine globale Rolle von der BR Deutschland und Japan immer abgelehnt worden.

¹⁵⁷ Für weitere Einzelheiten siehe H.-J. Jarchow und P. Rühmann, 1989, S.171f.

Darüberhinaus gilt ein multiples Reservewährungssystem ökonomisch als instabil, da große Mengen von Reserven schnell von einer Währung in die andere umgeschichtet werden können, mit unabsehbaren Folgen für das Gesamtsystem. Zweitens weckt es Erinnerungen an die Zwischenkriegszeit, in der das Entstehen mehrerer Reservewährungen ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu Währungsblöcken war. In Schwächeperioden des Dollars neigen die USA jedoch dazu, die BR Deutschland und Japan aufzufordern, die internationale Rolle ihrer Währungen auszudehnen, um das gesamte System zu stabilisieren.

Am Ende der 70er Jahre existiert neben dem unbedeutenden SZR-Regime ein unreguliertes Reservewährungssystem, in dem der U.S.-Dollar und in zunehmenden Maße auch die D-Mark und der Yen Reservewährungsfunktionen übernehmen. Der U.S.-Dollar konnte mit einem nahezu 70prozentigen Anteil an den internationalen Währungsreserven seine dominante Position bewahren.

5. DIE ENTWICKLUNG DES IWF NACH DEM ENDE DES BRETTON WOODS-ABKOMMENS, 1971 BIS 1980

5.1. Der Übergang zu einem Regime flexibler Wechselkurse

1971 verdichteten sich die Krisenerscheinungen in Bezug auf die internationale Stellung des U.S.-Dollars und das Wechselkursregime von Bretton Woods. Die USA verzeichneten in diesem Jahr das erste Handelsbilanzdefizit im zwanzigsten Jahrhundert. In monetärer Hinsicht wurde das Mißverhältnis zwischen weltweit zirkulierenden Dollars und ihrer abnehmenden Golddeckung untragbar. Die Verbindlichkeiten der USA gegenüber anderen Zentralbanken vergrößerten sich innerhalb der ersten neun Monate um 21 Mrd. U.S.-Dollar. Es kam zu einer regelrechten Flucht aus dem Dollar, die auch durch gemeinsame Devisenmarktinterventionen der Zentralbanken nicht mehr in Schranken gehalten werden konnte. Nun traten sogar, bedingt durch die Größenordnung der Zentralbankinterventionen, negative binnenwirtschaftliche Effekte bei den teilnehmenden Staaten auf. Da sich durch die Interventionen die interne Geldmenge z.B. der BR Deutschland ausdehnte, kam es zu einer Übertragung inflationärer Schübe von den USA nach Westeuropa. Deshalb ließ Westdeutschland ab Mai 1971 die D-Mark floaten, ein wesentlicher Alliiierter der USA hatte sich aus dem Bretton Woods Regime verabschiedet.

Am 15. August desselben Jahres verkündete U.S.-Präsident Nixon seine „Neue ökonomische Politik“, die deutlich merkantilistische Züge trug (Callego, 1982, S.63). Nutzten die USA ihre Machtfülle zu Beginn der Pax Americana dazu, die internationalen Verhältnisse in kooperativer Weise zu gestalten und Regime zu installieren, so wurde die geschwundene Macht nun dazu genutzt, die Spielregeln einseitig neu zu bestimmen. Der sogenannte „Nixon-Schock“ (Keohane, 1984, S.209), der dadurch bei den Verbündeten der USA eintrat, bezieht sich genau auf jene neuen Phänomene des Unilateralismus und Merkantilismus in der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik. Die USA bewiesen Stärke, aber eine Stärke, die schwindende ökonomische Macht zur Voraussetzung hat.

Die Maßnahmen Präsident Nixon's zerstörten das IWF-Regime fester Wechselkurse. Durch die Aufkündigung der Goldkonvertibilität des U.S.-Dollars, die nach Einführung des zweigeteilten Goldmarktes sowieso nur noch für Zentralbanken unter sehr restriktiven Bedingungen Geltung besessen hatte, verlor das Regime seinen externen Anker. Nach dem Ende des Gold-Sterling-Standards 1931 brach 1971 zum zweiten Mal in diesem Jahrhundert ein Golddevisenstandard zusammen. Mit dem Ende der Goldumtauschpflicht wurde der Weg frei zu einer Abwertung des U.S.-Dollars gegenüber dem Gold und im Verhältnis zu anderen Währungen.

Im Dezember 1971 einigten sich die Staaten der G-10 im 'Smithsonian Agreement' auf eine neues Regime fester Wechselkurse, das vom IWF übernommen wurde. Um mehr Flexibilität zu erlangen, wurden größere Schwankungsbreiten vereinbart: 2,25% für Interventionswährungen und 4,5% für andere (IMF-Survey, April 1978). Der U.S.-Dollar wurde um rund 10% gegenüber dem Gold abgewertet - von 35 auf 38 U.S.-Dollar pro Feinunze -, die D-Mark wurde um 13,57% und der Yen um 16,9% aufgewertet. Die USA schafften daraufhin den 10%igen Zusatzzoll wieder ab. Die USA willigten in die neuen Paritäten, die von nun an Leitkurse heißen sollten, ein, erklärten aber zugleich, daß sie diese nicht stützen würden, wenn die U.S.-Währung unter erneuten Abwertungsdruck geraten würde (Calleo, 1982, S.64). Auch nach einer weiteren koordinierten Abwertung des U.S.-Dollars nahmen die Dollarkrisen kein Ende und so wurde das reformierte Regime fester Wechselkurse im Februar 1973 aufgegeben. Der Dollarkurs hatte sich in seiner Bewegung gegenüber anderen wichtigen Währungen als nicht stabilisierbar erwiesen. Nach dem Ende fester Wechselkurse gingen aber nur wenige Staaten, z.B. Großbritannien, Japan und Italien, dazu über, ihre Währungen frei floaten zu lassen. Die meisten Staaten koppelten ihre Währung in der einen oder anderen Form an eine der harten Währungen, so daß eine gewisse Währungsstabilität, z.B. im Verhältnis zu wichtigen Handelspartnern, gewährleistet war. Erkennbar wurde in der Folgezeit ein Währungsblock, der um den U.S.-Dollar zentriert war und dem sich lateinamerikanische Staaten, Ägypten, Südafrika und Südkorea anschlossen (Jarchow/Rühmann, 1989, S.193). Schon im März 1972 hatten die sechs Mitgliedstaaten der EWG eine Zone relativer Währungsstabilität geschaffen. Die sogenannte Währungsschlange war ein Währungsblock in lockerer Form. Die Währungsschwankungen der sechs EWG-Währungen sollten eine Marge von 2,25%, bezogen auf die vereinbarten Leitkurse, nicht überschreiten. Da der IWF in dieser Phase Schwankungsbreiten von 4,5% gestattete, sprach man von der „Schlange im Tunnel“ (M. deVries, 1985, S.20f.; Solomon, 1982, S.218).

5.1.1 Die Arbeit im Zwanzigerausschuß des IWF

Im Juni 1972 setzte der IWF einen besonderen Ausschuß, den Zwanzigerausschuß des IWF-Gouverneursrates, ein, um die Möglichkeiten einer umfassenden Reform des internationalen Währungssystems auszuleuchten.¹⁵⁸

Die USA legten dem Zwanzigerausschuß den sogenannten Volcker-Plan vor. Dieser sah neben einem flexibleren Wechselkursregime und einer Stärkung des SZR-Regimes auch vor, daß die Entwicklung der Währungsreserven der IWF-Mitgliedstaaten durch Indikatoren festgestellt werden sollte. Staaten, die gravierende Abflüsse (Defizite) und Zuflüsse (Überschüsse) von Währungsreserven verzeichnen, sollten zu Maßnahmen

¹⁵⁸ Die zwanzig Mitglieder dieses Ausschusses repräsentierten dieselben Staaten und Staaten-
gruppen, die auch im Exekutivrat des IWF vertreten sind (Sonderdrucke der Deutschen
Bundesbank, 1986, Nr.3, S.5f.).

verpflichtet werden, die die Beseitigung dieser Ungleichgewichte zum Ziel hatten. Letztlich sollten die notwendigen Anpassungsmaßnahmen durch abgestufte Sanktionen des IWF durchgesetzt werden.

Die USA schlugen also ein System vor, das symmetrische Anreize für Überschuß- und Defizitstaaten zum Abbau von Ungleichgewichten beinhaltete. In dieser Hinsicht wies der amerikanische Plan überraschende Parallelen zum Keynes-Plan von 1943 auf, der mittels Zinsen auf gezogene wie auch auf vergebene Kredite Überschüsse und Defizite eindämmen wollte (Solomon, 1982, S.239-242; Cooper, 1975, S.89). Innerhalb von 30 Jahren hatten die USA und Westeuropa, insbesondere Westdeutschland, die Positionen getauscht: Westeuropa verzeichnete Anfang der 70er Jahre enorme Überschüsse an konvertiblen Währungen, vor allem U.S.-Dollar, die USA dagegen verzeichneten einen weiteren Rückgang ihrer Reserven, diesmal allerdings - im Unterschied zu den 60er Jahren - aufgrund von Handels- und Leistungsbilanzdefiziten.¹⁵⁹

Rückblickend sahen die USA in dem Fehlen von Anreizen zum Abbau von Leistungsbilanzüberschüssen eine gravierende Schwäche des Bretton Woods Systems. Diese Überschüsse, die sich dann in der Aufhortung von Devisenreserven zeigten, wurden als Ursache der Instabilität der Währungsrelationen ausgemacht. Eine angemessene Aufwertung der Währungen der Überschußstaaten, mit der ein Zurückschrauben der Überschüsse vielleicht möglich gewesen wäre, war an den Starrheiten des Wechselkursregimes und dem Unwillen der beteiligten Staaten gescheitert. Aus einer anderen Sichtweise waren also die unterbewerteten westeuropäischen Währungen Ursache der Leistungsbilanzüberschüsse.

Die EG lehnte den amerikanischen Vorschlag, der eine Diskriminierung gegen Überschußstaaten beinhaltete, strikt ab (Solomon, 1982, S.248). Die Europäer verwiesen auf die hohen Inflationsraten in den USA als eine entscheidende Ursache für den U.S.-Kapitalexport und den schwachen Dollar. Für sie war die Misere der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik das Resultat einer verschleppten und verfehlten Anpassung an neue weltwirtschaftliche Realitäten.

In Bezug auf das SZR-Regime vertraten die USA eine sehr ambivalente Position. Einerseits wollten die USA die SZR zum Hauptreservemedium ausbauen, andererseits aber eine höhere Verzinsung von SZR-Guthaben mit Rücksicht auf den U.S.-Dollar verhindern. Mit den Vorschlägen zur Einführung eines Indikatorsystems und einer niedrigen Verzinsung der SZR-Guthaben standen die USA allein. Schließlich erwies sich nur der dritte Teil des amerikanischen Vorschlags - die Flexibilisierung des Wechselkursregimes - als konsensfähig.

¹⁵⁹ Die Währungsreserven der BR Deutschland wuchsen von 1970 bis 1973 von 4 Mrd. U.S.-Dollar auf 25 Mrd. U.S.-Dollar an (Solomon, 1982, S. 252).

Die Verhandlungen im Zwanzigerausschuß nahmen einen Verlauf, der in den nächsten fünfzehn Jahren symptomatisch für die neuen Kräfteverhältnisse werden sollte. Die USA übernahmen die Initiative in der Ausgestaltung der internationalen Währungs- und Zahlungsbilanzregime oder sahen sich angesichts der Passivität anderer Staaten dazu veranlaßt, die alte Führungsrolle wieder zu übernehmen. Die Vorschläge der USA stießen jedoch auf wenig Enthusiasmus oder wurden sogar abgelehnt, so daß, im Ergebnis, die Rekonstruktion regimeähnlicher Kooperationsstrukturen nicht vorankam (Solomon, 1982, S.226).

Der Zwanzigerausschuß schloß seine Arbeit im Juni 1974 mit einer 'Outline of Reform' ab. Das Wechselkursregime, das der Bericht vorschlug, beruhte auf stabilen, aber leicht anpaßbaren Leit- oder Festkursen. Weiterhin wurde die Einrichtung einer 'oil facility' und die Abschaffung des Goldes als Berechnungseinheit (Numaire) für die SZR vorgeschlagen. Mit der 'oil facility' schleuste der IWF in Form neuer Ziehungsmöglichkeiten Petrodollars von den OPEC-Staaten zu den Staaten, die aufgrund der Ölpreissteigerungen in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten waren. Die USA standen der 'oil facility' eher ablehnend gegenüber, weil diese Kredite weitgehend ohne wirtschaftspolitische Auflagen vergeben wurden (Solomon, 1982, S.280f.). Die Bewertung der SZR durch Gold wurde ersetzt durch eine Bewertung auf der Basis eines Korbes von sechzehn Währungen. Damit wurde die Strategie einer Demonetisierung des Goldes fortgesetzt. Eine Folge der Arbeit des Zwanzigerausschusses war die Einrichtung eines Übergangskomitees ('Interims Committee'), das die Arbeit an der Reform des internationalen Währungssystems fortsetzen sollte. Dem 'Interims Committee' kommt aufgrund seiner Aufgabe und Zusammensetzung praktisch die Rolle eines „Leitungsgremiums“ (Deutsche Bundesbank, 1986, S.6) bzw. eines „senior decision-making body“ (Solomon, 1982, S.268) innerhalb des IWF zu.

5.1.2. Das Abkommen von Jamaika, Januar 1976, und die zweite Änderung des IWF-Übereinkommens

Die beiden Hauptexponenten der Debatte um die Neuordnung des internationalen Wechselkursregimes waren die USA, die für möglichst freie Wechselkurse eintraten, und Frankreich, das zu einem System fester Wechselkurse, möglichst sogar mit Golddeckung, zurückkehren wollte. Nach intensiven amerikanisch-französischen Beratungen akzeptierten die G-10 und der erste Weltwirtschaftsgipfel, der mit sechs Staaten in Rambouillet, Frankreich, Ende 1975 stattfand, einen Kompromißvorschlag zur Neuformulierung des Art.4 des IWF-Vertrags (Putnam/Bayne, 1985, S.37f.; T. de Vries, 1977, S.24). Der französisch-amerikanische Kompromiß sah einen neuen Art.4 vor, in dem der Übergang zu einem Wechselkursregime mit festen, aber anpaßbaren Paritäten ('stable, but adjustable par values') programmatisch festgeschrieben wird. Für die Zeit davor enthält Art.4 implizit eine Legitimierung von floatenden Wechselkursen (Solomon, 1982, S.272). Aufbauend auf den Erklärungen des Weltwirtschaftsgipfels und der G-10 einigte sich das 'Interims Committee' des IWF im Januar 1976 auf das Abkommen von Jamaika. Das Abkommen wurde dann vom Gouverneursrat

des IWF in eine Statutenänderung umgesetzt, die am 1. April 1978 in Kraft trat, nachdem ihr IWF-Mitglieder mit zusammen mehr als 75% der Stimmrechte zugestimmt hatten.

Der neue Art.4 des IWF-Übereinkommens¹⁶⁰ verpflichtet alle Mitgliedstaaten, keine Manipulationen an den Wechselkursen ihrer Währungen vorzunehmen, deren Absicht es ist, eine wirksame Anpassung der Zahlungsbilanzen zu verhindern oder unfaire Wettbewerbsvorteile zu erlangen (Art.4, Abs.1,III). Werden diese Bedingungen eingehalten, kann jeder Staat zwischen drei Optionen frei wählen. Ein IWF-Mitgliedstaat kann

1. den Wert seiner Währung an die SZR oder eine beliebige andere Währung binden, aber nicht an das Gold,
2. sich regionalen Wechselkursregimes anschließen, wie z.B. ab 1978 dem Europäischen Währungssystem (EWS), oder
3. andere Wechselkursarrangements treffen (Art.4, Abs.2b).¹⁶¹

Mit der dritten Option wird auch der Übergang zu einem freien Floaten der Währung eröffnet. Das Abkommen von Jamaika beinhaltet also keinen Satz neuer Regimenormen und -regeln, sondern eröffnete ein wechselkurspolitisches 'free-for-all'-Spiel, das nur um bestimmte Extreme verkürzt wurde (Cohen, 1977, S.16; T. deVries, 1977, S.21). Um die Vielfalt der Wechselkursarrangements noch kontrollieren zu können, ist die Überwachungsnorm des IWF erheblich gestärkt und auf das Gebiet der nationalen Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik ausgedehnt worden.¹⁶²

1981, also zehn Jahre nach der Aufkündigung des Bretton Woods-Abkommens, hatte sich das Währungsgefüge dramatisch verändert. In der Phase fester Wechselkurse waren die Währungen Westeuropas, Japans und der Entwicklungsländer, soweit sie am IWF-Regime teilnahmen, einheitlich an den Gold-Dollarstandard gebunden gewesen. Nun ließen von den 20 Mitgliedstaaten, die der IWF damals als Industriestaaten kategorisierte, acht ihre Währungen floaten, darunter Japan, Großbritannien und auch die USA. Acht weitere Industriestaaten nahmen an dem regionalen Wechselkursregime EWS teil. Gegenüber anderen Währungen floateten die EWS-Währungen en bloc. Österreich, Finnland, Norwegen und die Schweiz kopelten ihre Währungen an Währungskörbe nach eigenem Ermessen. Von

¹⁶⁰ So die neue deutsche Übersetzung für 'Articles of Agreement of the International Monetary Fund' (Informationen f.d.Außenwirtschaft, 9/77, S.176).

¹⁶¹ Die zweite Änderung des IWF-Übereinkommens setzt auch den Prozeß der Demonetisierung des Goldes fort. Gold darf nicht mehr Bezugsgröße einer Währung sein. Der offizielle Goldpreis entfällt, und die Zentralbanken können Gold am Markt und untereinander frei handeln. In der Geschäftstätigkeit des IWF wird das Gold durch die SZR ersetzt. Subskriptionszahlungen werden künftig nicht mehr in Gold geleistet, sondern in SZR, d.h. die Goldtranche wird abgeschafft (Informationen f.d. Außenwirtschaft, 9/77, S.178f.).

¹⁶² Siehe dazu 'Statement on Surveillance over Exchange Rate Policies', in IWF-Survey, April 1978.

den 120 Entwicklungsländern im IWF hatten 38 ihre Währungen an den U.S.-Dollar gekoppelt, 14 an den französischen Franc, 14 an die SZR des IWF und 22 an andere Währungskörbe. 36 Staaten ließen ihre Währungen floaten (Solomon, 1982, S.335).

In den Beratungen des Zwanzigerausschusses hatten die Entwicklungsländer deutlich gemacht, daß bei ihnen das Interesse an relativ stabilen Wechselkursen zwischen den wichtigsten Industriestaaten überwiegt. Ein hohes Maß an Schwankungen der Wechselkurse der Industriestaaten würde die Entwicklungsländer dazu nötigen, eine Leitwährung, vorzugsweise die des Haupthandelspartners, zu wählen, an die die eigene Währung gekoppelt wird. Eine solche Entscheidung hätte immer auch politische Implikationen und trüge den Beigeschmack von Einflußsphären und Neokolonialismus (Cooper, 1975, S.90).

Durch den Wandel des IWF-Regimes von festen zu floatenden Wechselkursen wurde trotz der Vielfalt von unterschiedlichen Wechselkursarrangements eine Tendenz zur Bildung von Währungsblöcken freigesetzt. Für die Industriestaaten, speziell für Japan und die BR Deutschland, verlor der U.S.-Dollar seine Position als Leitwährung. Ende der 70er Jahre existierte ein Dollarblock mit dem U.S.-Dollar als Leitwährung und ein regionales Wechselkursregime in Westeuropa, in dem die D-Mark einen prägenden Einfluß ausübte und das über einen französischen Appendix in Afrika verfügte. Die internationale Stellung des Yen blieb im Verhältnis zur ökonomischen Machtposition Japans unterentwickelt. Aufgrund des Regimewechsels verlor der Dollar seine Position als globale Leitwährung, seine Leitwährungsfunktion wurde regionalisiert. Dieser Prozeß ging einher mit der Entstehung neuer regionaler Leit- oder Ankerwährungen, wie der D-Mark in Westeuropa.

5.1.3. Der Regimewechsel und die Normen des IWF

1971 beendete der Hegemon USA das Regime fester Wechselkurse durch eine unilaterale Maßnahme. Auf Grund der U.S.-amerikanischen Zahlungsbilanzdefizite und der niedrigeren Zinsen in den USA waren die festen Austauschrelationen zwischen dem U.S.-Dollar und dem Gold sowie zwischen dem U.S.-Dollar und der D-Mark nicht länger aufrechtzuerhalten. Nach dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Regimes entstand zunächst ein zerbrechliches und schwaches Regime, in dessen Rahmen versucht wurde, die floatenden Wechselkurse zu managen. Das Management scheiterte jedoch an der fundamentalen Schwäche des Dollars, die in seiner Abwertungstendenz zum Ausdruck kommt. In der Folgezeit wurden die Währungsrelationen zwischen dem U.S.-Dollar, der D-Mark und dem Yen durch die Leistungsbilanzsalden, die unterschiedlichen Zins- und Inflationsraten sowie durch politisch-psychologische Erwägungen internationaler Anleger bestimmt. Die Austauschrelationen der drei Währungen waren nicht mehr Gegenstand normgeleiteter Kooperation.

Mit der zweiten Änderung des IWF-Übereinkommens 1978 wurde das Regime fester Wechselkurse de jure abgeschafft und durch ein äußerst schwaches globales Regime und mehrere regionale Regimeansätze ersetzt. Das neue Wechselkursregime unter dem Dach des IWF ist seitdem durch den Fortbestand der Pflichten nach Art.VIII (Konvertibilitäts- und Nichtdiskriminierungsnorm) gekennzeichnet. Die Informationsnorm nach Art.VIII, Abs.5 ist durch die neue Überwachungsnorm nach Art.IV, Abs.3 erheblich verstärkt und sachlich ausgedehnt worden. Entfallen ist dagegen der Gold-dollarstandard bzw. die Stabilitätsnorm, die den Kern des Wechselkursregimes von Bretton Woods ausmachte.

Ob die nach 1978 bestehenden Regelungen des IWF überhaupt noch als ein Regime oder in einer anderen Terminologie als ein System begriffen werden können, ist sehr fraglich. Viele Autoren sehen in floatenden Wechselkursen ein Nicht-System (Corden, 1982, „The Logic of the International Monetary Nonsystem“; Cooper, 1987, S.264), und die Wahlfreiheit nach Art.IV des neuen IWF-Übereinkommens wurde als eine „codified anarchy“ bezeichnet (Kenen, 1990, S.5). In erster Linie ist das seit Mitte der 70er Jahre bestehende Nicht-System eine Form des Laissez-faire, des freien Spiels der Kräfte auf den internationalen privaten Devisenmärkten. Selbst koordinierte Interventionen der Zentralbanken entwickeln seitdem kaum noch die Kraft, bestehende Trends auf den Devisenmärkten umzukehren.

1971 hat also eine grundlegende Regimeveränderung stattgefunden, die 1978 mit der zweiten Reform des IWF zu einem vorläufigen Ende kam. Der Wechsel von einem „pegged-rate regime“ (Keohane, 1980, S.142) zu einem Nicht-Regime floatender Wechselkurse oder zu einem „weak flexible exchange rate regime“ (Keohane, 1980; S.152) unter „multilateral surveillance“ basiert auf dem Fortfall der Stabilitätsnorm des IWF-Übereinkommens.

Ruggie (1982, S.200 und S.220) ist der Ansicht, daß nur ein 'norm-governed change' des IWF stattgefunden hat, weil die Prinzipien und Normen die selben, nämlich die des 'embedded liberalism' geblieben sind. Zum einen kommt Ruggie zu diesem Schluß, weil er nicht zwischen verschiedenen Regimes unter dem Dach des IWF differenziert und dem IWF insgesamt eine gewisse Kontinuität attestiert. Zum zweiten räumt Ruggie gravierende Veränderungen in den Instrumenten des IWF ein (1982, S.224f.), ordnet diese aber auf der Ebene von Regeln ein, d.h. unterhalb einer Veränderung des Wesens des Regimes. Dagegen ist zu sagen, daß die Abschaffung der festen Wechselkurse und der Gold-Dollar-Parität tatsächlich den zentralen Normenkatalog des Wechselkursregimes von Bretton Woods grundlegend veränderte.¹⁶³

¹⁶³ Cohen, 1987, S.264: „It was the exchange rate features of the system that broke down, and the psychologically important but technically tenuous link to the historic gold standard via the gold convertibility of the leading currency.“ De Vries, 1977, S.23: „The two pillars on which a reformed international monetary system was to be constructed were „fixed exchan-

Die Abschaffung fester Wechselkurse ist darüberhinaus ein wichtiger Schritt vom Multilateralismus zum ökonomischen Nationalismus.

„The sole purpose of a flexible exchange rate system is to allow monetary nationalism to exist. (...) If you have a flexible exchange rate system, it means national monetary rules, national inflation rates, national interest rates and, therefore, national capital markets. (...) Fixed rates mean a common monetary rule, and thus - within a regional or global area, common inflation rates, common interest rates and area-wide capital markets“ (Mundell, 1980, S.45-47).

Die Tendenz zum ökonomischen Nationalismus, die in der monetären Sphäre durch floatende Wechselkurse zum Ausdruck gebracht wird, wird erst in den 80er Jahren im Höhenflug des U.S.-Dollars richtig deutlich werden. Für die 70er Jahre und auch darüberhinaus ist allgemein festzustellen, daß inmitten der Anarchie floatender Wechselkurse auch Tendenzen zu Währungsblöcken, regionalen Wechselkursregimes und sogar Ansätze zur globalen Regulierung erkennbar wurden:

„... the system as a whole can only be characterized as a mixed one“ (Solomon, 1982, S.335).

Innerhalb dieses 'mixed regime' zeichneten sich in den 70iger Jahren drei Komponenten ab. Erstens war nach dem Fortfall des U.S.-Dollars als globaler Leitwährung das Entstehen regionaler monetärer Einflußsphären festzustellen, z.B. die Einflußsphäre der D-Mark in Westeuropa, des Franc in Afrika und des U.S.-Dollar in Lateinamerika und Ostasien. Zweitens fiel die de jure Legitimierung floatender Wechselkurse mit der Gründung des EWS durch acht EG-Staaten - ohne Großbritannien - zeitlich zusammen. Der Handelsblock EG verschaffte sich dadurch einen regionalen Ersatz für das zusammengebrochene globale IWF-Regime, mit dem die Währungsstabilität in Westeuropa gewährleistet werden sollte. Drittens kam es immer wieder zu Versuchen, die floatenden Wechselkurse mittels koordinierter Zentralbankinterventionen zu managen und die Wirtschaftspolitik der Großen Drei - der USA, der BR Deutschland und Japan - abzustimmen, um von dieser Seite her die Wechselkursschwankungen zu begrenzen. Diese Versuche blieben allerdings in einem Vorstadium der Regimebildung und waren, insgesamt gesehen, nicht erfolgreich.

Das Management der Wechselkurse wurde durch die zwei Erhöhungen der Ölpreise 1973/74 und 1978/79 erheblich erschwert. Das erste Mal induzierte der gestiegene Ölpreis ein größeres Defizit in der U.S.-Leistungsbilanz, und der U.S.-Dollar fiel im Verhältnis zum Yen und den Währungen des EWS-

ge rates and the established price of gold," as the Ministers of the Group of Ten put it in 1964 and repeated over the next few years. Yet it is precisely on these two points, and on these two points only, that the Jamaica Agreement contains fundamental changes as far as the system is concerned." Keohane, 1980, S.152: „Between 1971 and 1976, the United States was the most influential actor in international monetary negotiations, and secured a weak flexible exchange rate regime that was closer to its own preferences than to those of its partners.“

Verbunds. Das andere Mal wurde die U.S.-Leistungsbilanz nach kurzer Zeit wieder positiv, 1980 und 1981, und der U.S.-Dollar stieg im Wert, weil internationale Anleger in der damaligen Situation aus Sicherheitsgründen verstärkt U.S.-Dollar kauften.

Im Verlauf der 70er Jahre verstärkte sich der trilaterale Ansatz in der U.S.-Außenpolitik, der eine Forcierung der Kooperation zwischen den USA, Japan und Westeuropa auch außerhalb der internationalen Regime IWF und GATT vorsah. Diese neue trilaterale Kooperation nahm nach der G-10 nun auch in den Weltwirtschaftsgipfeln (G-7) eine institutionalisierte Form an.¹⁶⁴ Konzeptionell ist dieser Ansatz mit dem U.S.-Außenminister H. Kissinger verbunden. Es existierte auch eine konzentriertere Version trilateraler Politik, gewissermaßen eine G-3, deren Mitglieder die USA, Japan und die BR Deutschland waren und die in der internationalen Währungspolitik der 80er Jahre immer größere Bedeutung bekommen sollte.

Ganz im Sinne des trilateralen Ansatzes beschlossen die Staats- und Regierungschefs der G-7 auf dem Bonner Weltwirtschaftsgipfel im Juli 1978 eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die auf der Theorie der Wachstumslokomotiven aufgebaut sein sollte (Putnam/Bayne, 1985, S.81f.; Kenen, 1989, S.16f.; Solomon, 1982, S.313). Die BR Deutschland und Japan sollten danach die Rolle von „Lokomotiven“ in der Weltwirtschaft übernehmen. Beide Staaten sollten durch eine expansive Wirtschaftspolitik im Inneren ihre Leistungsbilanzüberschüsse abtragen, um so anderen Staaten, vor allem den USA, die Möglichkeit zu geben, ihre Defizite zu reduzieren. Von der Reduzierung der Zahlungsbilanzungleichgewichte erhoffte man sich auch eine Stabilisierung der Währungsrelationen, da die Leistungsbilanzen als ein wichtiger Bestimmungsfaktor der Wechselkurse angesehen wurden. Im Gefolge der zweiten Erhöhung der Ölpreise am Ende der 70er Jahre führte dieser Versuch der wirtschaftspolitischen Koordinierung zu negativen Leistungsbilanzen in der BR Deutschland und Japan. Auf Grund dieser Entwicklung sowie einer nachhaltigen Steigerung der staatlich regulierten Zinssätze in den USA zog der Dollarkurs gegenüber dem Yen und der D-Mark kräftig an. Damit wurde ein neues Kapitel in der U.S.-Außenwirtschaftspolitik eingeleitet (siehe Kap. 9).

¹⁶⁴ Zu den Ursprüngen der Weltwirtschaftsgipfel siehe R.D. Putnam/N.Bayne, 1985, „Weltwirtschaftsgipfel im Wandel“, Kap. 2. Die Trilaterale Kommission, ein amerikanisch-westeuropäisch-japanischer Think Tank, ist als eine informelle Ausformung dieses Ansatzes anzusehen. Siehe dazu St. Gill, 1986 und 1990.

6. DAS REGIME ZUR FINANZIERUNG VON ZAHLUNGSBILANZDEFIZITEN IN DEN 70ER JAHREN

Das Regime zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten - „regime for payments financing“ (Cohen, 1982, S.317) - verschafft Staaten einen Zugang zu relativ günstigen mittelfristigen Krediten, die durch den IWF verwaltet werden. Jeder IWF-Mitgliedstaat bekommt eine Quote zugeteilt, die nach dem Gewicht des Staates in der Weltwirtschaft berechnet wird (Gold, 1972, S.17f.). Die Quote erfüllt gleich vier Funktionen, die für den Betrieb des IWF entscheidend sind. Die Quote legt erstens die Stimmrechtanteile eines Staates im IWF-Gouverneursrat fest. Sie bestimmt zweitens die Höhe der Einzahlungen (Subskriptionen). 25% der Einzahlung waren - bis zur zweiten Änderung des IWF-Übereinkommens - in Gold oder U.S.-Dollar vorzunehmen, 75% in eigener Währung. Von der Höhe der Einzahlung hängt drittens wiederum die maximale Höhe der Ziehungen ab. Gezogen - genauer: getauscht werden konvertible Währungen anderer Staaten. Die vierte Funktion der Quote besteht darin, daß sich nach ihr die Quantität der SZR bemißt, die ein Staat zugeteilt bekommt.

Weil dem Bezug von Finanzmitteln beim IWF ein Kauf von konvertiblen Währungen aus den Einzahlungen anderer Staaten zugrunde liegt, stellen die Ziehungen streng genommen keinen Kredit dar (Cooper, 1968, S.29). In den regulären Kredittranchen kann ein Staat konvertible Währungen erhalten, bis der Bestand seiner Währung beim IWF auf 200% seiner Quote aufgelaufen ist. Ziehungen in der Gold- bzw. Reservetranche umfassen 25% der Einlage, sind also noch durch die Einlage von Gold oder U.S.-Dollars gedeckt und unterliegen deshalb keiner Konditionierung (Jarchow/Rühmann, 1989, S.123f.; Cohen, 1982, S.320). Ziehungen in den höheren Kredittranchen sind abgestuft konditioniert, d.h. daß sie in der Regel nur nach einer Bereitschaftskreditvereinbarung ('stand-by arrangement') vorgenommen werden können. Die Konditionierung von IWF-Krediten bezieht sich auf die Durchführung eines Anpassungsprogramms, mit dem eine Zahlungsbilanzkorrektur erreicht werden soll.

Schon in den 60er Jahren hatte sich gezeigt, daß das Volumen der Finanzmittel nicht ausreichte, um Zahlungsbilanzprobleme größerer Industriestaaten zu bewältigen. Eine Folge dieses Erkenntnis waren die Allgemeinen Kreditvereinbarungen des IWF mit der G-10 und die Swap-Abkommen zwischen den Zentralbanken. Das IWF-Statut sieht eine Überprüfung der Quoten in Intervallen von nicht mehr als fünf Jahren vor. Das Bretton Woods-Abkommen sah 1944 Quoten in einer Höhe von insgesamt 8,8 Mrd. U.S.-Dollar vor.¹⁶⁵ Im Verhältnis zu dem weltweiten Bestand an Währungsreserven in einer Höhe von 38 Mrd. U.S.-Dollar war das Volu-

¹⁶⁵ Davon entfielen 1,2 Mrd. U.S.-Dollar auf die Sowjetunion, die dem IWF aber nie beitrug (Cooper, 1968, S.29).

men der Einzahlungen noch ein relevanter Posten, obwohl ein großer Teil dieser Subskriptionen aus nicht-konvertiblen Währungen bestand.

Die Quoten werden in ungefähr fünfjährigem Abstand allgemeinen Überprüfungen - 'generell reviews' - unterzogen und der weltwirtschaftlichen Entwicklung angepaßt. 1959, 1965 und 1970, 1975, 1978, 1983 fanden solche Erhöhungen statt (Chandavarkar, 1984, S.13). Mit der zweiten Änderung des IWF-Statuts, 1978, wurden die Quoten einer siebten Überprüfung unterzogen und auf 59 Mrd. SZR angehoben.¹⁶⁶

Zusätzlich zu den Quotenerhöhungen richtete der IWF verschiedene neue Kreditfazilitäten ein: 1963 die Compensatory Financing Facility, 1969 die Buffer Stock Financing Facility, 1974 und 1975 die Ölfazilitäten, ebenfalls 1974 die Extended Fund Facility, 1979 die Supplementary Financing Facility, die 1981 durch die Enlarged Access Facility ersetzt wurde. Die kumulierte Summe, die 1981 ein Staat beim IWF maximal ziehen konnte, betrug aufgrund all dieser Zusatzfazilitäten das sechsfache seiner Quote (Jarchow/Rühmann, 1989, S.128; Cohen, 1982, S.328; Chandavarkar, 1984, S.42/43). Trotz der Quotenerhöhungen und der Vervielfachung des Kreditvolumens, das einem Staat zur Verfügung gestellt werden konnte, hielt das Wachstum der Finanzmittel des IWF mit dem Wachstum des Welthandels und der anderen Reservemedien nicht mit. So sank der Anteil der IWF-Reserveposition an den Weltwährungsreserven im Jahre 1988 auf 5,7% (Jarchow/Rühmann, 1989, S.148). Betrachtet man die Entwicklung des IWF-Regimes zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten unter diesem Aspekt, so muß seine Rolle im internationalen Finanzgefüge als zunehmend irrelevant eingeschätzt werden.

Bereits am Ende der 60er Jahre wurden die internationalen privaten Kapitalmärkte zu einer wichtigen Quelle internationaler Liquidität. Dabei spielte die Entwicklung sogenannter Euro-, Xeno- oder Offshore-Märkte eine wichtige Rolle.¹⁶⁷ Der Euro-Dollar-Markt entstand schon in der zweiten Hälfte der 50er Jahre, als U.S.-Banken damit begannen, die Standortvorteile der Finanzmetropole London zu nutzen, um restriktive Bedingungen im Heimatland zu umgehen. Nach und nach entstand für jede wichtige Währung ein Euro-Segment.

Auf den internationalen Kapitalmärkten kommt anlagesuchendes, überwiegend in U.S.-Dollar denominiertes Kapital, vor allem aus Staaten mit Leistungsbilanzüberschüssen zusammen, und dort können Staaten Kredite zur

¹⁶⁶ Die Quotenerhöhung wurde wirksam, nachdem ihr IWF-Mitgliedstaaten mit 75% der Stimmrechtsanteile zugestimmt hatten. Die Quotenerhöhung kam zum ersten Mal ohne die Stimmen der USA zustande, da der U.S.-Kongreß ihr erst mit einiger Verspätung zustimmte (Solomon, 1982, S.283).

¹⁶⁷ "Unter Euro-Markt sollen alle Geschäfte mit Bankeinlagen und Krediten verstanden werden, die außerhalb des Geltungsbereichs der jeweiligen Währung abgewickelt werden." (Jarchow/Rühmann, 1989, S.188). Siehe auch H. Herr/K.Voy, 1989, Exkurs 3: „Der falsche Mythos der Xeno-Märkte.“

Finanzierung ihrer Zahlungsbilanzdefizite ohne wirtschaftspolitische Konditionen aufnehmen. Die entscheidende Begrenzung für die Kreditaufnahme eines Staates liegt nun nur noch in seiner Kreditwürdigkeit, die in der Regel solange gewährleistet ist, wie der Schuldendienst geleistet werden kann.

Die erste Ölkrise 1973/74 verschärfte die Zahlungsschwierigkeiten vieler Staaten, die plötzlich die erhöhten Ölpreise zahlen mußten. Die Überschüsse der OPEC-Staaten vergrößerten sich von 5 Mrd. U.S.-Dollar im Jahr 1973 auf 44 Mrd. U.S.-Dollar im Jahr 1976 (Business Week, 28. März 1977, S.86). Ein großer Teil der Überschüsse der OPEC-Staaten, die sogenannten Petro-Dollars, wurde über die Euro-Märkte an die Defizitstaaten zurückgeschleust.

„After 1973, accordingly, private lending to deficit countries increased enormously, primarily by way of bank credits or bonds issued in national or international (offshore) markets. Private banking institutions came to represent, in quantitative terms, the single most important source of payments financing in the world. (...) Much as in the manner of the United States after World War II, the markets took over from the IMF the main burden of providing supplementary financing for payments purposes“ (Cohen, 1982, S.329).

Mit dieser neuen Form der Zahlungsbilanzfinanzierung entfiel eine wichtige Norm des Bretton Woods-Regimes. Der Zugang zu Krediten war nicht mehr an Konditionen, an Anpassungsprogramme zur Korrektur der Zahlungsbilanzen gebunden. Cohen (1982, S.330) nennt Peru, die Türkei und Zaire als Staaten, die schon Mitte der 70er aufgrund der neuen Liquiditätsquelle notwendige Anpassungen hinausschoben. Einige Staaten stießen zu den Grenzen ihrer Kreditwürdigkeit gegenüber privaten Gläubigern vor.

Die privaten Banken bekamen zunehmend Schwierigkeiten, jährlich ca. 50 Mrd. U.S.-Dollar an neuen liquiden Mitteln an Nicht-OPEC-Staaten, Entwicklungsländer wie auch Industriestaaten zu schleusen, um deren Zahlungsbilanzdefizite zu decken. In dieser Situation gewann der IWF schlagartig an Macht, weil private Banken wie auch Gläubigerstaaten auf eine institutionelle Absicherung ihrer Kreditvergaben drängten und die einzige Institution, die dafür in Frage kam, der IWF war.¹⁶⁸ In den darauffolgenden Jahren entwickelte sich der IWF zu einem Vermittler, einem Katalysator von Kreditbeziehungen zwischen privaten und staatlichen Gläubigern und den Schuldnerstaaten. Die Gläubiger machen den weiteren Zufluß von Krediten an den Schuldner inoffiziell oder offiziell von einem vom IWF überwachten Anpassungsprogramm abhängig. In dieser Weise wurde der IWF zu einem Verwalter der Schulden der Entwicklungsländer.

¹⁶⁸ Business Week, 28. März 1977, S.86f.: „The IMF wields sudden new power.“ Der Bericht der Business Week bezieht die neue Macht des IWF ausdrücklich auch auf das Verhältnis zu Industriestaaten. Als Beispiel führt der Bericht den Fall der Zahlungsbilanzkrise Großbritanniens 1976 an.

Zugleich verlor der IWF im Zuge der gesamten Entwicklung seinen Einfluß auf die Industriestaaten, soweit diese nicht in der Gefahr standen, ihre Kreditwürdigkeit zu verlieren (Cohen, 1982, S.332; Cameron, 1981, S.720f.; Report der G-10, 1987, S.51 und S. 55).

Noch 1976 griff Großbritannien, bei dem Versuch, das britische Pfund zu stabilisieren, auf die Ziehungsrechte beim IWF zurück. Auch die USA stabilisierten 1978 den Außenwert ihrer Währung durch Rückkäufe von U.S.-Dollars, die unter anderem durch eine Ziehung auf die amerikanische Reservetranche beim IWF sowie durch den Umtausch von SZR-Reserven in D-Mark, Schweizer Franken und Yen finanziert wurden (Klump, 1986, S.354). Seit 1983 hat jedoch kein Industriestaat mehr die Kreditlinien des IWF beansprucht (IWF Annual Report, 1990, S.52; Neue Züricher Zeitung, 15.8.1989). Das IWF-Regime zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten spielt also für die USA, Japan und die BR Deutschland seit dem Ende der 70er Jahre keine Rolle mehr.

„... where a country has no need to use resources, the Fund may find its voice muted. Germany and Japan, as major creditor countries, and the United States, with its huge payments deficits, are current cases providing little evidence that the fund has been able to exercise its influence“ (Southard, 1979, S.45).

Zehn Jahre später beschließt C.D. Finch seinen Artikel „The IMF: The Record and the Prospect“ mit den Worten:

„More recently, the cooperative elements have been strained as IMF financing has become focused exclusively on developing countries. (...) The narrowing focus of the IMF's financial assistance and the IMF's declining ability to maintain order even in the servicing of its own loans have steadily undermined the original intention to make the IMF a central monetary institution dealing with the problems of the mayor countries. Those problems are now being negotiated in a G-7 context, with virtually no substantive role for any international institution“ (Finch, 1989, S.41).

Im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten dieser Staaten wäre das Finanzvolumen, das der IWF zur Verfügung stellen könnte, viel zu klein, um wirksam Krisen überbrücken zu können. Der IWF kann für diese Staaten keinesfalls mehr die Rolle des 'lenders-of-last-resort' übernehmen.¹⁶⁹ Als Alternative zu den Ziehungen beim IWF haben sich internationale Finanzmärkte entwickelt, auf denen Staaten ihren Finanzbedarf ohne wirtschaftspolitische Konditionierung oder sonstige multilaterale Regulierung decken können. Die Auswirkungen dieser Veränderung wurden in der ersten Hälfte der 80er Jahre sichtbar, als der Hegemon USA von den neuen Möglichkeiten der Kreditaufnahme exzessiv Gebrauch machte.

¹⁶⁹ Ein U.S.-Leistungsbilanzdefizit von nur einem Jahr übersteigt mit ca. 100 Mrd. U.S.-Dollar die gesamten verfügbaren Bestände des IWF an konvertiblen Währungen.

Dagegen hat das IWF-Regime in Kopplung mit dem Pariser Club der Staatsgläubiger und dem Londoner Club der privaten Gläubiger seinen Einfluß auf die Entwicklungsländer mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten erheblich ausdehnen können. Für die ärmsten Entwicklungsländer ist der IWF häufig der „one and only lender.“¹⁷⁰

Hinsichtlich der Bewertung der Bestandskraft des IWF-Regimes räumt Cohen (1982, S.332) zwar ein, daß

„... in many instances where a borrower's policy stance has not come into doubt, the IMF may not be involved at all. To that extent the Fund's monitoring role has indeed been eroded.“

Cohen argumentiert aber weiter, daß sich die Verpflichtungen von Defizitstaaten im großen und ganzen nicht verändert haben. Von daher sei eine Kontinuität von Normen und Regeln zu konstatieren, die der Analyse von Ruggie's 'norm-governed change' entspricht (Cohen, 1982, S.333).

Gegen eine solche Bewertung der Entwicklung des IWF-Regimes ist einzuwenden, daß das formale IWF-Regime zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten und die darin eingelagerten Normen der Multilateralität und der Konditionierung der Kreditvergabe für die wichtigen Industriestaaten, speziell die USA, Japan und die BR Deutschland, tatsächlich obsolet geworden ist. Der historisch einmalige Versuch, die weltweiten bilateralen Gläubiger-Schuldner-Verhältnisse zu multilateralisieren und ein Regime mit der Aufgabe der Finanzierung von Defiziten zu beauftragen, ist also in Bezug auf diese Staaten gescheitert, ebenso wie der Versuch, über das Regime Anpassungszwänge für die Defizitstaaten herzustellen.

Die Normen, Regeln und Verfahren des IWF wurden durch die nicht regimemäßig gefaßten Gepflogenheiten auf den internationalen Kapitalmärkten ersetzt. Unter dem Deckmantel anonymer internationaler Kapitalmärkte entwickelten sich bilaterale Gläubiger-Schuldner-Verhältnisse zwischen den großen Industriestaaten. Die zentralen Achsen dieser Schuldverhältnisse wurden erst im Verlauf der 80er Jahre durch die Polarisierung zwischen den USA auf der einen und der BR Deutschland und Japan auf der anderen Seite richtig erkennbar. Die wichtigste und zugleich politisch brisanteste Gläubiger-Schuldner-Beziehung am Ende der 80er Jahre ist die zwischen den USA und Japan. An zweiter Stelle sind die bilateralen Gläubiger-Schuldner-Verhältnisse zwischen der BR Deutschland und verschiedenen west- und neuerdings auch osteuropäischen Staaten zu nennen. Dabei kommt der Rolle Deutschlands als wichtigstem Gläubigerstaat des neuen Rußlands eine besondere politische Bedeutung zu. Der politischen Aufladung dieser bilateralen Kreditbeziehungen steht kein vermittelndes multilaterales Regime mehr

¹⁷⁰ H. Walter (1988, S.245). Siehe dazu auch R. Gilpin, 1987, S.317f. sowie J. Betz, 1989, „Das Internationale Regime zur Defizitfinanzierung und Umschuldung von Entwicklungsländern.“ Zur Reaktion des IWF auf die Verschuldungskrise siehe M. deVries (1987) und zur Auflagenpolitik des IWF siehe z.B. den kurzen Überblick von H. Walter (1988).

im Weg. Der aus der bilateralen Gläubiger-Schuldner-Beziehung resultierende Anpassungsdruck - bezüglich der Handelsbilanz, der Zinszahlungen und der Ausmaße der Neuverschuldung - wird im Krisenfall letztlich zum Diktat der Gläubigernation über die Schuldernation.¹⁷¹

¹⁷¹ Siehe z.B. D. Burstein über die japanisch-amerikanische Gläubiger-Schuldnerbeziehung (1989, S.74f.). Bisher verschuldeten sich die USA in eigener Währung, d.h. japanische Privatleute und Geschäftsbanken halten in U.S.-Dollar denominierte Schuldverschreibungen und tragen das volle Wechselkursrisiko. „Sollte das Schatzamt (der USA, d.V.) wirklich mit Schuldverschreibungen in Yen beginnen, so werden die Amerikaner die Tretmühle des 'Argentinien-Syndroms' aus erster Hand kennenlernen" (Burstein, 1989, S.74).

7. DAS LIQUIDITÄTSREGIME IN DEN 70ER JAHREN

Die Einrichtung der Sonderziehungsrechte beim IWF war 1968 eine Reaktion auf das Dilemma des U.S.-Dollars als internationale Reservewährung. Aus der Sicht der USA sollten die SZR den U.S.-Dollar entlasten, aber nicht aus seiner Rolle verdrängen, und so die Entwicklung eines multiplen Reservewährungssystems verhindern. Nach dem Ende der Bretton Woods-Ära stellte sich heraus, daß die Welt weiterhin U.S.-Dollar akzeptierte, die aufgrund von Zahlungsbilanzdefiziten der USA entstanden.

Im Verlauf der Diskussionen um ein neues Weltwährungsregime legten sich die USA auf die Position fest, daß die SZR das prinzipielle Reservewährungsmedium werden sollten. Dies wurde dann auch mit der zweiten Änderung des IWF-Status formell festgeschrieben. Der Hegemon USA gab damit einer universalistischen Alternative, die im übrigen einige Ähnlichkeiten mit der Keynes'schen Rechnungseinheit Bancor aufweist, den Vorzug vor einem multiplen Reservewährungssystem, in dem die nationalen Reservewährungen einem enormen Konkurrenzdruck ausgesetzt sein würden (Cameron, 1981, S. 722).

Die SZR sollten den amerikanischen Vorstellungen zufolge eine sehr anspruchsvolle Rolle übernehmen. Sie sollten den U.S.-Dollar in seiner Funktion als Reservewährung weitgehend ersetzen; sie sollten als Rechnungseinheit bei internationalen Transaktionen dienen und das Gold in den Operationen des IWF vollständig ersetzen. In diesem Sinn wurde 1. die Goldtranche in eine Reservetranche umgewandelt, in die statt Gold nun SZR eingezahlt werden mußten, 2. der SZR-Währungskorb auf die fünf wichtigsten konvertiblen Währungen (den U.S.-Dollar, die D-Mark, den Yen, das britische Pfund und den französischen Franc) konzentriert und 3. - ab Mai 1981 - die Zinsrate auf SZR-Guthaben auf die durchschnittliche Zinsrate der Währungen des Währungskorbes angehoben (Cameron, 1981, S. 727; Jarchow/Rühmann, 1989, S. 179-181).

1970 erfolgte die erste Emission von SZR durch den IWF in einer Höhe von 9,5 Mrd. SZR. Nach der zweiten und bislang letzten Zuteilung über die Jahre 1979 bis 1981 hinweg betrug die Gesamtsumme der zugeteilten SZR 21,4 Mrd. SZR.¹⁷² Dies entspricht im März 1990 einem Anteil von 2,5% an den gesamten internationalen Währungsreserven von 856,3 Mrd. SZR - inklusive Gold bewertet zum Marktpreis - und einen Anteil von 3,6% an den internationalen Reserven ohne Gold in einer Höhe von 590,7 Mrd. SZR (IWF Annual Report, 1990, S.66; eig. Berech.). Am Ende der 80er Jahre war zwar eine Mehrheit der Exekutivdirektoren für eine weitere SZR-Zuteilung, aber die nötige qualifizierte Mehrheit kam nicht zustande (IWF Annual-Report, 1990, S.26). Das SZR-Regime spielt damit als Faktor in der Regulierung der internationalen Liquidität keine Rolle mehr.

¹⁷² H.-J. Jarchow und P. Rühmann, 1989, S.174. 1989 hatte eine SZR-Einheit einen Wert von 1,29 U.S.-Dollar.

Die Bemühungen, die SZR zum wichtigsten Reservewährungsmedium zu machen, erreichten ihren Höhepunkt in den Diskussionen um die Einrichtung eines Ersatzkontos ('substitution account') in den Jahren 1978 und 1979. Das Ersatzkonto unter der Regie des IWF war als eine Umtauschstelle konzipiert, bei der Staaten U.S.-Dollars - z.B. U.S.-amerikanische Staatsanleihen - gegen spezielle, in SZR denominierte Zertifikate, eintauschen konnten. Die SZR-Zertifikate, die das Ersatzkonto ausgeben sollte, würden so einen Zweck erfüllen, der das genaue Gegenteil jener Intention war, der die SZR ihr Entstehen verdankte.

„The SZR was designed to alleviate a shortage of liquidity; the substitution account's SZR claims were instead to be created in response to a perceived excess of liquidity“ (Gowa, 1984, S.666).

Das Projekt 'Ersatzkonto' wurde 1978 vom damaligen IWF-Direktor Witteveen und von den USA unterstützt.¹⁷³ Der Vorschlag, ein Ersatzkonto für den U.S.-Dollar einzurichten, entstand in einer Phase der Dollarabwertung und im Zuge der zweiten Änderung des IWF-Statuts, mit der die SZR programmatisch zum wichtigsten Reservemedium gemacht werden sollten. Zweck des Ersatzkontos war es, diese programmatische Festlegung umzusetzen, den Dollarüberschuß zurückzuführen, die Wechselkursstabilität zu erhöhen und die Entstehung eines multiplen Reservewährungssystems, wenn nicht zu verhindern, so wenigstens hinauszuzögern (Solomon, 1982, S.288, Gehrman, 1980, S.113, Wallich, 1980, S.163). Auf dem Ersatzkonto hätten Zentralbanken ihre Dollarreserven in SZR-denominierte Zertifikate eintauschen können. Damit wäre ein Ausstieg aus dem U.S.-Dollar eingeleitet worden, ohne allerdings in einen Einstieg in andere nationale Währungen (z.B. D-Mark, Yen oder Schweizer Franken) einzumünden.

Ob das Ersatzkonto eingerichtet werden würde, hing von der Frage ab, wer für die möglicherweise entstehenden Kosten aufkommen würde. Das Konto hätte Zinsen von amerikanischen Staatsanleihen eingenommen und Zinsen auf SZR-Zertifikate zahlen müssen. Zusätzlich bestand die Gefahr einer weiteren Abwertung des U.S.-Dollars. Die USA lehnten es ab, für diese Währungsrisiken die finanzielle Verantwortung zu übernehmen (Gehrman, 1980, S.112). Somit hätte der Saldo des Ersatzkontos negativ werden können und dann durch externe Zuschüsse gedeckt werden müssen. Die Möglichkeit, vom IWF gedeckte SZR auszugeben, war von vornherein ausgeschlossen worden. Der Vorschlag der USA, Gold aus den Beständen des IWF zur Deckung des Ersatzkontos heranzuziehen, stieß bei den anderen Mitgliedern der G-5 auf Ablehnung. Der für die USA kostenneutrale Vorschlag hätte die USA, so die Argumentation, aus der Verantwortung für die Zahlungsbilanzdefizite entlassen (Gowa, 1984, S.671-673).

¹⁷³ J.Gowa, 1984, S.661. Dagegen meint Solomon, beobachtet zu haben: „This proposal came at a time when the dollar had been under severe pressure in foreign exchange markets. The proposal was therefore received with less than full enthusiasm in Washington, since it had all earmarks of an official bail-out for the dollar“ (1982, S.285).

An diesem Punkt gerieten die Verhandlungen innerhalb der G-5 in eine Sackgasse, aus der sie nicht mehr herauskamen. Die Verhandlungen endeten im April 1980. Zu dieser Zeit waren die konkreten Gründe für das Ersatzkonto entfallen. Die Leistungsbilanz der USA zeigte nach mehreren Jahren wieder einen Überschuß. Der Wechselkurs des Dollars stieg im Verhältnis zur D-Mark und zum Yen, weil im Gefolge der zweiten Ölpreiserhöhung und aufgrund der gestiegenen Zinsen auf amerikanische Staatsanleihen die internationale Nachfrage nach U.S.-Dollars stark anzog. Die USA verloren das Interesse am Ersatzkonto. Die Leistungsbilanzen Japans und der BR Deutschland dagegen waren in den Jahren 1980 und 1981 negativ und beide Staaten brauchten U.S.-Dollar, um ihre gestiegenen Ölrechnungen zu bezahlen.

7.1. Das Ersatzkonto und die Theorie hegemonialer Stabilität

Eingangs ihrer Untersuchung „Hegemons, International Organisations and Markets: the Case of the Substitution Account“ konzidiert J. Gowa (1984, S.662 und S.671), daß die Episode des Ersatzkontos sehr gut durch die Theorie der hegemonialen Stabilität erklärt werden könne. Der ökonomisch geschwächte Hegemon USA war weder willens, die Mittel für eine universalistische und kooperative Lösung bereitzustellen, noch in der Lage, gegenüber den G-5-Staaten eine kollektive Risikodeckung durchzusetzen. Der IWF war aufgrund der Blockierung innerhalb der G-5 ebenfalls gelähmt und spielte keine wichtige Rolle mehr.

Der Hegemon USA erwies sich am Ende der 70er Jahre als unfähig und unwillig, ein SZR-zentriertes Liquiditätsregime als Alternative zu einem multiplen Reservewährungssystem aufzubauen, obgleich dessen Einrichtung 1978 mit der zweiten Änderung des IWF-Statuts zum verbindlichen Ziel aller IWF-Mitgliedstaaten gemacht worden war.

Am Ende ihrer Untersuchung kommt J. Gowa (1984, S. 679-682) jedoch zu dem Schluß, daß eine genauere Analyse der Episode um das Ersatzkonto zeige, daß nicht in erster Linie die abnehmende Macht der USA, sondern verschiedene andere Faktoren zum Scheitern führten. Zu diesen Einflußfaktoren zählt sie 1. die Weltmärkte, besonders den Ölmarkt, dessen Entwicklung am Ende der 80er Jahre einen Anstieg des Wechselkurses des U.S.-Dollars bewirkte, und 2. die Schwäche und die Widersprüche im Staatsapparat der USA, die darin zum Ausdruck kamen, daß der U.S.-Kongreß keine Finanzmittel für das Projekt Ersatzkonto appropriieren wollte.

J. Gowas Überprüfung der Theorie hegemonialer Stabilität endet mit einem „Einerseits-Andererseits“. Einerseits trifft die Prognose, die sich aus der Theorie hegemonialer Stabilität ableitet, zu: die USA sind nicht mehr in der Lage und willens, ein neues hegemoniales Regime einzurichten. Andererseits, so J. Gowa, werden die konkreten Ursachen, die zum Abbruch der

Verhandlungen um das Ersatzkonto führten, durch diese Theorie nicht erfaßt.

Dies gibt dazu Anlaß, einige Mißverständnisse über die Theorie hegemonialer Stabilität und ihren methodischen Ansatz auszuräumen.¹⁷⁴ Mit dieser Theorie können Prognosen über die Auswirkungen der Veränderung von machtpolitischen Konstellationen auf regimeförmige Kooperationsstrukturen gebildet werden. Gestützt auf das sogenannte „basic force model“¹⁷⁵ ist man sehr einfach in der Lage, Prognosen aufzustellen und zu überprüfen, z.B. ob der Hegemon USA in den 70er Jahren die militärpolitische Kooperation in der NATO aufgrund seiner fortbestehenden militärischen Dominanz stabilisieren kann oder ob die USA ein SZR-zentriertes Liquiditätsregime durchsetzen können. Prognosen dieser Art können sich als richtig oder falsch erweisen. Die Frage allerdings, ob im konkreten historischen Prozeß der U.S.-Kongreß, der U.S.-Präsident oder die gestiegenen Preise auf den internationalen Ölmärkten zum Scheitern des Ersatzkontos führten, gehört einem anderen theoretischen Ansatz an. Für den Neorealismus sind Fragen dieser Art Teil eines theoretischen Reduktionismus, der Entwicklungen auf der Ebene des internationalen Systems mit subsystemischen Elementen erklären will.¹⁷⁶ Diese subsystemischen Elemente mögen für den Historiker oder für eine Theorie der Außenpolitik zentrale Bedeutung haben, nicht jedoch für eine Theorie internationaler Politik, deren Brauchbarkeit sich in der Aufstellung empirisch nachprüfbarer Hypothesen erweisen soll. Die Nachteile, die darin liegen, daß die Staaten mit ihren inneren Widersprüchen, Interessenkonstellationen und Ideologien als 'black box' aufgefaßt werden, werden bewußt in Kauf genommen, um eine Überschaubar- und Handhabbarkeit der relevantesten Faktoren - den staatlichen Machtpotentialen - zu gewinnen. Die Konzentration auf diese Faktoren ist wiederum die wesentliche Voraussetzung, um Prognosefähigkeit zu erlangen.

Vom Standpunkt der Theorie hegemonialer Stabilität aus läßt sich der Fall des Ersatzkontos wie folgt interpretieren: In den 70er Jahren schwankte die U.S.-amerikanische Außenpolitik zwischen einer erneuerten hegemonialen Führungsrolle im Rahmen der Triade und unilateralen Maßnahmen, die die USA vornehmen konnten, weil sie immer noch der stärkste unter den beteiligten Staaten waren. Teil der U.S.-Hegemonialpolitik in den 70er Jahren waren die Versuche, die Sonderziehungsrechte zum wichtigsten Reserve-

¹⁷⁴ Die folgende Erörterung bezieht sich nur teilweise auf J. Gowas Artikel, weil sie eine Variante der Theorie hegemonialer Stabilität kritisiert, die die Veränderung der internen Interessenkonstellationen eines Staates aus der veränderten internationalen Machtverteilung erklären will. Diese starke Variante ordnet J. Gowa St. Krasner zu (Gowa, 1984, S.667f.).

¹⁷⁵ Nach Keohane (1984, S.34f.) ist nur diese einfache Version in der Lage, Vorhersagen (predictions) zu produzieren. Varianten, die auf den subjektiven Willen des machtpolitisch dominanten Staates zur Hegemonie abstellen, verlieren diese Fähigkeit der einfachen Variante weitgehend. „It should be evident, ..., that the refined version of hegemonic stability theory is not systemic, since it depends for explanatory power on variations in the internal characteristics of actors“ (1984, S.35, Fußnote 3).

¹⁷⁶ Siehe dazu K. Waltz, 1979.

medium auszubauen und die Wirtschaftspolitiken, gestützt auf die Lokomotivtheorie, zu koordinieren. Zu den unilateralen Maßnahmen ist die Aufkündigung des Bretton Woods-Abkommens und mit Einschränkungen auch der Abbruch der Verhandlungen um das Ersatzkonto zu rechnen.

Im Fall des Ersatzkontos konnten die USA die anderen Mitglieder der G-5 nicht von der Notwendigkeit und Machbarkeit eines entnationalisierten Reservemediums überzeugen und waren selbst nicht bereit, genügend Vorleistungen zu erbringen. Die Verhandlungen gerieten in eine Sackgasse. Diese Situation wurde dadurch aufgehoben, daß die USA selbst das Interesse an einem Ersatzkonto verloren und stattdessen ab 1980 auf einen starken Dollar setzten.

8. ZUSAMMENFASSUNG: DIE REGIME DES IWF AM ANFANG DER 80ER JAHRE

Am Anfang der 80er Jahre waren alle drei speziellen Regime unter dem Dach des IWF ohne Bedeutung für die Währungs- und Finanzbeziehungen zwischen den USA, Japan und der BR Deutschland. Das Verhalten der drei Staaten wird also in weiten Bereichen ihrer Finanz- und Währungspolitik nicht mehr von den Normen, Regeln und Verfahren des IWF bestimmt. Allein die allgemeinen Verpflichtungen nach Art.VIII IWF-Übereinkommen bestehen fort, insbesondere die Liberalisierungs-, die Konvertibilitäts- und die Nichtdiskriminierungsnorm behielten ihre Geltung. Die fortdauernde Geltung des übergreifenden Regimes nach Art.VIII IWF-Übereinkommen sichert von der währungspolitischen Seite her die liberale Weltwirtschaftsordnung ab. Insofern besteht der 'embedded liberalism' im Sinne von Ruggie fort. Ein Teil der Normen ist zwar entfallen, einen anderen Teil beachten die Staaten in ihrem währungspolitischen Verhalten aber noch. Die Prinzipien des Liberalismus sind nach wie vor prägend für die monetäre Sphäre der Weltwirtschaft.

Das Wechselkursregime von Bretton Woods, der Golddollarstandard, endete 1971. Die fixierten Wechselkurse wurden durch floatende ersetzt, die der Überwachung durch den IWF unterliegen. Entfallen ist die Stabilitätsnorm, die den Kern der kooperativen Regelung des Währungsgefüges nach dem Zweiten Weltkrieg bildete. Die Dynamik der Währungsrelationen zwischen den floatenden Währungen U.S.-Dollar, D-Mark und Yen wird nun, abgesehen von gelegentlichen Versuchen eines Managements, von nationalen Faktoren und den Trends auf den internationalen Devisenmärkten bestimmt, z.B. den Leistungsbilanzen, den Zins- und Inflationsraten, den Währungsreserven und den politisch-psychologischen Einschätzungen internationaler Anleger. Die Gesamtheit dieser Bestimmungsfaktoren ergab in den 70er Jahren einen anhaltenden Abwertungstrend für den U.S.-Dollar und einen kontinuierlichen Aufwertungstrend für die D-Mark. 1978 fiel der Wechselkurs des U.S.-Dollar unter 1,80 DM; innerhalb von 10 Jahren hatte der Dollar damit seinen Wert gegenüber der D-Mark halbiert.

Das IWF-Regime zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten verlor seinen Einfluß auf die USA, Japan und die BR Deutschland ebenfalls Anfang der 70er Jahre. Die multilaterale Finanzierung nationaler Defizite war schon in den 60er Jahren durch Zusatzvereinbarungen - die allgemeinen Kreditvereinbarungen (GAB) und die Swaps - stabilisiert worden. Mit dem Aufkommen der Euro-Währungsmärkte entstand speziell für die USA eine bequeme Alternative zur Ziehung von IWF-Krediten. Japan und die BR Deutschland als tendenzielle Überschußländer wurden von den Regelungen dieses IWF-Regimes sowieso nicht erfaßt. Die Norm der Konditionierung multilateraler Finanzmittel war für alle drei irrelevant geworden.

Mit den SZR wurde 1968 ein Liquiditätsregime geschaffen, in dem ein international anerkanntes und nur durch die Annahmepflicht gedecktes Kunstgeld die Rolle von Hartgeldwährungen übernehmen sollte. Das Vorhaben, die SZR zum zentralen Reservemedium auszubauen, wurde nach dem Scheitern der Verhandlungen um ein Ersatzkonto für den U.S.-Dollar de facto aufgegeben. Die SZR kamen über eine marginale Rolle nicht hinaus. Stattdessen übernahm die D-Mark im Verlauf der 70er Jahre die Rolle einer Reservewährung als Alternative zum geschwächten U.S.-Dollar. Nach dem faktischen Scheitern des SZR-Regimes waren die Weichen in die Richtung eines multiplen Reservewährungssystems gestellt. Die 80er Jahre würden zeigen, daß damit die Bahn frei wurde für die Entwicklung eines tripolaren Reservesystems bestehend aus U.S.-Dollar, D-Mark und Yen.

9. DIE WÄHRUNGS- UND FINANZKOOPERATION IN DEN 80ER JAHREN

9.1. Die Außenwirtschaftspolitik der USA von 1980 bis 1985

In den Jahren 1980 bis 1985 betrieben die USA eine Außenwirtschaftspolitik, die einer kooperativen Komponente weitgehend entbehrte (Bergsten, 1988, S.120f.). In den USA wurde die ab 1979/80 durchgeführte Politik des starken U.S.-Dollars als Rückgewinnung einer dominanten Position in der Weltwirtschaft gefeiert. Unter den verschiedenen Faktoren, die den Höhenflug des Dollar gegenüber der D-Mark und dem Yen bewirkt haben, kommt der Hochzinspolitik des Federal Reserve Board eine entscheidende Rolle zu (Herr/Voy, 1989, S.29; Marris, 1986, S.102-104). Auf Grund der hohen Zinssätze wurden U.S.-Dollars, z.B. in Form von U.S.-Staatsanleihen, weltweit nachgefragt. Diese Nachfrageeffekte bewirkten, daß der Wechselkurs des Dollars auf den globalen Devisenmärkten anzog.

Die amerikanische Hochzinspolitik in der ersten Hälfte der 80er Jahre weist nicht mehr die Merkmale einer hegemonialen Politikanlage auf. Diese Politik stellt sich vielmehr als eine Kette unilateraler Maßnahmen dar, mit denen die USA versuchten, sich unter den Verhältnissen trilateraler Konkurrenz als ökonomisch dominanter Staat zu behaupten. Statt eines Abwertungswettlaufs, der bei der Abfassung des IWF-Übereinkommens als besondere Gefahr gesehen worden war, kam es in den frühen 80er Jahren ansatzweise zu einem Aufwertungswettlauf. Die Aufwertungstrends, die zumeist über die staatlich regulierbaren Zinssätze herbeigeführt wurden, dienten der Attraktion von Kapital bzw. der Verhinderung einer Abwanderung von Kapital in Währungen, die eine höhere Verzinsung versprachen. Die Deutsche Bundesbank begann, ebenso wie das Federal Reserve Board, eine restriktive Politik zu betreiben, und zog mit Zinserhöhungen nach, um den Wechselkurs der D-Mark zu stabilisieren und das Vertrauen in die Anlagewährung D-Mark nicht zu gefährden (Herr/Voy, 1989, S.30-32).

Der Aufwertungswettlauf Anfang der 80er Jahre hatte einen historischen Vorläufer - den Kampf um das Gold zwischen Großbritannien, Frankreich und den USA in den Jahren 1928 bis 1932. Während dieser Zeit erhöhten Frankreich und die USA, beides Goldstandardländer, mehrfach die Zinssätze, um den Goldimport zu steigern. Ende 1932 besaßen die USA und Frankreich ca. 63% der globalen Goldreserven (Eichengreen, 1987, S.38f.). Der internationale Kampf um das Gold führte zu einem Preisverfall. Diese deflationären Impulse wiederum verschärften die ökonomische Krise. Letztlich verlor Großbritannien diesen Kampf und gab den Goldsterlingstandard 1931 auf.

„The origin of this competitive struggle for gold are popularly attributed to the absence of a hegemon. The competing financial centers, London, Paris and New York, worked at „cross-purposes“ because, in contrast to the preceding period, no one central bank was sufficiently powerful to call the tune“ (Eichengreen, 1987, S.39).

In dem modernen Aufwertungswettlauf, bei dem nicht um Gold sondern um internationale Kapitalanlagen konkurriert wurde, setzten sich die USA durch. Nach der weltweiten ökonomischen Krise 1981/82 betrieben die USA eine äußerst expansive Fiskalpolitik. Beträchtliche Steuersenkungen und eine massive Erhöhung der Militärausgaben waren zwei wesentliche Faktoren für die Entstehung großer Budgetdefizite. Durch diese Budgetdefizite wurde eine starke staatliche Nachfrage nach Kapital ausgelöst, die im Inland nicht mehr gedeckt werden konnte. Die USA begannen, in ganz neuen Größenordnungen Kapital zu importieren (Marris, 1986, S.102-104).

Der Dollarkurs stieg auf 3,30 DM im März 1985. Dadurch verbilligten sich Importe in die USA. Die USA übernahmen durch die Ausdehnung der Importe die Rolle einer Weltkonjunkturlokomotive. Infolgedessen nahmen in der ersten Hälfte der 80er Jahre die Defizite in der seit 1975 negativen U.S.-Handelsbilanz historisch neuartige Größenordnungen an. Mit den Handelsbilanzdefiziten wuchsen auch die Leistungsbilanzdefizite der USA. Die BR Deutschland und Japan bauten spiegelbildlich dazu riesige Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse auf (Herr/Voy, 1989, S.34f.). Beide Staaten, Japan in wesentlich größerem Maße, exportierten Kapital in die USA.

9.1.1. Die Metamorphose der USA vom Gläubiger- zum Schuldnerstaat

1982 besaßen die USA noch eine Nettogläubigerposition gegenüber dem Ausland in einer Höhe von 171 Mrd. U.S.-Dollar. Ende 1984 war diese Gläubigerposition auf 28 Mrd. U.S.-Dollar geschmolzen (Marris, 1986, S.193; Amuzegar, 1988, S.18). Annäherungsweise läßt sich die Veränderung der Nettovermögensposition - der Saldo aus den Auslandsguthaben und den Auslandsschulden eines Staates bzw. seiner Bürger - durch die Addition der Leistungsbilanzsalden in den darauffolgenden Jahren errechnen. Ein Leistungsbilanzdefizit weist auf einen Abbau der Nettovermögensposition, ein Überschuß auf einen Zuwachs hin.¹⁷⁷ Da die USA schon in der ersten Hälfte des Jahres 1985 ein Leistungsbilanzdefizit von über 60 Mrd. U.S.-Dollar verzeichneten, wurde die Nettovermögensposition der USA noch im Jahr 1985 negativ. Die USA wurden zur Schuldnation (Marris, 1986, S.193; Bergsten, 1985, S.5). Die Auslandsschulden, d.h. die Nettoschulden der USA betragen 1986 schon ca. 265 Mrd. U.S.-Dollar.¹⁷⁸Die weitere Auftürmung U.S.-amerikanischer Schulden gegenüber

¹⁷⁷ H.-J. Jarchow/P. Rühmann, 1991, S.33 und S.41; St. Marris, 1986, S.462. Zu den definitiven und statistischen Schwierigkeiten der Berechnung der Vermögensposition der USA siehe Marris, 1986, S. 462f.

¹⁷⁸ J. Amuzegar, 1988, S.18: „Definiert werden die Auslandsschulden der USA als die Differenz zwischen dem Wert der Anlagen im Ausland, die sich im Eigentum von Amerikanern

dem Rest der Welt läßt sich durch die Hinzuzählung der Leistungsbilanzdefizite abschätzen: bis 1990 ca. 867 Mrd. U.S.-Dollar (eigene Berechnung).¹⁷⁹ Die internationalen Gläubigerpositionen der BR Deutschland und Japans werden für 1990 mit jeweils ca. 500 Mrd. U.S.-Dollar beziffert (Jarchow/Rühmann, 1991, S.41; Okita, 1989, S.90).

Im Unterschied zu den Entwicklungsländern haben die USA als das wichtigste Reservewährungsland das Privileg, sich in eigener Währung verschulden zu können. Die USA müssen also nicht erst durch Exporte Devisen anderer Staaten erwerben, um sich zu verschulden (Amuzegar, 1988, S.18f.). Hinzu kommt, daß die ausländischen Anleger das Wechselkursrisiko tragen (Marris, 1986, S.204). Infolge einer Abwertung des U.S.-Dollars verringern sich die Auslandsschulden der USA ausgedrückt in anderen Währungen z.B. in Yen oder in D-Mark automatisch.

Auf die Auslandsschulden der USA sind Zinsen in einer Höhe von ca. 10% zu zahlen. Amuzegar (1988, S.19) geht von ca. 50 Mrd. U.S.-Dollar Zinslast im Jahr 1988 aus. So ergibt sich aus den Zinszahlungen ein weiterer relevanter Faktor, der die Leistungsbilanz negativ beeinflusst.

Die Auslandsschulden der USA überstiegen schon 1986 die Schulden der vier größten Schuldnerländer der Dritten Welt. Die relative Größe dieser Schulden, z.B. im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt ist jedoch gering.¹⁸⁰ Gab Mitte der 80er Jahre nicht die absolute Höhe der U.S.-Auslandsschulden Anlaß zu unmittelbarer Besorgnis, so doch das Verschuldungstempo.

„Als üblicher Maßstab für das Verschuldungstempo eines Landes in Relation zu seiner Schuldendienstfähigkeit gilt die Quote zwischen Leistungsbilanzdefizit und den gesamten Güter- und Dienstleistungsexporten. In der ersten Hälfte des Jahres 1985 ist diese Quote für die Vereinigten Staaten auf 40% angestiegen. ... Für die sieben Staaten, die nach Angaben des IWF die größten Schuldner in der Dritten Welt sind, erreichte diese Quote 1982 ein Maximum von 29%“ (Marris, 1986, S.201).

befinden, und dem Wert von Anlagen in den USA, die sich im Eigentum von Ausländern befinden. Diese Anlagen bestehen aus Einlagen bei Geschäftsbanken, Devisenguthaben, Wertpapieren, Immobilien, betrieblichen Anlagen und anderen Direktinvestitionen. Der Wert aller amerikanischen Anlagen im Ausland wurde Ende 1986 auf ungefähr 1100 Mrd. U.S.-\$ geschätzt, während die Anlagen, die von Nichtamerikanern in den Vereinigten Staaten gehalten wurden, mit ungefähr 1365 Mrd. U.S.-\$ bewertet wurden." Die Differenz ergibt die Nettoauslandsschuld der USA in einer Höhe von 265 Mrd. U.S.-Dollar.

¹⁷⁹ Die Angaben der verschiedenen Autoren schwanken stark. Die Schwankungen sind auf den Einfluß der Wechselkurse und die Bewertungsmethode für den Auslandskapitalstock zurückzuführen. Nach J. Amuzegar (1988, S.18) betragen die U.S.-Auslandsschulden am Ende der 90er Jahre ca. 900-1000 Mrd. U.S.-Dollar; nach S. Okita (1989, S.90) ca. 800 Mrd. U.S.-Dollar und nach L. Thurow (1993, S.263) 757. Mrd. U.S.-Dollar. Nach Schätzungen des U.S.-Handelsministeriums belaufen sich die Auslandsschulden der USA nur auf 361 Mrd. U.S.-Dollar (Thurow, 1993, S.263).

¹⁸⁰ Nach J. Amuzegar (1988, S.18) entsprachen die Auslandsschulden der USA 1986 nur ca. 6% des U.S.-Bruttosozialprodukts, die Mexikos dagegegen ca. 50%.

Der Statuswechsel der USA von einer Gläubiger- zu einer Schuldnernation hat weitreichende Auswirkungen sowohl für die internationalen Handels-, Währungs- und Finanzregimes als auch für die hegemoniale Position der USA. Ein Staat mit einem Schuldenberg wie dem der USA verfügt nicht über die positive ökonomische Macht wie ein Gläubigerstaat. Nachdem der IWF die Funktion eines lender-of-last-resort für die Industriestaaten nicht mehr ausübt, können nun auch die USA als ein Schuldnerstaat diese Funktion nicht mehr übernehmen. Die USA sind vielmehr selbst mit einiger Wahrscheinlichkeit das Objekt internationaler Hilfsmaßnahmen. In diese Richtung weist z.B. ein Vorschlag aus Japan, der die Einrichtung einer neuen trilateralen Agentur zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten vorsieht.¹⁸¹

Ein Schuldnerstaat muß einen Handelsbilanzüberschuß erzielen, um die Zinsen zu bezahlen. Ansonsten vergrößert sich der Schuldenberg. Von einem solchen Staat kann deshalb nicht erwartet werden, daß er mit relevanten Zugeständnissen an die Handelspartner das Welthandelsregime stabilisiert. Die beiden wichtigsten hegemonialen Funktionen der USA, die des 'lender-of-last-resort' und die Bereitstellung eines hinreichend großen Binnenmarktes, vermittelten sich in der Nachkriegszeit über den IWF und das GATT. Die USA als ein Schuldnerstaat mit enormen Handelsbilanzdefiziten können diese Funktionen nicht mehr übernehmen, was, unter der Voraussetzung, daß andere Staaten keine regimeerhaltenden bzw. -bildenden Politiken betreiben, entsprechend destruktive Rückwirkungen auf die Regime impliziert und auch schon gezeigt hat.

Spiegelbildlich zu den USA haben sich Japan und die BR Deutschland zu Gläubigerstaaten entwickelt. Das bilaterale Gläubiger-Schuldner-Verhältnis zwischen den USA und Japan bringt die disparaten Machtverhältnisse innerhalb der Triade besonders prägnant zum Ausdruck. Der Schuldner USA garantiert die militärpolitische Sicherheit des Gläubigers Japan. Innerhalb dieser Beziehung verfügen die USA über ein gewaltiges Machtpotential, allerdings ist dieses zumindest in ökonomischer Hinsicht nicht mehr in hegemoniale Politik transformierbar.¹⁸²

181 C.D. Finch, 1989, S.25: „Unfortunately, the proposal is flawed by lack of substantive suggestions concerning adjustment requirements. (...) That is perhaps inevitable in an agency limited to a few countries: any adjustment rules might appear to the U.S. public and to the Congress to be dictated by the Japanese and the Germans.“

182 C. Fred Bergsten, 1987, S.783 beschreibt die Machtposition, die aus der Schuldnerstellung der USA erwächst: „If Japan owned half a trillion dollars' worth of investments in the United States, an American default or freeze of Japanese assets would be acutely damaging to Japan. (...) Such action, while remote from daily financial activity, should not be regarded as unthinkable. President Nixon partially defaulted on more than \$100 billion held by foreign central banks in 1971 when he declared those assets inconvertible into American gold after almost four decades of promises to the contrary.“

9.2. Die Entwicklung der Währungs Kooperation in den 80er Jahren

9.2.1. Die Ausgangsbedingungen für eine Währungs Kooperation

In der Phase 1980 bis 1985 spielten die Momente der Koordination und Kooperation in der U.S.-Außenwirtschaftspolitik, z.B. im Rahmen des IWF, der Weltwirtschaftsgipfel und der G-5/7 nur eine nachgeordnete Rolle. Die Erhaltung und Bildung von Regimes war in dieser Phase kein Anliegen der USA. In einem 1985 erstellten Bericht der G-10 wird die Entwicklung der Währungs- und Finanzbeziehungen und des IWF rekapituliert und wie folgt bestimmt:

„Although most countries maintain some form of pegging, the main currencies all float separately or jointly against each other. (...) Over time, the system has evolved into a multicurrency reserve system in which the U.S. dollar is predominant, while other main currencies have assumed secondary reserve roles. ... (...) ..., the present system can be described as a floating exchange rate system (S.45). (...)

Surveillance has not been sufficiently effective in inducing policy changes in countries which have adequate access to external financing and do not require an IMF-supported adjustment program (S.48).

Countries can obtain reserves from financial markets provided they maintain their creditworthiness,... (...) ..., financial markets have thus acquired a crucial role in the provision of liquidity in the world economy (S.51). (...) ..., the IMF has come to play a role as a catalyst and coordinator of external finance from other resources for countries facing severe problems in servicing their external debt“ (G-10, 1987, S.54).

Der Report der G-10 schließt mit der Erwägung, daß

„... the key elements of the current international system require no major institutional change“ (1987, S.56).

Die Einrichtung eines Regimes von Zielzonen für die Wechselkurse der wichtigsten Währungen wird von der Mehrzahl der Teilnehmer - insbesondere von den USA - abgelehnt. Allerdings wird eine koordinierte Intervention der Zentralbanken auf den Devisenmärkten unter bestimmten Bedingungen für sinnvoll gehalten (Report der G-10, 1987, S.57). Die Bedingungen für einen erneuten Anlauf in der Währungs Kooperation waren nicht einmal ein halbes Jahr nach dem Erscheinen des Reports der G-10 herangereift. M. Wilms definiert Währungs Kooperation wie folgt:

„Währungs Kooperation bedeutet eine Abstimmung der Wirtschaftspolitik zwischen unabhängigen Staaten mit dem Ziel, die Wechselkurse zu stabilisieren ...“

und fügt hinzu:

„Alle Formen der Währungs Kooperation stellen kartellähnliche Vereinbarungen zwischen den beteiligten Regierungen oder Notenbanken dar. (...) Von daher sind alle Formen der Währungs Kooperation durch innere Spannungen und Zerfall bedroht“ (Wilms, 1988, S.231).

9.2.2. Das Plaza-Abkommen

Im Verlauf des Jahres 1985 wurde der im Verhältnis zu den fundamentalen Wirtschaftsdaten der USA überbewertete Dollar zu einem Problem für die Reagan-Administration. Protektionistische Bestrebungen im U.S.-Kongreß wurden angesichts der Rekorddefizite in der Handelsbilanz immer stärker. Das Tempo der Vergrößerung der U.S.-Auslandsschulden beschwor die Gefahr eines dramatischen Kursverfalls des Dollars herauf. Das Szenario einer harten Landung des Dollars entstand. Die Instabilitäten des U.S.-Dollars könnten das Vertrauen internationaler Anleger erschüttern und diese könnten dann mit einer Umschichtung in andere, härtere Währungen reagieren.

So entstand die Notwendigkeit einer Abkehr von der „laissez-faire“-Politik in der U.S.-Währungspolitik. Diese Kurswende von „unilateral economic policies“ (Funabashi, 1988, S.85) oder der „belligerent noncooperation policy of the first Reagan Administration“ (Bergsten, 1987, S.779) zu einem kooperativen Ansatz vollzogen die USA auf einem Treffen der G-5 am 22.9.1985 im New Yorker Plaza Hotel. Die USA ergriffen auf diesem G-5 Meeting die Initiative zu einer neuen Runde währungspolitischer Kooperation und organisierten einen neuen währungspolitischen Konsens innerhalb der Triade, der in dem sogenannten Plaza-Abkommen seinen Ausdruck fand. Bemerkenswert ist, daß die G-5/G-7 eigentlich nur einer „diskretionären Koordinierung“ (Thiel, 1993, S.389) dient, d.h. der Abstimmung von Ermessensentscheidungen der beteiligten Finanzbürokratien. Mit dem Plaza- und noch viel stärker mit dem Louvre-Abkommen versuchten die USA, diese Gruppentreffen zu einem Ausgangspunkt für die Regimebildung im Währungsbereich umzufunktionieren.

Die G-5 erklärte im Plaza-Kommunique diplomatisch verklausuliert, daß eine weitere Aufwertung der wichtigsten Nicht-Dollar-Währungen wünschenswert sei. Die Zentralbanken der G-5 seien bereit, diesen Prozeß zu unterstützen (Funabashi, 1988, S.9). Durch den koordinierten Verkauf von U.S.-Dollar gegen andere konvertible Währungen fiel der Dollar am Tag darauf um 4,29% im Verhältnis zu anderen Währungen. Im Verlauf des nächsten Monats, also im Oktober 1985, hatte der U.S.-Dollar schon 13% gegenüber dem Yen und 10,5% gegenüber der D-Mark verloren. Insgesamt gesehen waren dies sehr beachtliche Resultate, so urteilte Funabashi (1988, S.10 und S.23).

Die USA beabsichtigten mit der Plaza-Strategie dreierlei. Einmal sollte durch die Aufwertung des Yen und der D-Mark der Protektionismus in den USA eingedämmt und die U.S.-Handelsbilanz verbessert werden. Zweitens

sollte der spätere Schuldendienst der USA durch einen Abbau der Leistungsbilanzdefizite erleichtert werden. Drittens verbanden die USA mit dem Plaza-Abkommen die Absicht, die Zustimmung zu einer koordinierten Abwertung des U.S.-Dollars gegen expansive Wirtschaftspolitiken in den Überschußländern Japan und der BR Deutschland einzutauschen.

Wesentliche Anstöße für die Plaza-Strategie der USA waren von den 1985 eingeleiteten amerikanisch-japanischen Gesprächen über den Abbau der japanischen Überschüsse im bilateralen Handel ausgegangen. Dabei war die Notwendigkeit einer Aufwertung des Yen erkannt worden. Insofern zeigten sich beim Zustandekommen des Plaza-Abkommens zum ersten Mal die Umrisse einer G-2, eines amerikanisch-japanischen Führungsdems in der globalen Wirtschafts- und Währungspolitik (Funabashi, 1988, S.87f.).

Der IWF war an der Ausarbeitung der Plaza-Strategie nur als Zaungast beteiligt. Zwar nimmt der Geschäftsführende Direktor des IWF seit den Beschlüssen des Versailler Gipfels, 1982, an den Sitzungen der G-5 teil, aber er vertritt den IWF nur in seiner Überwachungsfunktion (Putnam/Bayne, 1985, S.174). Von der Gestaltung der Währungsrelationen zwischen den Mitgliedern der G-5 ist der IWF ausgeschlossen.

Die westeuropäischen Staaten brachten dem Plaza-Abkommen wenig Sympathie entgegen. Frankreich stand diesem erneuten Versuch einer Währungskooperation noch am nächsten. Der französische Präsident Mitterrand hatte auf dem Gipfel in Williamsburg 1983 ein Zielzonenkonzept für die wichtigsten Währungen vorgeschlagen (Putnam/Bayne, 1985, S.170; Funabashi, 1986, S.79). Frankreich intendierte, über diesen Hebel gemeinsam mit den USA Druck auf Deutschland auszuüben, um dessen restriktive Fiskal- und Geldpolitik zu lockern. Die BR Deutschland verwahrte sich dagegen, mit Japan auf eine Stufe als Überschußland gestellt zu werden, und sperrte sich zudem gegen den erneuten Versuch, die Rolle einer Wirtschaftslokomotive aufgedrängt zu bekommen. Eine weitere Ursache der Reserviertheit, mit der die BR Deutschland dem Plaza-Abkommen gegenüberstand, war, daß eine relevante Aufwertung der D-Mark gegenüber dem U.S.-Dollar zu Turbulenzen im EWS führen mußte. Die D-Mark würde durch eine solche Aufwertung auch unter Aufwertungsdruck gegenüber den anderen, schwächeren EWS-Währungen geraten, wodurch der „Bundesbankstandard“ gefährdet werden könnte (Funabashi, 1986, S.121 und S.124).

Auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Tokio im Mai 1986 setzten die USA den Einsatz von Indikatoren zur Abschätzung der ökonomischen Entwicklungen in den G-5 Staaten durch. Die multilaterale Überwachung durch die G-7 - „enhanced surveillance strategy“ - sollte die Diskussion von Maßnahmen einleiten, falls die Indikatoren wichtige Abweichungen anzeigten. Die USA hatten dabei vor allem die Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse Japans und der BR Deutschland im Auge. Die amerikanische Indikatorstrategie war

wie ihr Vorgänger aus dem Jahr 1972¹⁸³ ein Instrument, mit dem das Wachstum und die inländische Nachfrage in den Überschußländern Japan und Westdeutschland angeregt werden sollte. Die USA erwarteten, daß steigende amerikanische Exporte in diese Staaten die U.S.-Defizite zurückschrauben würden (Funabashi, 1986, S.130 und S.135).

Als im Herbst 1986, also ein Jahr nach dem Plaza-Abkommen, das U.S.-Handelsbilanzdefizit trotz des nachhaltig gesunkenen U.S.-Dollars nicht geringer geworden war und die Koordination der Wirtschaftspolitiken immer noch nicht recht begonnen hatte, veränderten die USA ihre Strategie.

Nachdem die Plaza-Strategie schon den IWF als ursprünglich zuständiges Regime ausgespart hatte, verließen die USA nun auch den pluralen Ansatz der G-5/G-7 und setzten ähnlich wie in der Handelspolitik auch im Bereich der internationalen Währungs- und Wirtschaftspolitik auf einen „aggressiven Bilateralismus“ (Funabashi, 1988, S.155). Dieser aggressive Bilateralismus zielt darauf ab, zuerst die Wirtschaftskoordination durch Abmachungen mit Japan (= G-2) und dann mit der BR Deutschland (= G-3) voranzubringen. Aggressiv ist dieser Bilateralismus deshalb, weil die zweiseitigen Verhandlungen vor dem Hintergrund von Szenarien unilateraler Maßnahmen der USA ablaufen. Die Administration droht z.B. damit, den protektionistischen Bestrebungen im U.S.-Kongreß nachzugeben oder zu einer Politik des laissez-faire gegenüber dem Wechselkurs des Dollars zurückzukehren.

Ende Oktober 1986 wurde der amerikanisch-japanische 'Baker-Miyazawa Accord' veröffentlicht. Das Abkommen rief die anderen Mitglieder der G-7 dazu auf, an den amerikanisch-japanischen Anstrengungen teilzunehmen, globales Wachstum zu fördern, die Zahlungsbilanzungleichgewichte zu reduzieren und die nationalen Märkte zu öffnen. Das Dokument wurde als Beginn einer G-2, einer geteilten amerikanisch-japanischen Führung in der Weltwirtschaft wahrgenommen (Bergsten, 1987, S.789; Funabashi, 1988, S.159).

Im Baker-Miyazawa Abkommen erklärte sich die japanische Regierung bereit, die Staatsausgaben zu erhöhen und die Steuern wie auch die Zinsen zu senken. Im Gegenzug versprach die U.S.-Administration, die Budgetdefizite gemäß dem 'Gramm-Rudman-Hollings Amendment' zu senken, die Steuern zu erhöhen, sich dem protektionistischen Druck im U.S.-Kongreß nicht zu beugen, sowie den U.S.-Dollar auf dem gegebenen Level von 170 Yen pro U.S.-Dollar zu stabilisieren (Funabashi, 1988, S.160).

9.2.3. Das Louvre-Abkommen

Im Januar 1987 fiel der U.S.-Dollar jedoch auf ein neues Nachkriegstief, und zwar unter die 150 Yen/U.S.-Dollar-Marke. In den Wochen darauf führten die amerikanischen Währungsbehörden ihre erste Stützungs-

183 Der sogenannte Volcker-Plan.

intervention für den U.S.-Dollar seit dem Plaza-Abkommen durch (Funabashi, 1988, S.164 und S.166). Ein weiterer Fall des U.S.-Dollars - z.B. unter die psychologisch wichtigen 150 Yen/\$- und 2 DM/\$-Marken - könnte, so fürchtete man in Japan und Deutschland, die Exporte in die USA ernsthaft drosseln. Beide Staaten waren deshalb zur Kooperation mit den USA bereit, diesmal zu dem umgekehrten Zweck, der Stabilisierung des Wechselkurses des U.S.-Dollars gegen einen Fall nach unten.

Mit dem Louvre-Abkommen vom 21. Februar 1987 wurde die amerikanische Strategie seit 1985 von einem Erfolg gekrönt. Nach über einem Jahrzehnt floatender Wechselkurse unternahmen die in der G-5 zusammengeschlossenen Staaten den Versuch, ein Währungsregime zu installieren und die wirtschaftspolitische Koordination erneut aufzunehmen. Die G-5 Staaten beschlossen mittels koordinierter Interventionen die Währungsrelationen ihrer Währungen auf dem gegenwärtigen Level zu stabilisieren. Die wirtschaftliche Entwicklung der G-5 Staaten sollte anhand von sieben Indikatoren überwacht werden. Japan und die BR Deutschland versprachen, ihre Ökonomien durch expansive fiskalische Maßnahmen zu stimulieren. Die USA erklärten sich ein weiteres Mal bereit, ihre Budgetdefizite substantiell zu verringern (Funabashi, 1988, S.177f.).

Kern des Louvre-Abkommens war jedoch die Festlegung von bilateralen Wechselkursen zwischen dem U.S.-Dollar und den Währungen der vier anderen beteiligten Staaten. Von herausragender Bedeutung waren dabei die Währungsrelationen zwischen dem U.S.-Dollar und dem Yen sowie zwischen dem U.S.-Dollar und der D-Mark. Für den Wechselkurs dieser Währungen wurden sogenannte 'midpoints' festgesetzt: 153,50 Yen/U.S.-\$ und 1,825 DM/U.S.-\$. Sobald der Dollarkurs die Grenzen der zulässigen Schwankungsbreite ('reference range') von plus/minus 2,5% überschreiten sollte, würden stabilisierende Devisenmarktinterventionen auf freiwilliger Basis erfolgen. Jenseits einer Schwankungsbreite von 5% würden Konsultationen zur Anpassung makroökonomischer Größen fällig werden (Funabashi, 1988, S.186 und S.206). Der Bedeutungsverlust des Pfund Sterling und des Franc waren so offensichtlich, daß das Louvre-Abkommen als einen Schritt auf dem Weg „toward a tripartite regime“ (Funabashi 1988, S.173) bzw. „toward a tripartite monetary system“ (Gilpin, 1989, S. 338) bewertet wurde:

„During the period from the Plaza to the Louvre, the economic balance of power clearly shifted, concentrating gradually on the three principal players: Japan, the United States, and West Germany“ (Funabashi, 1988, S.176).

Nachdem der Wechselkurs des U.S.-Dollars trotz umfangreicher Interventionen unter die 150 Yen/U.S.-\$-Marke gefallen war, setzte die G-7 im April 1987 einen neuen 'midpoint' bei 146 Yen/U.S.-\$ fest. Noch im selben Monat durchbrach der Dollar die neue Parität erneut. Spätestens nach dem Börsencrash im Oktober 1987 war das Louvre-Abkommen obsolet (Funabashi, 1988, S.219; Bergsten, 1988, S.32). In den Jahren danach wur-

den keine ähnlich anspruchsvollen Projekte trilateraler Währungs Kooperation mehr unternommen. Der Wechselkurs des U.S.-Dollars fiel bis Ende 1990 auf unter 1,50 DM/\$ und 130 Yen/\$, um sich im Gefolge des Golfkriegs oberhalb dieser Tiefpunkte zu stabilisieren.

9.2.4. Die Herausbildung einer G-3

Die Währungsbeziehungen zwischen den USA, Japan und der BR Deutschland werden nach der kooperativen Phase vom Herbst 1985 bis zum Ende des Jahres 1987 wieder von dem Nichtregime floatender Wechselkurse bestimmt: weder die einzelnen Staaten noch die G-5/7 definieren die Austauschrelationen der Währungen, sondern Angebot und Nachfrage auf den globalen Devisenmärkten. Die Staaten der G-5/7 intervenieren zwar sporadisch und tun sich auch gelegentlich zu „Feuerwehreinsätzen“ zusammen, aber diese Ansätze verbleiben im Bereich einer ad-hoc Kooperation, ohne in die Bildung von Regimes einzumünden. Die USA, Japan und die BR Deutschland legen ihre währungs-, geld- und fiskalpolitischen Prioritäten nach nationalem Gutdünken fest, ohne in ihrem Verhalten durch ein globales Regime beschränkt zu werden.

Der Versuch, über die Stationen Plaza und Louvre ein neues internationales Währungsregime - in Form eines modifizierten Zielzonenkonzepts - zu installieren, ist vorerst gescheitert. Die amerikanische G-2- bzw. G-3-Strategie hat im Verlauf dieses Versuchs aber die künftigen währungspolitischen Hauptakteure neben den USA bestimmt: Japan und Deutschland. Die Rollenverteilung in der trilateralen Währungs Kooperation kann nun spezifiziert werden. Die USA drängten nach 1985, gestützt auf ein Bündnis mit Frankreich, das seit dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Regimes ein Zielzonenkonzept in verschiedenen Varianten befürwortet hatte, auf die Bildung eines Regimes, das von seiner Anlage her darauf hinauslief, die Stabilität des Dollarkurses gegen einen Abbau der strukturellen Überschüsse Japans und der BR Deutschland zu tauschen. Dieser Tausch sollte über das Medium einer internationalen Kooperation der nationalen Finanz-, Wirtschafts- und Geldpolitiken stattfinden. Der Zweck der angestrebten Kooperation war offensichtlich: erreicht werden sollte eine Rückführung amerikanischer Defizite und ein Abbau deutscher und japanischer Überschüsse. Kommt der Tausch Wechselkursstabilität gegen internationale Wirtschaftskooperation nicht zustande, so sorgen die 'fundamentals' quasi automatisch für einen weiteren Kursverfall des U.S.-Dollars gegenüber dem Yen und der D-Mark.

Japan und Deutschland traten in der Phase ab 1985 bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes nicht regimebildend auf. Beide Staaten versuchten vielmehr, auch unter dem Eindruck der fehlgeschlagenen Wirtschaftskooperation nach 1978, eine Institutionalisierung des eben skizzierten Tausches zu verhindern. Japan und Deutschland sind an einem stabilen, nicht zu schwach bewerteten Dollar interessiert. Eine fortgesetzte Aufwertung ihrer Währungen schmälert die Exportchancen in die USA und in alle jenen Staaten, deren Währung an den U.S.-Dollar gekoppelt ist. Wenn ein trilate-

rales Währungsregime allerdings nur zu dem Preis einer expansiven Finanz- und Geldpolitik zu haben ist, so muß es zurückstehen. Diese Lage hat sich durch die Leistungsbilanzdefizite, die Deutschland im ersten Jahr nach der Wiedervereinigung verzeichnete, nur geringfügig verändert. Nun sind die hohen Zinsen, die die Deutsche Bundesbank Deutschland und damit auch Westeuropa aus geldpolitischen Stabilitätsabwägungen heraus verordnet hat, zu einem Ärgernis für die USA geworden.

9.3. U.S.-Dollar, D-Mark und Yen als internationale Schlüsselwährungen

Solange keine entnationalisierte Weltwährung existiert, finden bestimmte nationale Währungen stärker als andere internationale Verwendung und übernehmen damit die Rolle von internationalen „Schlüsselwährungen“ (Kindleberger, 1983, S.75; Klump, 1986). Eine nationale Währung wird im allgemeinen dann zu einer internationalen Schlüsselwährung, wenn sie 1. international in ausreichendem Maße verfügbar ist, 2. über eine hinreichende Stabilität ihres Wechselkurses gegenüber anderen wichtigen Währungen verfügt und 3. genügend Vertrauen in ihre Bonität besteht (Klump, 1986, S.163).

Die internationale Liquidität, d.h. Verfügbarkeit einer Währung ergibt sich vor allem aus dem Anteil am Welthandel, der in der betreffenden Währung abgerechnet wird, und aus der Offenheit des nationalen Finanzmarktes. Je offener ein nationaler Finanzmarkt, desto leichter ist es für Ausländer möglich, sich in der betreffenden Währung zu verschulden.

Der Stabilitätsaspekt einer Schlüsselwährung bezieht sich auf die Funktion als Wertspeicher bzw. auf ihre „Vermögenssicherungsqualität“ (Herr/Voy, 1989, S.30). Eine niedrige Inflationsrate, ein im Vergleich zu Finanzanlagen in anderen Währungen hoher Realzins und ein latenter Aufwertungsdruck sind günstige Voraussetzungen für eine nationale Währung, um zum international begehrten Wertspeicher zu werden.

Die Bonität einer Währung ergibt sich aus der Deckung der internationalen Verschuldung durch den

„... Vermögensbestand des Schlüsselwährungslandes, der Summe von inländischem Kapitalstock, Reserven und Nettoauslandsvermögen“ (Klump, 1986, S.165).

Über die ganze Nachkriegszeit hinweg war der U.S.-Dollar die wichtigste internationale Schlüsselwährung. Gemessen am Anteil der globalen Währungsreserven spielte das britische Pfund Sterling in den 50er Jahren noch eine wichtige Rolle, weil das Pfund innerhalb der Gemeinschaft des Commonwealth bevorzugt eingesetzt wurde.¹⁸⁴ Während der Zeit des Regimes

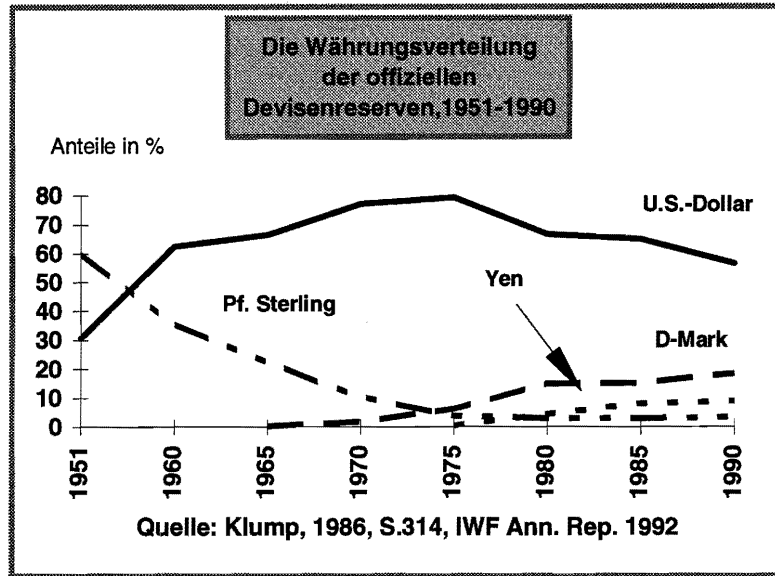
¹⁸⁴ So übertraf der Anteil des Pfund Sterling an den globalen Währungsreserven 1951 mit 59,9% noch den Anteil des U.S.-Dollars mit 30,7% (Klump, 1986, S.314).

fester Wechselkurse von Bretton Woods, 1945 bis 1971, war der U.S.-Dollar die internationale, über den IWF legitimierte Leitwährung. Ab Ende der 50er Jahre, nachdem das Pfund Sterling verdrängt war, wurde der U.S.-Dollar auch die mit Abstand wichtigste internationale Transaktions-, Anlage- und Reservewährung. Erst am Ende der 60er Jahre entstand mit der aufwertungsverdächtigen D-Mark eine gewisse Konkurrenz für den Dollar. Die Leistungsbilanzüberschüsse der BR Deutschland und die hohen deutschen Realzinsen machten aus Anlagen in D-Mark eine begrenzte Alternative zu Anlagen in U.S.-Dollar. Umschichtungen internationaler Anleger zugunsten der D-Mark und zu Lasten des U.S.-Dollars waren ein wichtiges Moment in der Krise des Jahres 1971, die schließlich zum Ende des Bretton Woods Abkommens führte. Nach dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen ab 1973 existierten fünf nationale Währungen, die die Funktionen internationaler Schlüsselwährungen übernahmen, neben dem U.S.-Dollar, das Pfund Sterling, der Yen, die D-Mark und der Schweizer Franken.¹⁸⁵ Der Französische Franc spielte nur in den ehemaligen französischen Kolonialgebieten in Afrika eine internationale Rolle. Im Verlauf der darauffolgenden zwei Jahrzehnte schälten sich die D-Mark und der Yen als in ihrer Wirkung begrenzte Konkurrenten zum U.S.-Dollar heraus. Der U.S.-Dollar behielt in den 80er Jahren jedoch seine dominante Stellung in der Weltwirtschaft und zeigte damit, daß diese Stellung nicht an die Umtauschbarkeit in Gold gebunden war. Ca. 50% des Welthandels wurden in U.S.-Dollar abgerechnet, 65% der Weltdevisenreserven wurden in U.S.-Dollar gehalten und ca. 75% der Forderungen von Eurobanken lauteten auf U.S.-Dollar.¹⁸⁶

Der Aufstieg der deutschen und der japanischen Währung kann anhand dieser Indikatoren nachvollzogen werden. Die Verteilung der offiziellen Reservebestände auf nationale Währungen veränderte sich von 1951 bis 1990 wie folgt:

¹⁸⁵ Klump, 1986, S.313. Klump (1986, 313) bezeichnet die Existenz mehrerer Schlüsselwährungen als „Multiwährungs-Reservestandard.“

¹⁸⁶ Klump, 1986, S.312, S.336 und S.349. Die Veränderungen auf dem Weltkreditmarkt sind jedoch dramatisch. Stadermann (1987, S.230) bemerkt dazu: „Tatsächlich drängen auf dem Weltkreditmarkt inzwischen andere Währungen den US-\$ auf den Rang des Zweiten. Erstmals sind 1985 die Ausleihungen in Yen größer als die in US-\$.“

**Schaubild 16**

1990 werden 56,6% der offiziellen Devisenreserven in U.S.-Dollar, 18,9% in D-Mark und 8,9 % in Yen gehalten (IWF Annual Report, 1992, S.92). Auch bei der Verwendung nationaler Währungen für die Abrechnung von Außenhandelstransaktionen zeigt sich die fortbestehende Dominanz des U.S.-Dollars. Die sechs größten westlichen Industriestaaten benutzten bei der Abrechnung ihrer Exporte 1980 (Vergleichszahlen für 1987 in Klammern) zu 44,6%(41,7%) den U.S.-Dollar, zu 25,5%(26,7%) die D-Mark und nur zu 4,7%(7,5%) den Yen. Noch deutlicher war das Übergewicht des U.S.-Dollars bei den Importen, da hier vor allem die Rohstoffe, wie z.B. Erdöl zu Buche schlugen. Der Anteil des U.S.-Dollars betrug 1980 63,6%(49,5%), der Anteil der DM 16,7%(18,3%) und der Anteil des Yen 1,2%(2,9%) (ECU-Report, 1991, S.107).

U.S.-Dollar, D-Mark und Yen sind am Ende der 80er Jahre die mit Abstand wichtigsten Währungen. Die Veränderung der Verteilung ökonomischer Machtpotentiale, wie sie in den Handels- und Leistungsbilanzsalden sowie in den internationalen Gläubiger-Schuldner-Verhältnissen zum Ausdruck kommt, ist in dem Maße noch nicht auf die monetäre Ebene durchgeschlagen. Die Stellung der D-Mark und des Yen entspricht nicht dem Gewicht der beiden Staaten in der Weltwirtschaft. Die Bedeutung des U.S.-Dollars ist dagegen überproportional.

Mit Beginn der 80er Jahre ist ein Trend zu einem „tripolaren Reserve-system“ bestehend aus U.S.-Dollar, D-Mark und Yen zu erkennen (Klump, 1986, S.327). Dem entspricht das mit dem Louvre-Abkommen Ende 1986

anvisierte 'tripartite regime' stabiler Wechselkurse zwischen U.S.-Dollar, D-Mark und Yen.¹⁸⁷

„Die Problematik einer fehlenden Hegemonialmacht läßt sich an der Kategorie des Weltgeldes verdeutlichen. Da mehrere nationale Währungen beim Fehlen einer eindeutigen Vormachtstellung eines Staates als Weltgelder fungieren können, rutscht die Weltwirtschaft in einen Multiwährungsstandard. (...) Es kommt zur harten Währungskonkurrenz, die der Staat oder Wirtschaftsblock mit der restriktivsten Politik am ehesten gewinnt“ (Herr/Voy, 1989, S.66).

Die Anteile der drei Währungen am Welthandel, an den Weltwährungsreserven und auf den Eurowährungsmärkten, der Zugang anderer Staaten zu diesen im internationalen Zahlungsverkehr verwendbaren Währungen sowie die Wechselkurse zwischen U.S.-Dollar, D-Mark und Yen unterliegen keiner Reglementierung durch internationale Regime mehr.

Dagegen haben die Verpflichtungen nach Art.VIII IWF-Übereinkommen weiterhin Bestand. Vor allem die Bestandskraft der Konvertibilitätsnorm hat ein enormes Wachstum der globalen Devisenmärkte verursacht. Auf diesen Märkten werden täglich ca. 350 Mrd. U.S.-Dollar umgesetzt, während sich der Welthandel täglich auf ein Volumen von ca. 17 Mrd. U.S.-Dollar beläuft (Herr/Voy, 1989, S.75). Angesichts dieser Größenordnung der privaten Märkte haben selbst koordinierte „Feuerwehreinsätze“ der Zentralbanken nur eine begrenzte Wirkung. Der Frage, ob ein tripolares Reservewährungssystem bzw. ein Multiwährungsstandard grundlegend instabil ist, kann hier nicht ausführlich nachgegangen werden. Offensichtlich ist jedoch ein solches System für Umschichtungen privater Anleger, die plötzlich von einer Schlüsselwährung in die andere wechseln, anfällig. Begrenzt werden können die Auswirkungen solcher Umschichtungen durch koordinierte Interventionen der Zentralbanken gegen den Trend auf dem Markt (Cooper, 1987, S.220; Herr/Voy, 1989, S.47). Ob diese Interventionen überhaupt koordiniert stattfinden werden und ob sie rechtzeitig und umfangreich genug vorgenommen werden, um dem Markt die notwendigen Signale zu setzen, bleibt offen. Es existiert jedenfalls kein einzelner Staat und auch kein Regime, die als Garant von Stabilität und Offenheit in Frage kämen.

Es ist davon auszugehen, daß die Zeiten tatsächlicher Währungskonkurrenz zwischen dem U.S.-Dollar, der D-Mark und dem Yen noch gar nicht richtig begonnen haben, denn die Bedingungen, daß diese Konkurrenz tatsächlich stattfinden kann, reiften erst am Ende der 80er Jahre heran.

Die Währungs- und Reservepolitik der BR Deutschland und Japans ist immer noch von Rücksichtnahme gegenüber dem U.S.-Dollar gekennzeichnet. Diese Rücksichtnahme ist einerseits sicherlich auf gewisse politische und

¹⁸⁷ Ebenso der IWF Annual Report (1991, S.34) in gewohnt diplomatischer Ausdruckweise: „Some Directors saw the monetary system evolving in a 'tri-polar' direction, based on the U.S. dollar, the yen, and the EMS.“

militärische Abhängigkeiten zurückzuführen, vor allem jedoch darauf, daß die Position des U.S.-Dollars im internationalen Handels-, Währungs- und Finanzsystem von keiner anderen nationalen Währung übernommen werden kann. So betrieben weder die deutsche noch die japanische Zentralbank bis in die jüngste Vergangenheit hinein die Ersetzung des U.S.-Dollars als international dominante Schlüsselwährung (Fröhlich, 1989a, S.24f.). Vielmehr drängten die USA auf eine angemessene Ausweitung der internationalen Rolle insbesondere des Yen. Die BR Deutschland begnügte sich bislang mit einer regionalen Dominanz im Rahmen des EWS (Herr/Voy, 1989, S.31) und Japan begann erst am Anfang der 80er Jahre sehr zögerlich damit, seine Finanzmärkte für Ausländer zu öffnen (Klump, 1986, S.405f.). Neben den Instabilitäten eines tripolaren Reservesystems scheuten beide Staaten auch die politischen und finanziellen Verantwortlichkeiten, die aus einer globalen Rolle ihrer Währungen neben und gegen den U.S.-Dollar erwachsen.

9.3.1. Die D-Mark als internationale Schlüsselwährung

Eine internationale Schlüsselwährung wie der U.S.-Dollar übernimmt eine Reihe von Funktionen im internationalen Handels-, Währungs- und Finanzsystem. Die D-Mark hat auch am Ende der 80er Jahre noch nicht alle diese Funktionen ausgebildet. Die D-Mark ist die zweitwichtigste Reservewährung. Die D-Mark hatte 1990 einen Anteil von 18,9% an den Weltwährungsreserven. Der Anteil der D-Mark an den Forderungen der Euro-Banken und an den internationalen Emissionen lag Anfang der 80er Jahre bei ca. 20%. Die deutschen Exporte (Importe) werden zu ca. 82%(52%) in D-Mark abgerechnet. Die D-Mark findet allerdings im Handel zwischen Drittländern und als internationale Recheneinheit kaum Verwendung (Klump, 1986, S.374f.; Fröhlich, 1989a, S.8). Dagegen wächst der D-Mark mit dem Gebrauch als Interventionswährung im Rahmen des EWS eine weitere Funktion einer internationalen Schlüsselwährung zu (Klump, 1986, S.391; Ungerer, 1989, S.246).

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die D-Mark nur als Anlage- und Reservewährung eine globale Rolle spielt (Fröhlich, 1988, S.8). Als nationale Währung besteht auch auf längere Sicht keine Chance, daß die D-Mark die globalen Funktionen des U.S.-Dollars übernimmt. Dafür ist das ökonomische Potential, das hinter der D-Mark steht, und das Volumen der deutschen Finanzmärkte einfach zu begrenzt. Eine wirkliche Konkurrenz für den U.S.-Dollar in Bezug auf seine globale Rolle als Recheneinheit, Transaktions- und Interventionsmedium könnte erst aus dem Projekt einer gemeinsamen westeuropäischen Währung entstehen.

9.3.2. Der Yen als internationale Schlüsselwährung

Am Ende der 80er Jahre hat Japan die USA als führende Finanzmacht (Burstein, 1989, S.41 und S.146f.; Murphy, 1990, S.55) abgelöst, legt man

die Indikatoren Gläubigerstatus, weltweite Vermögenswerte¹⁸⁸ und die Größe der japanischen Banken zugrunde.¹⁸⁹ Im deutlichen Kontrast zu dem finanziellen Machtpotential Japans steht die unterentwickelte internationale Rolle des Yen. Nur 7,2% der globalen Währungsreserven waren 1988 Yen-Guthaben, deutlich weniger als der 12,5%ige Anteil der japanischen Volkswirtschaft am Weltbruttosozialprodukt.¹⁹⁰ Nur 34,7% der japanischen Exporte wurden 1989 in Yen abgerechnet. Noch niedriger lag der Anteil des Yen bei den Importen, nämlich bei 14,1% (Sato, 1991, S.85). Die Zurückhaltung Japans in Bezug auf eine internationale Rolle des Yen stützt die dominante Stellung des U.S.-Dollars. Auf diese starke Stellung des U.S.-Dollars und die geringe Internationalisierung des Yen gründen sich auch Zweifel daran, daß Japan die USA tatsächlich schon als die stärkste Finanzmacht der Welt abgelöst hat (Helleiner, 1989, S.354). Die Verhältnisse zwischen den drei Schlüsselwährungen am Ende der 80er Jahre charakterisiert R. Gilpin (1987, S.167) zutreffend wie folgt:

„... the reign of the dollar has continued since the end of the Bretton Woods system because it has had the support of first the Germans and subsequently of the Japanese. If this tacit support were to collapse, the political basis of the international monetary system would break down (...).“

Im monetären Bereich der Weltwirtschaft ist also eine deutsch-japanische „subsidization of American hegemony“ (Gilpin, 1987, S.328) festzustellen, die es den USA ermöglicht, ihre „debt-financed hegemony“ (Gilpin, 1987, S.348) fortzusetzen. Diese fragile Form amerikanischer Hegemonie resultiert daraus, daß weder Japan noch die BR Deutschland gegenwärtig und in absehbarer Zukunft das Vermögen und das Interesse haben, den ersten Platz des U.S.-Dollars in der globalen Währungshierarchie ernsthaft infragezustellen.

9.4. Die neunte allgemeine Quotenerhöhung des IWF und die Neuverteilung der Stimmrechte

Für die Wechselkurse, die Finanzierung der Zahlungsbilanzen sowie für die Liquiditätsvorsorge der USA, der BR Deutschland und Japans waren die Regime des IWF am Anfang der 80er Jahre bedeutungslos geworden. Im Zusammenhang mit der Verschuldungskrise in der Dritten Welt rückte der

¹⁸⁸ 31,6% der weltweiten Vermögenswerte von Banken befinden sich in der Hand von japanischen Banken. U.S.-Banken halten nur noch 18,6% der Vermögenswerte (Burstein, 1989, S.149).

¹⁸⁹ Schon 1986 waren die fünf größten Banken der Welt japanische Banken. Erst auf Platz 6 folgte eine U.S.-amerikanische Bank, die einzige unter den ersten Zehn (Burstein, 1989, S.149).

¹⁹⁰ Die Vergleichszahlen für den U.S.-Dollar und die D-Mark zeigen eine überproportionale Verbreitung dieser beiden Währungen: 63,3% der Weltreserven sind in U.S.-Dollar denominated bei einem Anteil der USA am Welt-BSP von 21,3%; 16,2% der Weltreserven werden in D-Mark-Guthaben gehalten bei einem Anteil der BRD am Welt-BSP von 5,3% (Sato, 1991, S.85).

IWF jedoch wieder ins Zentrum der Weltpolitik. Der IWF verwandelte sich in einen Katalysator für den weiteren Zufluß von privatem und öffentlichem Kapital und zu einem Exekutor von Anpassungsprogrammen in hochverschuldeten Entwicklungsländern. Im Zusammenhang mit dieser Entwicklung bekam der IWF zunehmend Charakterzüge einer Organisation der Entwicklungshilfe. Die konditionierten IWF-Kredite waren in der Regel billiger als andere und die privaten Kapitalmärkte verschlossen sich für immer mehr Staaten, die ihre Kreditwürdigkeit verloren hatten.¹⁹¹

Diese neue Rolle des IWF war nach Meinung der geschäftsführenden Direktors M. Camdessus jedoch mit der alten Finanzausstattung nicht mehr zu bewerkstelligen. Nach der achten Quotenerhöhung betrug das Fondskapital gerade mal 90 Mrd. SZR. Das entsprach ca. 120 Mrd. U.S.-Dollar. Von dieser Summe kam aber nur etwa die Hälfte für die Kreditvergabe in Frage, weil die andere Hälfte der Fondseinlagen nicht aus konvertiblen Hartwährungen bestand. 1989 beantragte der IWF eine Quotenerhöhung auf ca. 240 Mrd. U.S.-Dollar mit der Begründung, daß die Anforderungen an den IWF gewachsen seien und eine Quotenerhöhung um 100% notwendig sei, um das Wachstum der Weltwirtschaft seit 1983 auszugleichen.¹⁹²

Von Beginn an standen die USA der Quotenerhöhung ablehnend gegenüber. Die Ablehnung der Quotenerhöhung durch die USA wurde zum einen damit begründet, daß die USA die Umfunktionierung des IWF zugunsten der Entwicklungsfinanzierung ablehnten. Zum anderen wollten die USA eine Erhöhung wegen der eigenen angespannten Finanzlage und der notwendigen Zustimmung des U.S.-Kongresses vermeiden. Eine Nichtbeteiligung der USA an der Quotenerhöhung, um der damit verbundenen finanziellen Belastung zu entgehen, hätte möglicherweise einen Verlust der 15%igen Sperrminorität zur Folge gehabt.¹⁹³

Sprecher der EG und die Gruppe der 24 schlossen sich demgegenüber dem Vorschlag einer 100%igen Aufstockung der Fondsmittel an. Andere Industriestaaten nahmen eine vermittelnde Position ein und befürworteten eine Quotenerhöhung um 50 bis 60%. Zwei Staaten, Großbritannien und Saudi-Arabien, neigten mehr zur Position der USA und sprachen sich für eine maximale Erhöhung von 25% aus.¹⁹⁴ Großbritannien stand einer Quotenerhöhung auch deshalb zurückhaltend gegenüber, weil damit ein Realignment der IWF-internen Rang- und Stimmrechtsverteilung unausweichlich wurde. Nach der Quotenänderung von 1983 lagen die USA mit 19,14% der Stimmrechtsanteile auf dem 1. Platz und verfügten damit über eine bequeme Vetoposition, weil für viele wichtige Beschlüsse des IWF eine 85%ige Mehr-

¹⁹¹ FAZ, 20.9.1989, „Die Rolle des Entwicklungshelfers war dem IWF nicht in die Wiege gelegt.“ Kritisch ist dabei anzumerken, daß der IWF in den Jahren 1986 bis 1989 eine negative Nettokreditvergabe verzeichnete, d.h. die Rückzahlungen überstiegen die neu vergebenen Kredite (NZZ, 15.9.1989, „Ernüchternde Rechenschaftslage des IWF“).

¹⁹² IHT, 22.9.1989.

¹⁹³ SZ, 30.9.1989, „Poker um das Fonds-Kapital.“

¹⁹⁴ IHT, 22.9.1989.

heit der Stimmrechtsanteile notwendig war. Großbritannien hatte 1983 mit 6,63% der Stimmrechtsanteile noch den zweiten Platz behaupten können. Die BR Deutschland war IWF-intern die drittstärkste Macht mit 5,79% der Stimmrechtsanteile, gefolgt von Frankreich mit 4,81% und Japan mit 4,53%. Japan hatte Interesse bekundet, im Zuge der neunten Quotenerhöhung aufgrund des gewachsenen Gewichts in der Weltwirtschaft vom fünften auf den zweiten Platz aufzusteigen und war dabei von Deutschland unterstützt worden.¹⁹⁵

Nachdem 149 der 152 Mitgliedstaaten des IWF bereits ihr grundlegendes Einverständnis zu einer 67%igen Aufstockung der Fondsmittel gegeben hatten, erklärten sich die USA zu einer Erhöhung um 35% bereit.¹⁹⁶ Auf dieser Grundlage kam jedoch keine Einigung zustande, weshalb die Verhandlungen im November 1989 vorerst scheiterten.¹⁹⁷ Im Hintergrund dieser Vertagung stand die Sperrminorität der USA. Die Isolierung der USA im IWF hätte kaum größer sein können.

In den darauffolgenden Verhandlungen verknüpften die USA ihre Zustimmung zu einer 50%igen Aufstockung mit dem Verkauf der beim IWF eingezahlten Goldbestände jener Mitgliedstaaten, die gegenüber dem IWF dauerhafte Zahlungsrückstände aufwiesen. Der Vorschlag der USA bedeutete, daß durch die Einziehung des eingelegten Goldes Staaten wie der Sudan, Sambia, Peru, Panama, Vietnam, Somalia, Kambodscha, Sierra Leone, Guayana und Liberia ihre Stimm- und Ziehungsrechte, d.h. ihre aktive Mitgliedschaft verlieren würden.¹⁹⁸

Erst im Mai 1990, nach über zweijährigem Streit, erreichte die G-7 in der Frage der Quotenerhöhung einen Kompromiß. Dieser Kompromiß der G-7 sah eine 50%ige Aufstockung der Fondsmittel auf ca. 180 Mrd. U.S.-Dollar vor, akzeptierte das amerikanische Junktim zwischen der Quotenerhöhung und der Eintreibung der Zahlungsrückstände und löste auch das Problem der Rangfolge im IWF. Die USA bleiben die Nr.1 im IWF und verfügen auch weiterhin über eine Sperrminorität. Japan wird sich mit dem wiedervereinigten Deutschland den zweiten Platz teilen und Großbritannien zusammen mit Frankreich den vierten Platz belegen. Der Interimsausschuß des IWF übernahm den Kompromißvorschlag der G-7.¹⁹⁹

In der neuen Rangverteilung des IWF spiegelt sich die ökonomische Entwicklung der 80er Jahre wieder, die auch schon zum Louvre-Accord und zur Entwicklung eines tripolaren Reservesystems geführt hatte. In der Auseinandersetzung um die Erhöhung der IWF-Quoten zeigte sich auch das ge-

195 SZ, 23.9.1989, „Waigel befürwortet zweiten Platz für Japan im IWF.“

196 NZZ, 25.11.1989, „Einlenken der USA zur IWF-Quotenerhöhung.“

197 NZZ, 30.11.1989, „IWF-Quotenerhöhung vorerst gescheitert.“

198 NZZ, 10.2.1990, „Umstrittene Mobilisierung des IWF-Goldes.“

199 NZZ, 5.5.1990, „Die IWF-Quotenfrage vor dem Interimsausschuss. Umstrittenes Junktim zwischen Aufstockung und Regelung von Zahlungsrückständen.“

brochene Verhältnis der USA zu der am Beginn der hegemonialen Phase eingerichteten internationalen Organisation IWF. Zwar setzten sich die USA in der Frage der Behandlung säumiger Schuldnerstaaten und im Hinblick auf eine nur geringfügige Erhöhung durch, aber nur, weil sie über eine Sperrminorität verfügten und politisch aus einer vollständigen Isolation heraus operierten. Obwohl die neunte Quotenerhöhung des IWF nur von begrenzter Bedeutung für die Entwicklung des IWF insgesamt war, zeigte diese Episode doch besonders eindrücklich die Entwicklung der USA von einer hegemonialen Führungsmacht mit der dazugehörigen Ausstattung an ökonomischer Macht zu einer Veto- bzw. Blockademacht, deren Handeln durch finanzielle Engpässe nachhaltig beeinflusst wird.

9.5. Die Entstehung von Währungsblöcken

Der IWF war am Ende des Zweiten Weltkriegs gegründet worden, um - entsprechend der U.S.-amerikanischen Kriegsursachenanalyse - die Entstehung von Währungsblöcken zu verhindern. Jeder Mitgliedstaat im IWF legte für seine Währung eine Parität zum Gold oder zum U.S.-Dollar fest, die nur im Rahmen der Regeln des IWF und unter Aufsicht des IWF verändert werden konnte. Das Wechselkursregime des IWF ersetzte also die verschiedenen miteinander konkurrierenden Währungsblöcke der Zwischenkriegszeit durch einen goldgestützten Dollarblock, der auf der Hegemonie der USA beruhte. Nach der de-facto Abschaffung fester Paritäten 1971 entstand für jeden Staat erneut das Problem, ob seine Währung floaten sollte, an die Währung eines wichtigen Industriestaates, an einen Währungskorb oder an die Sonderziehungsrechte des IWF gekoppelt werden sollte. Das Ende des Bretton Woods-Abkommens setzte eine Dynamik frei, die den einheitlichen, durch ein Regime zusammengehaltenen Währungsblock des Westens zerstörte und ihn durch ein lockeres globales Währungsgefüge ersetzte, das bestimmte Zonen der Verdichtung aufweist. Tabelle Nr.1 gibt einen Überblick über die Währungsarrangements der Mitgliedstaaten in der Ära nach dem Bretton Woods-Abkommen.

Tabelle Nr.1: Die Wechselkursbindungen der IWF-Mitgliedstaaten

Jahr	Anzahl der IWF-Staaten	Bindung des Wechselkurses an :					
		U.S.-Dollar	Pfund Sterling	Franz. Franc	Korb od. SZR	Floaten od. Sonst.	EWS
1974	125	65	10	14	-	28	7
1981	140	38	1	14	36	43	8
1989	152	33	-	14	41	56	8

Hinweis: das EWS besteht erst seit 1979, vorher gab es den Europäischen Währungsverbund.

Quelle: Klump, 1986, S.332, IWF Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions, 1990, S.576-581.

Der Anteil der IWF-Mitgliedstaaten, die ihre Währung offiziell an den U.S.-Dollar gebunden hatten, ist von über 50% im Jahr 1974 auf ca. 20% im Jahr 1989 zusammengeschmolzen. Der U.S.-Dollar hatte schon 1981 weitgehend seine Funktion als globale Leitwährung verloren (Klump, 1986, S.333). Die Währungen der wichtigen Industriestaaten floateten und immer weniger Staaten orientierten sich noch am Dollarstandard. Der kleine Währungsblock um das britische Pfund hat sich im Verlauf der 70er Jahre aufgelöst. Die Franc-Zone in Afrika ist stabil geblieben und kann als ein Appendix des EWS aufgefaßt werden.²⁰⁰ Die Währungen von ca. zwei Dritteln der IWF-Mitglieder floateten am Ende der 80er Jahre oder waren an multinationale Währungskörbe bzw. die Sonderziehungsrechte des IWF, die nicht anderes als ein Währungskorb der Währungen der G-5-Staaten sind, angekoppelt. Der überwiegende Teil der Staatenwelt befindet sich währungspolitisch gewissermaßen auf einem Korbstandard. Für sich genommen ist dieses vorläufige Resultat der Entwicklung wechselkurspolitischer Arrangements ein wichtiges Indiz für die Auflösung der amerikanischen Hegemonie im monetären Bereich. Es darf dabei allerdings nicht übersehen werden, daß bei der prozentualen Zusammensetzung der Währungskörbe der U.S.-Dollar zumeist die dominante Währung bleibt.²⁰¹

Einschneidendere Folgen für die internationalen Währungsbeziehungen dürfte die Entwicklung von Währungszonen oder Währungsblöcken haben, die sich um die drei wichtigsten Reserve- bzw. Schlüsselwährungen - U.S.-Dollar, D-Mark und Yen - herum bilden könnten (Padoa-Schioppa, 1989, S.26). Diese Entwicklung ist in Westeuropa schon relativ weit fortgeschrit-

²⁰⁰ Zur Franc-Zone in Afrika siehe IMF Annual Report, 1991, S.35. Zu den Mechanismen des Sterling- und des Franc-Blocks siehe Kenneth Jameson, 1990, S.524f.

²⁰¹ Bei der Bewertung der SZR im Jahr 1989 wurde z.B. dem U.S.-Dollar ein Gewicht von 42% eingeräumt. Auf dem zweiten Platz folgte die D-Mark mit 19% und auf dem dritten der Yen mit 15% (Jarchow/Rühmann, 1989, S.179).

ten²⁰² und könnte am Ende der 90er Jahre, falls die Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs der EG-Staaten von Maastricht im Dezember 1991 umgesetzt werden, durch die Konstituierung eines „ECU-Blocks“ (Schlüter, 1988, S.43) abgeschlossen werden. In Ostasien zeichnen sich dagegen die Umrisse eines „Yen-Blocks“ (Fels, 1990) trotz gewisser dahinweisender ökonomischer Tendenzen noch nicht ab.

9.5.1. Der Dollar-Block

Die meisten Staaten, die 1989 ihre Währung offiziell an den U.S.-Dollar gebunden hatten, waren lateinamerikanische, afrikanische und arabische Kleinstaaten sowie karibische Inseln. Zu den größeren Staaten gehörten 1989 Äthiopien, Afghanistan, Syrien und der Irak. Im Hinblick auf die größeren Staaten mit offizieller Dollar-Kopplung existiert also kein politisch überformter Dollar-Block. Der Dollar-Block existiert vielmehr auf einer informellen Ebene in Mittel- und Lateinamerika:

„There is no formal currency bloc such as the sterling or franc bloc. (...) ... the financial linkage of the U.S. and the dollarized economies of the western Hemisphere can be best understood as an informal or emergent dollar bloc regime, ...“ (Jameson, 1990, S.526).

Über diesen entstehenden Dollar-Block in Mittel- und Lateinamerika hinaus waren in den 80er Jahren die Währungen vieler ostasiatischer Schwellenländer und der kanadische Dollar de-facto an den U.S.-Dollar gekoppelt (Gilpin, 1987, S.163; J.Fels, 1990, S.1f.)

9.5.2. Der westeuropäische Währungsblock: das EWS

Das Europäische Währungssystem (EWS) ging aus dem Europäischen Wechselkursverbund (EWV) hervor, mit dem die zulässigen Schwankungsbreiten der Wechselkurse der westeuropäischen Währungen in geringeren Margen gehalten werden sollten, als es nach dem Washingtoner Währungsabkommen Ende 1971 nötig gewesen wäre. Ab Mitte der 70er Jahre führten währungspolitische Turbulenzen zu Krisen im EWV, in deren Folge der Währungsblock auf fünf Teilnehmer - die BR Deutschland, Dänemark und die Benelux-Staaten - schrumpfte (Jarchow/Rühmann, 1989, S.288). Das EWS wurde im März 1979 auf Initiative Frankreichs und der BR Deutschland gegründet und hatte zum Ziel, in einem neuen Anlauf alle EG-Mitgliedstaaten in eine stabile Währungszone einzubeziehen, um sich gemeinsam gegen einen weiteren Kursverfall des U.S.-Dollar abzusichern.²⁰³

Das EWS ist, ähnlich wie das Wechselkursregime des Bretton Woods-Abkommens, ein stufenflexibler Wechselkursmechanismus mit einer vereinbarten Schwankungsbreite von +/-2,25%. Für Italien und Spanien wurde

²⁰² "Indeed, the only monetary bloc (and the only trade bloc) is Europe," (Bergsten, 1989, S.31).

²⁰³ Klump, 1986, S.353. Griechenland, Portugal und Spanien traten dem EWS später bei, nehmen aber wie Großbritannien nicht an den Wechselkursregelungen des EWS teil (Jarchow/Rühmann, 1989, S.289).

die Bandbreite auf +/-6% erweitert.²⁰⁴ Überschreitet ein bilateraler Leitkurs z.B. zwischen der D-Mark und dem französischen Franc die festgelegte Bandbreite, so intervenieren die Zentralbanken durch Kauf und Verkauf der entsprechenden Währungen. Als innereuropäisches Verrechnungsmittel wurde der ECU (European Currency Unit) geschaffen. Der gesamte Währungsverbund floatet gegenüber anderen Währungen, also auch gegenüber dem U.S.-Dollar und dem Yen.

Innerhalb des Währungsverbundes spielt die D-Mark die Rolle einer Ankerwährung, die den Bezugspunkt für die Preisstabilität bzw. die Inflationsrate setzt. Die D-Mark erlangte diese Rolle innerhalb des EWS, weil sie sich in den 80er Jahren als die preisstabilste Währung erwies. Die Währungen, die eine höhere Inflationsrate als die D-Mark verzeichnen, geraten automatisch unter Abwertungs- bzw. Anpassungsdruck.

Die Beibehaltung der festgelegten Bandbreiten für die bilateralen Wechselkurse erforderte in den 80er Jahren mehrfach größere Interventionen der Zentralbanken. Durch den Ankauf von EWS-Devisen baute die BR Deutschland ihre Gläubigerstellung in Westeuropa aus, während andere Staaten sich in DM verschulden mußten, um ihre Währungen bei Abwertungsdruck aus dem Markt nehmen zu können.

Aufgrund des dem EWS innewohnenden Disziplinierungsmechanismus hat sich die Finanz- und Geldpolitik der Mitgliedstaaten einander angenähert, mit der BR Deutschland als Gravitationszentrum. Die anderen EWS-Staaten waren bereit, die geldpolitische Führung der BR Deutschland zu akzeptieren (McDonald/Zis, 1988, S.187). Das EWS wurde deshalb als „DM-Block“ bezeichnet (Herr/Voy, 1989, S.140). Den Beschlüssen von Maastricht zufolge ist für das Jahr 1999 eine gemeinsame europäische Zentralbank²⁰⁵ und eine gemeinsame Währung - der ECU - geplant. Damit hat die EG die Überführung des EWS bzw. des DM-Blocks in einen „ECU-Block“ (Schlüter, 1988, S.43) projiziert, der, aufgrund seiner Größenordnung und seiner Bedeutung in den internationalen Handels- und Finanzbeziehungen, in der Lage sein könnte, den U.S.-Dollar aus der Rolle der dominanten Transaktions-, Interventions- und Anlagewährung zu verdrängen.²⁰⁶

²⁰⁴ Zu den technischen Details des EWS siehe H.-J. Jarchow und P. Rühmann, 1989, S. 289f. sowie H. Herr und K. Voy, 1989, S.178f. Obwohl einige wichtige Unterschiede vorhanden sind, die sich vor allem aus den unterschiedlichen Rollen der D-Mark und des U.S.-Dollars ergeben, wurde das EWS auch als „regionales Bretton Woods“ bezeichnet (Ungerer, 1989, S.231). Einen Vergleich zwischen dem EWV-, dem EWS- und dem Bretton Woods-Regime enthalten die 'Außenhandelsblätter' (1981).

²⁰⁵ Zu den diesbezüglichen Planungen siehe z.B. den von Rolf Hasse und Wolf Schäfer herausgegebenen Sammelband „Europäische Zentralbank. Europäische Währungspolitik im Wandel“, 1990.

²⁰⁶ M. Emerson/Ch. Huhne, 1991, S.104. Der ECU-Block wird nicht auf die 12 EG-Staaten beschränkt bleiben. Der Vertrag von Maastricht sieht vor, daß jeder europäische Staat mit demokratischer Verfassung beitreten kann. Entsprechende Anträge von Österreich, Zypern, Finnland, Malta, Schweden, der Schweiz und der Türkei liegen bereits vor. Finnland, Nor-

9.5.3. Der Yen-Block

Der japanische Yen floatet gegenüber allen anderen Währungen, obwohl sich die japanische Zentralbank bemüht, die Fluktuationen vor allem im Verhältnis zum U.S.-Dollar in Grenzen zu halten. Noch kein Staat hat am Ende der 80er Jahre seine Währung an den Yen gekoppelt. Dies ist angesichts des globalen Gläubigerstatus und der Bedeutung Japans im internationalen Handel ein außergewöhnlicher Zustand. In den 80er Jahren wickelte Japan seinen Außenhandel zu ca. einem Drittel mit den USA und zu einem weiteren Drittel mit asiatischen Staaten ab. Die japanischen Auslandsinvestitionen waren mit dieser Aufteilung des Handels kongruent (Großmann, 1987, S.394). Aus dieser handels- und finanzpolitischen Abhängigkeit Japans von den USA, die noch um die militärpolitische Dimension ergänzt wird, ergibt sich die Zurückhaltung, mit der Japan einem ostasiatischen Wirtschaftsblock, der Internationalisierung des Yen wie auch einer um den Yen zentrierten Währungszone gegenübersteht.

Hinzu kommt, daß der Entwicklung eines gegenüber dem Dollar autonomen Währungsblocks in Asien die Exportinteressen der asiatischen Schwellenländer entgegenstehen. Die asiatischen 'Vier Tiger' (Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur) setzten 1987 35,1% ihrer Exporte in den USA, aber nur 11,5% in Japan ab (Sato, 1991, S.87). Alle vier Staaten hatten ihre Währungen in den vergangenen zwanzig Jahren, wenn nicht offiziell, so doch de facto eng an den U.S.-Dollar zwecks Förderung ihrer Exporte gekoppelt. Erst unter dem Druck der USA haben Südkorea, Taiwan und Singapur seit 1986 erhebliche Aufwertungen ihrer Währungen vorgenommen (J.Fels, 1990, S.1f.). Eine Kopplung an den Yen hätte die Teilnahme ihrer Währungen an der Aufwertungsstendenz des Yen gegenüber dem U.S.-Dollar bedeutet.

„... die Vorteile einer solchen Yen-Kopplung (wären) wahrscheinlich geringer als die der Dollar-Kopplung, da die NIC's, gemessen an den Außenhandelsanteilen, weniger stark mit Japan als mit den Vereinigten Staaten integriert sind... (...) Insgesamt spricht damit derzeit wenig für die Errichtung eines asiatischen Währungssystems mit dem Yen als Leitwährung nach dem Vorbild des EWS“ (J.Fels, 1990, S.19).

Trotz der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung Japans, weltweit und besonders im ostasiatischen Raum, steckt die Entwicklung eines relativ eigenständigen Handels- und Währungsblocks noch in den Anfängen, falls ein solches Vorhaben überhaupt intendiert und realisierbar sein sollte.²⁰⁷

wegen und Schweden haben ihre Währungen an den ECU gekoppelt und der österreichische Schilling ist eng an die D-Mark gebunden (IWF Annual Report, 1992, S.47).

²⁰⁷ Von einem vorschnellen Gebrauch des Begriffs einer japanischen Hegemonie in Ostasien wie z.B. bei W. Nester ist deshalb Abstand zu nehmen. Siehe W. Nester, 1990, insb. Kap. 4, „Japanese Hegemony in East Asia: Economic Predominance and Political Impact“, S.81f.

10. ZUSAMMENFASSUNG: DIE BESTANDSKRAFT DER NORMEN UND DER REGIME DES IWF

10.1. Die Normen des IWF

10.1.1. Die Multilateralismusknorm

Zentraler Gehalt der Multilateralismusknorm des IWF ist die internationale Kooperation bei der Schaffung eines Regimes stabiler Wechselkurse und eines Regimes zur Finanzierung von Zahlungsbilanzsalden. Für die großen westlichen Industriestaaten und insbesondere für die USA, Japan und Deutschland ist diese Norm am Ende der 80er Jahre außer Kraft gesetzt. Die Währungen dieser Staaten floaten und auftretende Zahlungsbilanzdefizite werden über Kreditaufnahme auf den internationalen Kapitalmärkten und über Zentralbankswaps finanziert.

Die Wechselkursveränderungen zwischen U.S.-Dollar, D-Mark und Yen waren in den 80er Jahren mit Ausschlägen von über 100 Prozent exorbitant. Der IWF war nach der zweiten Änderung des IWF-Übereinkommens für die Aufrechterhaltung bestimmter Wechselkursrelationen nicht mehr zuständig. Die Währungsbeziehungen trugen in der ersten Hälfte der 80er Jahre Züge einer scharfen Konkurrenz der wichtigsten Währungen, die vor allem über die Höhe der nationalen Zinsraten ausgefochten wurde. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre war eine aus handelspolitischen Gründen eingeleitete Abwertungstendenz des U.S.-Dollars Ausgangspunkt währungspolitischer Turbulenzen. Bemühungen um währungspolitische Kooperation, wie z.B. mit dem Plaza- und dem Louvre Abkommen, fanden außerhalb des IWF in der G-7 statt. Ein Regime entstand aus diesen Bemühungen nicht.

Mechanismen zur Ausübung von Druck auf Staaten mit Leistungsbilanzüberschüssen war im IWF-Übereinkommen im Gegensatz zur Keynes'schen Clearing Union nicht vorgesehen. U.S.-amerikanische Vorschläge in den 70er und 80er Jahren, die in diese Richtung wiesen, konnten sich nicht durchsetzen. Infolgedessen gingen die USA - allerdings ohne großen Erfolg - dazu über, den Abbau der deutschen und japanischen Überschüsse bilateral oder im Rahmen der G-7 über den Hebel internationaler Wirtschaftskooperation zu betreiben. Das zahlungsbilanzpolitische Verhalten der USA, des größten Defizitstaates am Ende der 80er Jahre, ist sowieso jeder internationalen Kontrolle und jedem Reglement entzogen.

Der faktischen Abschaffung der Multilateralismusknorm im Bereich der Wechselkurse und der Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten steht die 1978 begonnene wirtschaftspolitische Kooperation gegenüber. Darin ist eine thematische Ausweitung der Multilateralismusknorm zu sehen. Allerdings vollzieht sich diese Kooperation nicht in regimemäßiger Weise und muß als ein bisher äußerst schwach entwickelter Ansatz bewertet werden.

10.1.2. Die Liberalisierungsnorm

Von den 153 Mitgliedstaaten des IWF haben 1989 70 Staaten die Verpflichtungen aus Art.VIII IWF-Übereinkommen übernommen. 83 Staaten, darunter viele neue Mitglieder, nehmen das Übergangsregime nach Art.XIV in Anspruch (IWF, Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions, 1990). Die Währungen dieser Staaten sind entweder nicht konvertibel oder es existieren diskriminierende Bestimmungen, wie z.B. multiple Wechselkurse. Alle Industriestaaten erfüllen die Anforderungen des Art.VIII. Zur Zeit der Gründung des IWF galt dies nur für die USA, Kanada und einige andere Staaten. Die Wirkungskraft der Liberalisierungsnorm hat dafür gesorgt, daß die Konvertibilitätsnorm und die Nichtdiskriminierungsnorm weiter gestärkt wurden. Die weltweiten liberalen Devisen- und Kapitalmärkte sind Ausdruck der Bestandskraft dieser beiden Normen.

10.1.3. Die Stabilitätsnorm

Die Stabilitätsnorm ist durch die Abschaffung des Regimes fester Wechselkurse hinfällig geworden. Der neue Art. IV von 1978 stellt die Wahl des Wechselkursarrangements unter Beachtung der Bestimmungen des Art. VIII bzw. XIV in das Belieben der IWF-Mitgliedstaaten. Das 1978 legitimierte Nichtregime floatender Wechselkurse zwischen den Schlüsselwährungen hat dazu geführt, daß sich ein Multiwährungsstandard und eine Tendenz zu Währungsblöcken etabliert haben. Die bisher unternommenen Versuche, den Multiwährungsstandard, das 'tripartite regime', bestehend aus dem U.S.-Dollar, dem Yen und der D-Mark, in eine regimeförmige Kooperation einzubinden, sind gescheitert.

10.1.4. Konditionierungsnorm

Die Konditionierung von Ziehungen beim IWF, die zentrale Norm des Regimes zur Finanzierung von Zahlungsbilanzungleichgewichten, ist im Hinblick auf die westlichen Industriestaaten de-facto entfallen. An die Stelle der mit dem Bretton Woods-Abkommen intendierten multilateralisierten Zahlungsbilanzfinanzierung sind bilaterale Gläubiger-Schuldner-Beziehungen getreten. Die vom Volumen her bedeutendste und politisch brisanteste ist die zwischen Japan und den USA. Die Konditionierungsnorm des IWF-Regimes besitzt für die großen Industriestaaten keine Wirkung mehr. Ihre Wirkungskraft hat sich jedoch im Hinblick auf hochverschuldete Entwicklungsländer erheblich ausgedehnt.

10.1.5. Die SZR-Programmnorm

Die Programmnorm, die Sonderziehungsrechte des IWF zum wichtigsten internationalen Reservemedium zu machen (Art.VIII, Abs.7 IWF-Übereinkommen), ist nach mehreren, dem Volumen nach nicht relevanten Allokationen von SZR und dem fehlgeschlagenen Versuch, ein Substitutionskonto für den U.S.-Dollar einzurichten, faktisch außer Kraft gesetzt. Keiner der G-5-Staaten hat in den 80er Jahren das Projekt, aus den Sonderziehungsrechten des IWF das wichtigste Reservemedium zu machen,

ernsthaft weiterverfolgt. Stattdessen hat sich ein unregelmäßiges, tripolares Reservewährungssystem mit dem U.S.-Dollar, dem Yen und der D-Mark als Hauptreservewährungen herausgebildet.

10.1.6. Die Überwachungsnorm

Diese Norm hat durch die zweite Änderung des IWF-Übereinkommens eine Stärkung erfahren, weil mit der Legalisierung floatender Wechselkurse und anderer Wechselkursarrangements die Kontrolle der staatlichen Beeinflussung der Wechselkurse durch den IWF intensiviert wurde.

10.2. Die Regime unter dem Dach des IWF

Die Stabilitätsnorm, die Konditionierungsnorm und die SZR-Programmnorm sind am Ende der 80er Jahre entfallen. Die dazugehörigen Regeln und Verfahren haben für die westlichen Industriestaaten keine Bedeutung mehr. Eine Veränderung der Normen eines Regimes bedeutet regime-theoretisch eine grundlegende Veränderung des Regimes selbst (siehe Kap.2, Abschnitt 1). Tatsächlich ist eine de jure Abschaffung des Regimes fester Wechselkurse sowie eine de facto Ausschaltung des Regimes für die Finanzierung von Zahlungsbilanzungleichgewichten und des SZR-Regimes für die internationale Liquiditätsversorgung festzustellen.

Mit dem Ende des Wechselkursregimes von Bretton Woods verlor das Weltwährungssystem seinen exogenen Anker - das Gold - und der U.S.-Dollar seine Funktion als offizielle internationale Leitwährung. Damit endete auch der einheitliche Währungsblock unter Führung der USA.

In den zwei folgenden Jahrzehnten nach 1971 vergrößerten die D-Mark und der Yen ihr Gewicht in den internationalen Währungs- und Finanzbeziehungen hauptsächlich auf Kosten des U.S.-Dollars. So entstand das Phänomen der Währungskonkurrenz, das aus den 30er Jahren bekannt ist, erneut. Vor 1971 war eine solche Konkurrenz aufgrund der Schwäche aller Nichtdollarwährungen gar nicht möglich oder vollzog sich in geregelter Weise im Rahmen des IWF. Die trilaterale Währungskonkurrenz zwischen dem U.S.-Dollar, der D-Mark und dem Yen wurde bis zum Anfang der 90er Jahre nicht wieder in eine regimeförmige Kooperation überführt. Die Konkurrenz wird allerdings dadurch begrenzt, daß es auf absehbare Zeit keine Alternative zur Weltgeldfunktion des U.S.-Dollars gibt und alle drei Staaten das Anliegen teilen, katastrophale Entwicklungen auf den internationalen Devisen- und Kapitalmärkten zu vermeiden.

Das Regime fester Wechselkurse beendeten die USA 1971 mit einem einseitigen Schritt. Bemühungen um eine Flexibilisierung der Wechselkurse im Rahmen neuer regimeförmiger Ansätze führten nicht zum Erfolg, so daß die Wechselkurse der Währungen der Industriestaaten ab 1973 floateten. Die Währungen der meisten EG-Staaten floateten gemeinsam in einem neuen regionalen Wechselkursregime, dem Europäischen Währungsverbund, der 1979 in das Europäische Währungssystem (EWS) überführt wurde. Versu-

che, ab Mitte der 70er Jahre zu einem globalen 'managed floating' zu kommen, scheiterten an der Schwäche des U.S.-Dollar. Nach der Phase von 1980 bis 1985, in der die internationale währungspolitische Kooperation auf ein Minimum gesunken war, versuchten die USA mit dem Plaza- und dem Louvre-Abkommen, die Wechselkursschwankungen des U.S.-Dollars gegenüber dem Yen und der D-Mark zu begrenzen. Diese trilaterale Kooperation fand innerhalb der G-5/G-7 und außerhalb der Strukturen des IWF statt. Angesichts der starken Schwankungen in den darauffolgenden Jahren - 1990 sank der Dollarkurs auf ein neues Rekordtief ab - ist davon auszugehen, daß die Versuche, eine Art Währungsregime zwischen dem Dollar, der D-Mark und dem Yen zu installieren, gescheitert sind.

Aus der Auflösung des einheitlichen Dollarblocks heraus entstand eine Tendenz zur Bildung von Währungsblöcken. Die Anzahl und die Bedeutung der Währungen, die eine feste Bindung an den U.S.-Dollar eingingen, ging immer weiter zurück. Am Ende der 80er Jahre existiert nicht einmal mehr ein ökonomisch und politisch gefestigter Dollarblock, trotz der nach wie vor dominanten internationalen Rolle des U.S.-Dollars. Ein erster eigenständiger Währungsblock begann sich im Verlauf der 70er Jahre in Westeuropa zu formieren. Das EWS mit der D-Mark als Ankerwährung soll Ende der 90er Jahre in einen ECU-Block überführt werden, der unter günstigen Bedingungen die Chance hätte, die Anteile des U.S.-Dollars im Reserve- und Anlagebereich in einem relevanten Ausmaß zu verringern und der U.S.-Währung als globalem Transaktionsmedium Konkurrenz zu machen. In Bezug auf die asiatische Region kann noch nicht von der Existenz eines Yen-Blocks gesprochen werden. Wohl aber ist das Entstehen eines Yen-Blocks eine mögliche Entwicklungsvariante. 45 Jahre nach der Gründung des IWF befindet sich die Welt auf einem unregelmäßigem, tripolaren Währungsstandard. Dieser tripolare Währungsstandard ergibt sich aus der Bedeutung der drei wichtigsten Schlüsselwährungen und der Tendenz zu drei um den U.S.-Dollar, die D-Mark bzw. das EWS und den Yen zentrierten Währungszonen.

Die D-Mark spielte schon in den 70er Jahren eine wichtige Rolle als internationale Reservewährung. In den 80er Jahren übernahm der Yen ebenfalls Reservefunktionen, so daß insgesamt eine Entwicklung hin zu einem unregelmäßigem, tripolaren Reservewährungssystem festzustellen ist. Das SZR-Regime, das 1968 unter dem Dach des IWF eingerichtet worden war, um die Entwicklung der internationalen Liquiditätsversorgung von den Defiziten in der U.S.-Zahlungsbilanz abzukoppeln, konnte dagegen seine Stellung nicht ausbauen. Obwohl das neue IWF-Übereinkommen von 1978 den Ausbau der SZR zum zentralen Reservemedium proklamierte, spielt dieses Regime am Anfang der 90er Jahre nur eine untergeordnete Rolle.

Das Bretton Woods-Regime zur multilateralen Finanzierung von Zahlungsbilanzsalden war von Beginn an begrenzt durch die zu geringe Mittelausstattung des IWF und die Herstellung bilateraler Gläubiger-Schuldner-Verhältnisse zwischen den USA und Westeuropa im Rahmen des Marshall-Plans. Zusatzarrangements wie die Allgemeinen Kreditvereinbarungen

(GAB) und die Zentralbankswaps wurden getroffen, um den Staaten die Finanzierung ihrer Defizite zu ermöglichen. In den 60er Jahren entstand mit dem Wachstum der internationalen Kapitalmärkte und speziell den Euro-Währungsmärkten eine Alternative zu den konditionierten Krediten des IWF, die es den Industriestaaten mit guter Bonität erlaubte, das IWF-Regime zu umgehen. Ab 1983 wurden die Ziehungsmöglichkeiten des IWF von den Industriestaaten gar nicht mehr beansprucht. Stattdessen bildeten sich bilaterale Gläubiger-Schuldner-Verhältnisse heraus, deren Pole durch die Überschußstaaten Japan und die BR Deutschland sowie durch die Defizitstaaten, an erster Stelle ist die USA zu nennen, gebildet werden. Das IWF-Regime zur multilateralen Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten ist damit für diese Staaten irrelevant geworden. Die Befürchtung von F. Southard (1979, S.45) ist eingetreten:

„It would be easy for the leading members to reduce it (den IWF, d.V.) to ineffectiveness or to an institution concerned chiefly with meeting the financial needs of less-developed countries.“

Bestandskraft besitzen die Normen des IWF, die sich aus dem Art. VIII IWF-Vertrag bzw. dem Übergangsregime nach Art. XIV ergeben. Die Aufrechterhaltung, ja sogar die Stärkung dieser Normen, mit der Konvertibilitäts-, der Nichtdiskriminierungs- und der Überwachungsnorm im Zentrum, ist ein wesentlicher Grund dafür, daß der liberale Charakter des internationalen Währungs- und Finanzsystems erhalten geblieben ist.

Von einem 'norm-governed change' im Sinne Ruggies kann also höchstens in dem Sinne gesprochen werden, daß die wesentlichen Prinzipien einer liberalen Weltwährungsordnung noch nicht grundlegend in Frage gestellt worden sind. Dies ist der Fall, obwohl die Normen von allen drei spezifischen Regime unter dem Dach des IWF für die wichtigsten Staaten im internationalen System obsolet geworden sind und keine neuen Regime gebildet wurden. Aus diesen neuen Bedingungen heraus entstehen und verfestigen sich die Tendenzen zu einem tripolaren Reservewährungssystem, zu einem tripolaren Währungsstandard, zu drei Währungsblöcken und den skizzierten bilateralen Gläubiger-Schuldner-Beziehungen. Die Gesamtheit dieser Entwicklungstendenzen besitzt ein transformatorisches Potential, das den liberalen Charakter der gegenwärtigen Weltwirtschaftsordnung grundlegend verändern könnte. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn analoge Entwicklungen im internationalen Handelsregime - die manifesten Tendenzen zur Bildung von Handelsblöcken und die Ausdehnung des staatlich gelenkten Handels - in die Betrachtung einbezogen werden.

11. DER IWF UND DIE THEORIE HEGEMONIALER STABILITÄT

Die Hypothese der Theorie von der hegemonialen Stabilität bestätigt sich auch im Fall der drei IWF-Regime. Das Ausmaß der Veränderung der internationalen Machtstrukturen und der Zerfall der Regime korrelieren noch stärker, als dies beim GATT-Regime der Fall war. Die Umkehrung der Machtpositionen - die USA werden in Folge kontinuierlicher Leistungsbilanzdefizite zur Schuldnation, Japan und Deutschland aufgrund kontinuierlicher Leistungsbilanzüberschüsse zu Gläubigernationen - vollzieht sich über den Zeitraum von 1970 bis 1990. In diesem Zeitraum zerbrechen die drei Regime unter dem Dach des IWF, beginnend mit dem Wechselkursregime. Alle Versuche, neue Regime aufzubauen, scheiterten. Im Verlauf der 70er Jahre verloren die USA das ökonomische Fundament ihrer hegemonialen Position im internationalen System. Der Verlust der überragenden ökonomischen Machtposition der USA geht mit dem Prozeß der Zerstörung des hegemonialen Systems einher, ohne daß es bisher zu einer dramatischen Veränderung des liberalen Grundcharakters der Weltwirtschaft gekommen wäre. Japan und Deutschland haben als neue Gläubigerstaaten ein enormes ökonomisches Machtpotential aufgebaut, das aber noch nicht für den Aufbau einer neuen hegemonialen Architektur genutzt wurde.

Dieses Ergebnis deckt sich mit der Analyse R. Gilpins (1987, S.167):

„In place of the American monetary hegemony of the early postwar era and in the absence of a formal mechanism to coordinate national policies, the international monetary system has become an uneasy co-existence of the three dominant currencies - the dollar, the mark, and the yen.“

B. Eichengreen (1987, S.57) kommt mit Bezug auf den klassischen Goldstandard, das Bretton Woods Regime und die Schwierigkeiten der Zwischenkriegsperiode zu dem Schluß, daß die Theorie hegemonialer Stabilität hilfreich für das Verständnis der Entwicklungen im internationalen Währungssystem ist. Eichengreen weist aber darauf hin, daß

„... the international monetary system has always been 'after hegemony' in the sense that more than a dominant economic power was generally required to insure the provision and maintenance of international stability“ (1987, S.58).

Dieser Einwand stellt aber keinen Widerspruch zu den Grundlagen der Theorie hegemonialer Stabilität dar, weil darin die konsensuale Einbindung anderer Staaten und deren begrenzte Teilnahme an der Aufrechterhaltung der Regime im Unterschied zu einer Diktatur im internationalen Maßstab vorausgesetzt wird.

R. Keohane stellt (1980, S.151) fest, daß

„... the hegemonic stability theory is helpful in accounting for the collapse of the Bretton Woods regime, and its proposition linking potential power resources to regime outcomes is not disconfirmed by events.“

Eine Kritik an der Theorie entwickelt Keohane 1984 in „After Hegemony“ unter drei Aspekten. Erstens, so Keohane (1984, S.208), prognostizierte die Theorie hegemonialer Stabilität, gemessen am Indikator Brutto-sozialprodukt, ein Zuviel an Veränderung. Keohane läßt in dieser Kritik seinen eigenen Vorschlag (Keohane/Nye, 1977), mit bereichsspezifischen Indikatoren die Veränderungen von Regimes zu erklären, unberücksichtigt. Tatsächlich fallen die ersten negativen Leistungsbilanzen der USA mit dem Ende des Wechselkursregimes von Bretton Woods zeitlich zusammen. Der Verlust der Gläubigerposition der USA vollzieht sich in einer Phase, in der der IWF für die Währungs- und Finanzbeziehungen der großen Industriestaaten gänzlich funktionslos wird.

Eine zweite Schwäche sieht Keohane in dem Unvermögen der Theorie hegemonialer Stabilität, den Doppelcharakter der U.S.-Machtposition zu erfassen. Die Zerstörung der Regime fester Wechselkurse sei auch ein Zeichen für die Stärke der USA gewesen, da

„... for the United States, increased discord was a precondition for cooperation on American terms“ (Keohane, 1984, S.208).

Auch diese Kritik greift nicht, weil die Macht des Hegemons als positive Macht (Bergsten, 1988, S.66; siehe Kap.2 Abschnitt 2), als regimebildende Macht definiert wurde. Die USA verfügten und verfügen auch heute noch selbstverständlich über hinreichend Macht, um zerstörerisch zu wirken. Auf diesen Doppelcharakter der U.S.-Machtposition war schon am Beispiel der U.S.-Schuldnerposition und der Möglichkeiten der Beschränkung von Importen in die USA hingewiesen worden. Mit dieser negativen Macht, die letztlich auf das militärische Potential der USA verweist, lassen sich jedoch keine Regime aufbauen oder stabilisieren, und darum geht es im Kern bei der Theorie hegemonialer Stabilität.

Der dritte Kritikpunkt Keohanes bezieht sich darauf, daß die Theorie hegemonialer Stabilität nur materielle Ressourcen („tangible resources“) als Indikatoren in Betracht zieht. Dem Untergang des Wechselkursregimes von Bretton Woods hätte aber wesentlich ein Vertrauensverlust in den U.S.-Dollar zugrunde gelegen (Keohane, 1984, S.207). Dagegen ist einzuwenden, daß das zunehmende Mißverhältnis zwischen der U.S.-Reserveposition und der Masse von U.S.-Dollars, die vom Ausland gehalten wurden, für den Vertrauensschwund verantwortlich war. Die Veränderungen der U.S. Reserveposition, ein Posten in der Zahlungsbilanz, sind in dieser Arbeit als ein materieller, bereichsspezifischer Machtindikator aufgefaßt worden.

Krasner und Webb (1989, S.191) weisen darauf hin, daß zwischen der Liberalisierung der Auslandsinvestitionen und der internationalen Kapi-

talmärkte, ein Prozeß, der erst in den 70er und 80er Jahren richtig einsetzte, und der Prognose der Theorie hegemonialer Stabilität ein eklatanter Widerspruch besteht. Dieser wichtige Einwand ist nur durch den Hinweis auf die verschiedenen Regime unter dem Dach des IWF zu entkräften. Das allgemeine Reglement des Art.VIII IWF-Übereinkommen ist erhalten geblieben und kann als Garant einer liberalen Ordnung der internationalen Devisen- und Kapitalmärkte aufgefaßt werden.

Beim Prozeß der Zerstörung der Regime des IWF nahmen die USA, Japan und die BR Deutschland Rollen ein, die jenen in der Entwicklung des GATT ähnlich sind. Japan und die BR Deutschland ordneten sich in das Hegemonialsystem der USA ein und zogen alle Vorteile aus den politisch wie ökonomisch stabilen, liberalen Verhältnissen. Beide Staaten profitierten von den vom IWF eingeräumten Ausnahmegenehmigungen für die Übergangszeit bis zum Ende der 50er Jahre, von den stabilen Währungsbeziehungen und von dem U.S.-Kapitalexport. Seit dem Ende des Wechselkursregimes des IWF begnügten sich Japan und die BR Deutschland im wesentlichen damit, alle Reformvorschläge, die ihre weitere Machtentfaltung, sprich: ihre Leistungsbilanzüberschüsse, gefährden könnten, abzublocken. Indikatorsysteme, die einen indirekten Druck auf Überschußländer ausüben könnten, wurden verschiedentlich abgelehnt. Beide Staaten stehen der Lokomotivtheorie mit Skepsis oder gar offener Ablehnung gegenüber und betreiben in Bezug auf die Internationalisierung ihrer Währungen eine sehr vorsichtige Politik, Japan mehr noch als die BR Deutschland. Die BR Deutschland bemüht sich seit den 70er Jahren darum, zusammen mit Frankreich einen von den Auf- und Abbewegungen des Dollarkurses relativ unabhängigen regionalen Währungsblock aufzubauen. Seit dem Ende des Wechselkursregimes 1971 gingen von Japan und der BR Deutschland keine relevanten Initiativen zur Rekonstruktion globaler Regime im Bereich der internationalen Währungs- und Finanzpolitik aus. Trotz ihrer internationalen Gläubigerposition übernehmen beide Staaten in dieser Hinsicht bisher noch keine global gestaltende Rolle. Eine Situation, die Reminiszenzen an die Zwischenkriegszeit und die passive, selbstzentrierte Rolle der USA in dieser Zeit wach werden läßt.

Die Führungsrolle hatten während des gesamten Betrachtungszeitraums die USA inne. Die Initiativen der USA formten in konstruktiver wie in destruktiver Hinsicht die internationalen Regime. Nachdem der IWF über ein Vierteljahrhundert hinweg für stabile Wechselkursbeziehungen zwischen den Industriestaaten gesorgt hatte, zerstörten die USA dieses Wechselkursregime. Der Versuch, mit dem Smithsonian Agreement ein neues, flexibleres Wechselkursregime zu installieren, scheiterte an dem fortdauernden Abwertungsdruck, unter dem der U.S.-Dollar stand. Weitergehende Vorschläge, die die USA dem Zwanzigerausschuß des IWF vorlegten und die auf die Schaffung eines symmetrischen Anpassungsdrucks für Defizit- und Überschußstaaten abzielten, wurden von den westeuropäischen Staaten abgelehnt. Die Legitimierung floatender Wechselkurse erfolgte 1978 und entsprang französisch-amerikanischen Absprachen. Etwa zeitgleich gelingt es

den USA, die BR Deutschland und Japan dazu zu bewegen, durch eine expansive Wachstumspolitik die Funktion von Lokomotiven der Weltkonjunktur zu übernehmen und ihre Überschüsse abzubauen. Im Gefolge der zweiten Runde der Erhöhung der Ölpreise wurden die Leistungsbilanzen Japans und der BR Deutschland negativ und das Projekt der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken im Rahmen der G-7 kam zu einem vorläufigen Ende.

In der Phase des Höhenflugs des U.S.-Dollars von 1980 bis 1985 durchlief die währungs- und finanzpolitische Kooperation einen historischen Tiefpunkt. Die weiterhin stattfindenden Treffen der G-5/G-7 und die jährlichen Weltwirtschaftsgipfel waren Teil eines internationalen 'muddling through', eines Durchwurstelns, mit dem in dieser Phase alle drei Staaten sehr gut leben konnten: die USA, weil der starke U.S.-Dollar in der dominanten Ideologie der Reagan-Ära als Synonym für ein starkes Amerika firmierte; Japan und die BR Deutschland, weil die Handels- und Leistungsbilanzdefizite der USA die Erzielung spiegelbildlicher Überschüsse zuließen.

Mit dem Übergang der USA zum Schuldnerstaat wurde der Höhenflug des U.S.-Dollars untragbar und die USA leiteten in Absprache mit den anderen Mitgliedern der G-5 die weiche Landung des Dollars ein. Ein gutes Jahr später ergriffen die USA die Initiative zur Stabilisierung des zwischenzeitlich stark gefallenem Dollars. Das Louvre-Abkommen trug Züge eines neuen Regimes, das die Festlegung von Wechselkursrelationen zwischen dem U.S.-Dollar, dem Yen und der D-Mark mit der von Indikatoren geleiteten wirtschaftspolitischen Koordinierung kombinierte. Aber auch diese Keimform eines Regimes scheiterte an der fortdauernden Schwäche des U.S.-Dollars.

Die Einrichtung des SZR-Regimes ging dem Inhalt und der Form nach im wesentlichen auf das Bemühen der USA zurück. Die USA beabsichtigten damit, den U.S.-Dollar in kontrollierter Weise von seiner globalen Funktion als Reserve- und Interventionsmedium zu entlasten. Nachdem das SZR-Regime durch die zweite Änderung des IWF-Übereinkommens erheblich aufgewertet worden war, scheiterte am Ende der 70er Jahre die Umwandlung eines Teils der weltweit gehaltenen Dollarreserven in eine besondere Art von Sonderziehungsrechten an der Frage der Kostenverteilung zwischen den USA, Japan und Westeuropa. Nach der zweiten und letzten Zuteilung von SZR, der das Volumen dieses Kunstgeldes auf insgesamt 21,4 Mrd. U.S.-Dollar erhöhte, trocknete dieser Ansatz in den 80er Jahren aus. Insbesondere die USA verhinderten eine Umwandlung der SZR in ein Instrument der Entwicklungsfinanzierung. Infolgedessen konnte sich ein unregelmäßiges, tripolares Währungsreservesystem ungehindert entwickeln, in dem die D-Mark und der Yen auf Kosten des U.S.-Dollars Zug um Zug an Bedeutung gewannen.

Das IWF-Regime zur Finanzierung von Zahlungsbilanzsalden verfügte schon in den 70er Jahren nicht mehr über die nötigen Mittel, um seine ursprünglich geplante zentrale Stellung im internationalen Finanzsystem be-

haupten zu können. Mit ihrem Widerstand gegen die Aufstockung der Quoten des IWF in den Jahren 1989 und 1990 zeigten die USA, daß sie auch weiterhin kein Interesse an der Reform und Aufwertung dieses in Bezug auf die Industriestaaten weitgehend funktionslosen Regime haben.

Ähnlich wie im Rahmen des GATT-Regimes übernahmen die USA während des gesamten Beobachtungszeitraums im IWF-Regime eine Führungsrolle. Zu Beginn ihrer hegemonialen Phase bemühten sich die USA vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Zwischenkriegszeit mit einigem Erfolg um den Aufbau internationaler Regime. Ab 1970, in der Phase abnehmender ökonomischer Macht, zerstörten die USA Regime, wenn ihre Macht zur Regimestabilisierung nicht mehr ausreichte und die Regimenormen ihren Interessen zuwiderliefen. Beispiel: das Regime fester Wechselkurse. Die USA versuchten andererseits auch in dieser Phase, neue Regime zu initiieren, allerdings ohne Erfolg. Die USA konnten für die Finanzierung der Regime nicht mehr eintreten, z.B. im Falle des SZR-Regimes, oder aber brachen aufgrund eigener Schwäche aus der Regimedisziplin aus, z.B. im Fall des Louvre-Abkommens.

Fazit: Die USA sind am Ende der 80er Jahre immer noch die agierende Macht im Bereich der internationalen Währungs- und Finanzbeziehungen. Die USA besitzen aufgrund der internationalen Bedeutung des U.S.-Dollars eine Veto- bzw. Blockadeposition. Die Vorschläge der USA tragen immer weniger hegemonialen, d.h. universellen Charakter; sie werden aus einer schwächer werdenden Position heraus und mit immer weniger Erfolg vorgebracht. Demgegenüber verhalten sich Japan und die BR Deutschland auf globaler Ebene ausgesprochen passiv und sind in erster Linie darauf bedacht, ihrem Machtzuwachs keine Fesseln durch Regime anlegen zu lassen.



IV. TEIL

KAPITEL 7

Das Hegemonieproblem am Anfang der 90er Jahre

1. DIE VERÄNDERUNG ÖKONOMISCHER MACHTPOTENTIALE UND DIE ENTWICKLUNG DES GATT UND DES IWF

Die Veränderung ökonomischer Machtpotentiale war in dem Zeitraum von 1945 bis 1990 durch eine nahezu kontinuierliche Umverteilung zugunsten Japans und der BR Deutschland gekennzeichnet. Diese Umverteilung ökonomischer Macht, die im Sinne einer Integration aller Indikatoren als Reichtum definiert wurde, kulminierte darin, daß Japan und Deutschland am Beginn der 90er Jahre die mit Abstand wichtigsten Gläubigerstaaten im internationalen Finanzsystem wurden, während die USA zum größten Schuldnerstaat der Welt abstiegen. Die darin zum Ausdruck kommende Reichtumsverteilung ist das Resultat der strukturellen Überschüsse in der japanischen und der deutschen Leistungsbilanz. Innerhalb der Leistungsbilanz wurde die Handelsbilanz als der wichtigste Faktor bestimmt. Der Reichtumszugewinn durch den internationalen Handel ist also in dem hier gewählten neorealistischen Interpretationsschema das Ergebnis des neomerkantilistischen Verhaltens Japans und der BR Deutschlands auf dem Weltmarkt.

Die USA durchliefen innerhalb der betrachteten 45 Jahre eine Metamorphose von einem Staat mit Handels- und Leistungsbilanzüberschuß, Gläubigerstatus und starker Währung zu einem Staat mit Handels- und Leistungsbilanzdefizit, Schuldnerstatus und schwacher Währung. Die USA werden dadurch nicht zu einem zweitklassigen Akteur im internationalen System, denn auch mit der Verfügungsgewalt über den größten Importmarkt der Welt, den Schulden und einem schwachen U.S.-Dollar läßt sich noch relevante ökonomische Machtpolitik betreiben, zumal diese auf die unbestrittene ideelle und militärische Führungsrolle der USA abgestützt werden kann. Aber die Macht, bilateral über den Zugang zum amerikanischen Binnenmarkt zu verhandeln oder den Außenwert des U.S.-Dollars mittels „talk-down tactics“ abzusenken, ist eine ganz andere Macht als die strukturelle positive Macht, die notwendig ist, um hegemoniale Regime aufzubauen und zu stabilisieren. Diese Macht, die zum Beispiel in der Fähigkeit zum Ausdruck kommt, als 'lender-of-last-resort' aufzutreten oder auf dem Weltmarkt überschüssige Waren aufzunehmen, besitzen die USA am Ende der 80er Jahre nicht mehr. Diese Art ökonomischer Macht ist, ohne daß daraus der Zwang, der Wille oder die Fähigkeit zu einer internationalen hegemonialen Politik abzuleiten wäre, auf Japan und Deutschland übergegangen.

Die unabhängige Variable der Hypothese von der hegemonialen Stabilität ist mit diesem Ergebnis gesetzt. Aus der hegemonialen Machtverteilung

nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in den 70er Jahren eine oligopolistische, und im Verlauf der 80er Jahre kehrten sich die Pole ökonomischer Macht sogar um. Auf das ökonomische Machtpotential der USA am Ende der 80er Jahre kann sich keine hegemoniale, d.h. in diesem theoretischen Zusammenhang keine regimestabilisierende Politik mehr gründen. Aus dieser Bestandsaufnahme leitet sich die Prognose ab, daß die vom Hegemon aufgebauten internationalen Regime im Zeitraum von 1945 bis 1990 einem umfassenden Zersetzungs- und Zerstörungsprozeß ausgesetzt gewesen sein müssen. Diese Prognose wird durch die Analyse der abhängigen Variablen - der Bestandskraft der Normen und der Wirkungskraft des GATT- und des IWF-Regimes am Ende der 80er Jahre - im wesentlichen bestätigt.

Am Ende des Zweiten Weltkrieges erlangten die USA durch ihren internationalen Gläubigerstatus und gewaltige Handelsbilanzüberschüsse die Macht, die internationalen ökonomischen Verhältnisse neu zu gestalten. Die Leitlinie für die Neuordnung leitete sich aus der zentralen Erfahrung der Zwischenkriegszeit ab, in der die Fragmentierung des Weltmarkts in Handels- und Währungsblöcke eine wesentliche Bedingung für die Entwicklung war, die am Ende der 30er Jahre zum Zweiten Weltkrieg führte. Dementsprechend bildeten liberale Regime im Bereich der internationalen Handels-, Währungs- und Finanzbeziehungen ein Kernstück des hegemonialen Programms der USA. Die Normen des GATT und des IWF sollten die Staaten auf ein nichtmerkantilistisches außenwirtschaftliches Verhalten festlegen.

Trotz aller Übergangs- und Ausnahmebestimmungen, aller Lücken und Inkohärenzen, auf die im Verlauf dieser Untersuchung immer wieder verwiesen wurde, waren die Normenkataloge beider Regime auf dieses übergeordnete Ziel hin ausgelegt: einen einheitlichen liberalen Weltmarkt aufrechtzuerhalten und einer erneuten Entwicklung von merkantilistisch orientierten Handels- und Währungsblöcken hohe Schranken entgegenzustellen. Universalismus und Legalismus waren zwei grundlegende Merkmale in der hegemonialen Architektur des GATT und des IWF. Der Universalismus amerikanischer Prägung schlug sich vor allem in der Multilateralismusklausel nieder, die an die Stelle bilateraler und regionaler Spezialvereinbarungen Regime mit globaler Reichweite setzte und die Abtretung souveräner Rechte der Staaten gebot.

Der Legalismus, der beide Regime prägte, zielte darauf ab, die Machtpolitik aus den internationalen Handels-, Währungs- und Finanzbeziehungen zugunsten des Gleichbehandlungsgrundsatzes und des Rechts, d.h. der Normen, Regeln und Verfahren der Regime, zu verdrängen.

Zwecks Eindämmung des Merkantilismus verbietet der GATT-Vertrag generell die Anwendung von quantitativen Handelsrestriktionen und präferentiellen Zöllen. Im Handel unter den GATT-Mitgliedstaaten genießt die egalitäre Meistbegünstigungsklausel allererste Priorität.

Mit derselben Stoßrichtung verbietet das IWF-Übereinkommen grundsätzlich die Anwendung von Devisenrestriktionen, multiplen Wechselkursen und Wechselkursmanipulationen zur Erzielung außenwirtschaftlicher Vorteile. Zwischen den grundsätzlich konvertiblen Währungen der IWF-Mitgliedstaaten bestanden fixierte und vom IWF überwachte Wechselkursrelationen. Zusätzlich schafft das IWF-Regime die Möglichkeit einer multilateralen und konditionierten Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten.

Die Stabilität dieser universellen und legalistischen Ordnung währte unter Einschluß der Übergangsphase nach dem Zweiten Weltkrieg ungefähr 25 Jahre. Nach 1970 beginnen beide hegemonialen Regime unter dem Einfluß des ökonomischen Machtverlustes der USA und des Machtzugewinns erst Deutschlands und später Japans zu zerfallen. Der Erosionsprozeß beginnt mit dem Wechselkursregime von Bretton Woods und erfaßt nach und nach alle anderen Regime. 20 Jahre später existieren davon nur noch Ruinen. Aus diesen Ruinen erstehen die ökonomischen Phänomene der Zwischenkriegszeit wieder auf.

Diese Aussage steht unter zwei Vorbehalten: erstens, der liberale Grundcharakter der gegenwärtig existierenden Weltwirtschaft wurde noch nicht in entscheidender Weise angetastet, und zweitens dürfen die verschiedenen Ebenen neuer Kooperationsformen, die in dem allgemeinen Zerfallsprozeß auch enthalten sind, nicht übersehen werden. Bezogen auf die frühen 90er Jahre muß jedoch das Resümee unmißverständlich lauten: die Handels-, Währungs- und Finanzbeziehungen zwischen den USA, Japan und Deutschland werden im wesentlichen nicht mehr durch Regime, d.h. institutionalisierte, normengeleitete Kooperation geprägt, sondern durch das Aufeinanderprallen nationaler Machtpolitiken, so daß je nach Situation und Interessenlage ein Spektrum von Beziehungen eröffnet wird, das von offener neomerkantilistischer Konkurrenz bis hin zur ad-hoc Kooperation reicht.

Aus dem allgemeinen Auflösungsprozeß des U.S.-amerikanischen Hegemonialsystems erwachsen zwei grundlegende Tendenzen: 1. die Bilateralisierung zwischenstaatlicher ökonomischer Beziehungen und 2. die regionale Blockbildung. Beide Tendenzen haben die Entwicklung der Handels-, Finanz- und Währungsbeziehungen der vergangenen zwei Jahrzehnte schon entscheidend geprägt.

In Westeuropa und Nordamerika haben sich große regionale Handelsblöcke herausgebildet. In Ostasien existieren Ansätze dazu. Ein großer Teil des interregionalen Handelsaustausches wird unter bilateralen kartellähnlichen Bedingungen abgewickelt. Das alte multilaterale und regelorientierte GATT-Regime koexistiert mit neuen bilateralen und quantitativ-orientierten Handelsbeziehungen, die unter dem Begriff des 'managed trade' zusammengefaßt werden. Ob das ohnehin materiell schwer angeschlagene GATT-Regime die siebte multilaterale Verhandlungsrunde wenigstens formell überleben wird, bleibt nach dem vorläufigen Scheitern der Verhandlungen

über die Beilegung des amerikanisch-westeuropäischen Agrarstreits abzuwarten.

Für die Staaten der G-3, speziell für die USA, besteht die Möglichkeit, ihre Zahlungsbilanzdefizite durch Ziehungen beim IWF zu finanzieren, schon rein volumenmäßig nicht mehr. An die Stelle des IWF-Regimes traten die internationalen Kapitalmärkte. Aus dem globalen Geflecht bilateraler Gläubiger-Schuldner-Verhältnisse ragen die beiden Hauptgläubiger Japan und Deutschland sowie das quantitativ größte bilaterale Gläubiger-Schuldner-Verhältnis zwischen den USA und Japan hervor.

Im Bereich der Währungsbeziehungen herrscht nach dem Ende des U.S.-Dollars als legitimierte internationale Leitwährung eine unregulierte Währungskonkurrenz zwischen den drei wichtigsten internationalen Schlüsselwährungen - dem U.S.-Dollar, der D-Mark und dem Yen. Gedämpft wird diese Konkurrenz durch die strategische Zurückhaltung Japans und Deutschlands im Hinblick auf die Internationalisierung ihrer Währungen und durch die im Rahmen der G-5/G-7 bestehende ad-hoc Kooperation der Zentralbanken und Finanzministerien. Der einheitliche Golddollarblock der Nachkriegszeit ist zerfallen und durch das Floaten der Währungen sowie durch einen 'Korbstandard' ersetzt worden. Wie im Bereich der Handelsbeziehungen ist auch im Bereich der Währungsbeziehungen ein Trend in die Richtung regionaler Blockbildung erkennbar, der in Westeuropa besonders weit fortgeschritten ist und durch die Schaffung einer gemeinsamen westeuropäischen Währung abgeschlossen werden könnte. Der proklamierte Übergang des Handelsblocks EG zur Wirtschafts- und Währungsunion mit einer gemeinsamen Währung würde die Blockbildung auf der ökonomischen Ebene zum Abschluß bringen. Dadurch kämen die nordamerikanische und die ostasiatische Region unter Zugzwang, ähnliche Entwicklungen zu forcieren, um in der Triadenkonkurrenz bestehen zu können.

Die beiden beschriebenen Tendenzen üben einen bestimmenden Einfluß auf die Neustrukturierung der globalen politischen Ökonomie aus. Einmal werden die globalen Handels-, Währungs- und Finanzbeziehungen durch den Trend zur Bilateralisierung machtpolitisch aufgeladen. An die Stelle der Herrschaft des Gesetzes im multilateralen Beziehungsgeflecht tritt in der bilateralen Beziehung das Recht des Stärkeren. In der Phase U.S.-amerikanischer Hegemonie war die Machtfrage grundsätzlich geklärt und alle verbleibenden Konflikte konnten im Rahmen der Regime geregelt werden. Heute, nachdem die Machtfrage zumindest im ökonomischen Bereich wieder offen ist und die Regime obsolet geworden sind, bestimmen die nationalen Machtpotentiale, der Wille sie einzusetzen und ihr Einsatz selbst den Ausgang von Verhandlungen zur Beilegung von Konflikten zwischen den Staaten.

Zweitens übt die Tendenz zur Regionalisierung eine polarisierende Wirkung auf die Staaten außerhalb der Triade aus. Diese Staaten werden noch stärker als bisher dazu genötigt, sich in der einen oder anderen Form einem der

Blöcke anzuschließen. Sie werden sich entscheiden müssen, wessen Handelspräferenzen sie in Anspruch nehmen, bei welchem Block sie sich verschulden und an welche regionale Leitwährung sie ihre eigene Währung koppeln.

Eine Welt der Handels- und Währungsblöcke, des 'managed trade' und des tripolaren Währungsstandards muß nicht zwangsläufig - um die Analogie zur Zwischenkriegszeit zu vervollständigen - mit dem Ende einer relativ liberalen Weltwirtschaftsordnung und dem Ausbruch offener Feindseligkeiten zwischen den Machtblöcken gleichbedeutend sein. Dies gilt umso mehr, weil 1. abzuwarten bleibt, wie sich die neueren Kooperationsformen etwa im Bereich der Koordination der Wirtschaftspolitiken, der Liberalisierung des Dienstleistungshandels etc. entwickeln werden, und 2. die internationale politische Ökonomie auf absehbare Zeit noch von der U.S.-amerikanischen Dominanz auf der militärischen Ebene überformt wird.

Mit Hilfe der hier entwickelten neorealistischen Machtanalyse wird im letzten Abschnitt dieser Untersuchung versucht, die zukünftigen Entwicklungsformen von Kooperation und Konflikt innerhalb der Triade abzuschätzen.

2. DIE ERGEBNISSE DIESER ARBEIT IN ABGRENZUNG ZU ANDEREN ANALYSEN

Die Analyse der Veränderung von Machtpotentialen zwischen den USA, Japan und Deutschland wurde mit dem traditionellen 'overall-structure'-Modell sowie mit bereichsspezifischen, an der Zahlungsbilanz orientierten Machtindikatoren durchgeführt. Die Analyse von Zahlungsbilanzsalden erwies sich als besser geeignet, den Prozeß der Reichtums- und Machtumverteilung zu erfassen als die Analyse relativer ökonomischer Machtpotentiale, z.B. der Anteile am Weltbruttosozialprodukt, an den Weltexporten oder an den globalen Währungsreserven bei Keohane (1984), Rapkin (1987) und Krasner/Webb (1989). Die zahlungsbilanzorientierte Machtanalyse betont im Einklang mit dem neorealistischen Ansatz den Nullsummencharakter internationaler Austauschprozesse.

Durch die doppelte Machtanalyse - die traditionelle und die bereichsspezifische - entstand ein differenziertes Bild der internationalen Machtverhältnisse und ihrer Veränderungen in der Nachkriegszeit. Den Gegnern der 'hegemonic-decline'-These (Strange, 1987; Russett, 1985; Nye, 1990) wurde dahingehend zugestimmt, daß die Verteilung militärischer Machtpotentiale immer noch auf einen hegemonialen Status der USA im internationalen System schließen läßt. Dieser Status ist durch den Zusammenbruch des Warschauer Pakts sogar noch akzentuiert worden. Dagegen fiel die Bestandsaufnahme der Umverteilung ökonomischer Macht gegenüber anderen Analysen (Keohane, 1984; Krasner/Webb, 1989, Krasner, 1991) durch die Bezugnahme auf die divergierenden Nettovermögenspositionen der USA, Japans und Deutschlands noch drastischer aus.

Auf der ökonomischen Ebene ist ein hegemonialer Status der USA nicht mehr auszumachen. Der Zustand des GATT und des IWF-Regimes muß, unter dem Gesichtspunkt der Umkehr der Pole ökonomischer Macht betrachtet, überraschen. Beide Regime existieren zumindest formell weiter. Einige ihrer Normen haben nichts an Bestandskraft eingebüßt. Wie kann dieses Ergebnis der Regimeanalyse und die amorphe Struktur internationaler Machtverhältnisse mit der Theorie hegemonialer Stabilität in Einklang gebracht werden?

„The most obvious defence is to maintain that the United States is still a hegemon, albeit a waning one. Such an argument would be consistent with empirical developments in the last four decades; growing instability, although not collapse or closure, has been associated with declining but still formidable American power“ (Krasner/Webb, 1989, S.195).

Also, so wäre zu schlußfolgern, hat die internationale Machtstellung der USA, wie sie durch die traditionellen Machtindikatoren (siehe Kap.4, Abschnitt 2) zum Ausdruck gebracht wird, einen Zerfall der Weltwirtschaft verhindert und den liberalen Charakter der weltwirtschaftlichen Verhältnisse aufrechterhalten. Erst ein Kollaps der Weltwirtschaft, etwa vergleichbar

mit dem in den frühen 30er Jahren, würde demzufolge das Ende der amerikanischen Hegemonie signalisieren.

Die Alternative dazu wäre die Übernahme hegemonialer Funktionen durch Japan und/oder Deutschland/Westeuropa, was sich in der regimeförmigen Neuordnung der Weltwirtschaft widerspiegeln müßte. Diese Alternative ist jedoch, wenn man den Willen dazu und die subjektiven Fähigkeiten beider Staaten als Voraussetzung einer hegemonialen Neuordnung in Betracht zieht, relativ unwahrscheinlich. Anfang der 90er Jahre ist Deutschland viel zu sehr mit sich und den Folgen der Wiedervereinigung beschäftigt, um globale Ordnungspolitik betreiben zu können. Zudem hat sich die Entwicklung der ökonomischen Machtposition Deutschlands abgeschwächt und sogar umgekehrt, was durch die aktuellen Leistungsbilanzdefizite und die Kapitalimporte angezeigt wird. Die japanische Gesellschaft und der japanische Staat weisen wichtige soziokulturelle und strukturelle Hindernisse auf, die die Übernahme einer globalen oder auch nur regionalen Führungsrolle sehr erschweren (Rapkin, 1990b, S.201ff.). Viel wahrscheinlicher ist daher die Möglichkeit einer zwischen den USA und Japan geteilten Führung (Makin/Hellmann, 1989, „Sharing World Leadership - A New Era for America and Japan“) bzw. einer G-2-Führung (Bergsten, 1988, S.789). Allerdings bezweifelt Rapkin (1989, S.210f.) zurecht, ob Japan eine Führungsrolle im Sinne der Rekonstruktion liberaler Regime übernehmen würde. Viele Anzeichen sprechen dafür, daß Japan aufgrund seiner ökonomischen Binnenstrukturen eher zu einer Welt des „managed trade“ neigt.

Das zentrale Ergebnis dieser Arbeit, nämlich, daß die hegemonialen Regime im Hinblick auf die USA, Japan und die BR Deutschland im wesentlichen zerstört sind, hebt sich von Analysen ab, in denen nicht Regime, sondern Stabilität und Offenheit der Weltwirtschaft als abhängige Variablen gesetzt wurden (Krasner/Webb, 1989; Krasner, 1991). Die Hypothese der Theorie hegemonialer Stabilität kann dann als falsifiziert gelten, weil

„... despite setbacks and difficulties, the world economy has performed to well, and remained to open.“ (Krasner/Webb, 1989, S.195; ähnlich Krasner, 1991, S.72f.).

O. Young (1986, S.112f.) stützt seine Meinung, daß die auf Regime bezogene Variante der Theorie hegemonialer Stabilität tot sei, auf Überlegungen der Spiel- und Interaktionstheorie und darauf, daß die Hypothese hegemonialer Stabilität nicht durch empirische Studien belegt sei. Die vorliegende Untersuchung entkräftet zumindest das zweite Argument.

Unter dem Gesichtspunkt einer Konservierung hegemonialer Positionen der USA ist Ruggies These (Ruggie, 1982) von der Kontinuität des „embedded liberalism“ zuzustimmen. Der Unterschied zu der hier vorgenommenen Analyse besteht darin, daß diese Kontinuität auf einen 'norm-governed change' zurückgeführt wird (Ruggie, 1982; Cohen, 1982). Ein normgeleiteter Wandel der Regime, d.h. einen Wandel der nur auf der Ebene der Regeln und Verfahren stattfindet, konnte nicht festgestellt werden. Es war ge-

rade die Abschaffung bzw. Außerkraftsetzung der Normen, die zur Zerstörung der Regime führte.

Hinsichtlich der Entwicklung des GATT und des IWF kommen die Ergebnisse dieser Untersuchung den Aussagen von R. Keohane (1984) und R. Gilpin (1987) am nächsten. Insbesondere ist auf der Grundlage der vorliegenden Analyse R. Gilpin's Ausblick „A Mixed System: Mercantilistic Competition, Economic Regionalism, and Sectoral Protectionism“ (1987, S.394-406) zuzustimmen. Im Unterschied zu Gilpin's „Political Economy of International Relations“ ist die vorliegende Untersuchung wesentlich stärker regime- und normenorientiert und auf eine Überprüfung der Theorie hegemonialer Stabilität ausgerichtet. In methodischer Hinsicht war R. Keohane's „After Hegemony“ Vorbild für diese Arbeit. In den Kapiteln „Interpreting Changes in the International Monetary Regime“ (1984, S.206-210) und „Interpreting Changes in the International Trade Regime“ (1984, S.210-214) kritisiert Keohane die Theorie hegemonialer Stabilität dahingehend, daß die Veränderung internationaler Machtstrukturen die empirisch festgestellten Regimeveränderungen nicht hinreichend erklären kann. Keohane greift infolgedessen auf subsystemische Faktoren zurück und möchte z.B. den neuen Protektionismus durch innergesellschaftliche 'pressure groups' erklären.

3. ZUM ERKLÄRUNGSWERT DES FAKTORS MACHT

Die Theorie hegemonialer Stabilität operiert nicht mit einem Kausalitätsbegriff, der die Motivationen und Schachzüge derjenigen Personen, die für ein bestimmtes historisches Ereignis von besonderer Bedeutung waren, aufdecken und erklären will. Der kausale Faktor Macht, z.B. der Machtverlust der USA, muß deshalb nicht in den Proklamationen der U.S.-Regierung für diese oder jene außenpolitische Aktion nachgewiesen werden. Für eine strukturelle Theorie ist es ausreichend, daß ihre Prognosen nicht den empirisch erkennbaren Makrotrends zuwiderlaufen, ohne daß dabei ausgeschlossen werden kann, daß sich auf der Mikroebene ganz andere Faktoren als ausschlaggebend für einen bestimmten Trend erweisen. Die Möglichkeit solcher 'Fehler' muß eine systemische Theorie in Kauf nehmen, um Aussagefähigkeit über historische Konstellationen und Verläufe zu erlangen. In diesem Sinne soll hier der Erklärungswert des Faktors Macht für die sehr weitgehende Zerstörung des GATT- Regimes und der drei Regime unter dem Dach des IWF kritisch hinterfragt werden.

Von den vier Regimes, deren Entwicklung in dieser Untersuchung nachgezeichnet wurde, lassen sich zwei problemlos mit dem Faktor Macht bzw. mit dem Machtverlust der USA im Zeitraum von 1945 bis 1990 erklären. Im Falle des GATT-Regimes konnte der Einfluß des außenhandelspolitischen Machtverlustes der USA, gemessen am Indikator Handelsbilanz, für alle drei untersuchten Phasen - vom Beginn des GATT bis 1970, der Tokio-Runde in den 70er Jahren und der Uruguay-Runde in den 80er Jahren - nachgewiesen werden. Die Uruguay-Runde ist durch den Agrarstreit zwischen der EG und den USA blockiert. Die USA sehen sich zu diesem Streit genötigt, weil sie ihre vorhandenen Agrarexportmöglichkeiten angesichts extrem großer Handelsbilanzdefizite ausschöpfen möchten.

Das Ende des Bretton Woods-Regimes fester Wechselkurse fällt mit den ersten Handels- und Leistungsbilanzdefiziten der USA im zwanzigsten Jahrhundert zusammen. Die einseitige Maßnahme der USA sollte dazu dienen, diesen Trend durch eine Abwertung des U.S.-Dollars umzukehren.

Die Versuche der USA, ab Mitte der 80er Jahre mit dem Plaza- und dem Louvre-Abkommen ein neues, flexibleres Wechselkursregime einzurichten, scheiterten an dem fortgesetzten Fall des U.S.-Dollars am Ende der 80er Jahre. Die kontrollierte Abwertung des Außenwertes des U.S.-Dollars hatte nicht zu der gewünschten massiven Reduktion der amerikanischen Leistungsbilanzdefizite beigetragen. Zinsraten, die deutlich über denen der finanzpolitischen Konkurrenten liegen müßten und die den weiteren Kursverfall des Dollars hätten stoppen können, konnten sich die USA aus binnenwirtschaftlichen Gründen nicht mehr leisten.

Die Bewertung des Faktors Macht im Fall des auf Sonderziehungsrechte gestützten Liquiditätsregimes, bzw. bei dem Scheitern der Verhandlungen

um das Ersatzkonto Ende der 70er Jahre, fällt nicht eindeutig aus. Die USA wollten aufgrund der knappen finanziellen Ressourcen keine angemessene Risikodeckung für die U.S.-Dollars übernehmen, die auf dem Ersatzkonto in spezielle Sonderziehungsrechte eingetauscht werden sollten. Beim endgültigen Abbruch der Verhandlungen spielte aber der gerade einsetzende Höhenflug des U.S.-Dollars die entscheidende Rolle. Der Anstieg des Außenwertes des Dollars in den frühen 80er Jahren machte das Projekt Ersatzkonto überflüssig. Damit war der Versuch, die internationale Liquiditätsversorgung über das Regime der Sonderziehungsrechte zu steuern, beendet.

Größere Schwierigkeiten bereitet die Bestimmung des Zusammenhangs zwischen Machtveränderungen und der Entwicklung des IWF-Regimes zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten. Schon wenige Jahre nach der Gründung, als die USA über ein Maximum ökonomischer Macht verfügten, stellte der IWF seine Aktivitäten faktisch ein. Der Marshall-Plan und andere amerikanische Finanztransfers nach Westeuropa übernahmen die Finanzierung westeuropäischer Zahlungsbilanzdefizite. Weil die Quoten des IWF nicht angemessen aufgestockt wurden, trocknete das Regime in den darauffolgenden Jahrzehnten finanziell aus, bis hin zur faktischen Außerkraftsetzung für die Industriestaaten in den 80er Jahren. Die Politik der internationalen Verschuldung der USA in der ersten Hälfte der 80er Jahre war ein weiterer schwerer Schlag für die Autorität des IWF auf den Gebieten der Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten, der Ausübung von Anpassungsdruck auf Defizitstaaten und die Überwachung der Wechselkurse.

Das bei der Gründung des IWF angestrebte Regime zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten bedarf eines oder mehrerer Staaten, die ihre Gläubigermacht auf die multilaterale Institution übertragen. Die USA waren dazu schon in der Hochphase ihrer Hegemonie nur sehr begrenzt bereit. Später, als Schuldner, zeigten die USA kein Interesse mehr an einer Quotenerhöhung des IWF und damit an der Aufrechterhaltung des Regimes zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten.

Mit den ökonomischen Machtveränderungen lassen sich die groben Entwicklungstendenzen und die Umbrüche des GATT-Regimes und von zwei IWF-Regimes erklären. Die Knotenpunkte der machtpolitischen Entwicklungen - 1945, 1971, 1980/81 und 1985 - fallen mit den Phasen der Regimebildung und -transformation zusammen. Eine gewisse Ausnahme bildet das Regime zur Finanzierung von Zahlungsbilanzsalden, das schon bei seiner Installierung starken Beschränkungen unterworfen war und danach einem kontinuierlichen Schwächungsprozeß unterlag.

Eine Schwäche der Theorie hegemonialer Stabilität, die hier abschließend zu konstatieren ist, besteht darin, daß sie die inneren Veränderungen und Umgruppierungen in den Normenkatalogen beider Regime nicht zu erklären vermag. Darauf wies Ch. Lipson hin:

„But the most glaring predictive problem is that the regime (das GATT-Regime, d.V.) has not weakened uniformly. Rule-guided behavior has declined markedly in some sectors but not in others“ (Lipson, 1982, S.258).

Der strukturelle Neorealismus und die daraus hervorgegangene Hypothese hegemonialer Stabilität enthält keine Aussagen über einzelne Normen. Mit diesem theoretischen Ansatz können also z.B. die Schwächung der Nicht-diskriminierungsnorm und die Aufwertung der Reziprozitätsnorm im Fall des GATT-Regimes oder die erhaltene Beachtung der Verpflichtungen nach Art.VIII IWF-Übereinkommen nicht erklärt werden. Die Prognose beschränkt sich auf die generelle Aussage, daß die Regime einem Erosions- und Zersetzungsprozeß unterliegen müssen, wenn gravierende Machtverschiebungen zuungunsten des Hegemons stattfinden.

4. DIE TRIADE IN DEN 90ER JAHREN: ZWISCHEN KOOPERATION UND KONFLIKT

Die drei Jahre von 1990 bis einschließlich 1992 markieren einen Einbruch in den bisher analysierten Trends. Schon am Ende der 80er Jahre bildeten sich die deutschen und japanischen Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse sowie die U.S.-amerikanischen Defizite zurück. Das U.S.-amerikanische Leistungsbilanzdefizit reduzierte sich 1990 leicht auf 90,46 Mrd. U.S.-Dollar, 1991 nachhaltig auf 3,69 Mrd. (IWF, International Financial Statistics, Okt. 1992). Die Rezession in den Vereinigten Staaten, die das Volumen der Importe absenkte, wie auch die bilateralen Bemühungen um eine Verminderung des Handelsbilanzdefizits, das nach 108 Mrd. U.S.-Dollar im Jahr 1990 auf 73 Mrd. U.S.-Dollar im Jahr 1991 gesenkt werden konnte, sind zwei wichtige Faktoren, die diese Entwicklung verursachten. Die drastische Verbesserung der U.S.-Leistungsbilanz im Jahr 1991 ist aber auf einen historisch einmaligen Umstand zurückzuführen. Die Verbündeten der USA, vor allem Japan, Deutschland und Saudi-Arabien bezahlten nämlich annähernd 60 Mrd. U.S.-Dollar für den Krieg gegen den Irak.²⁰⁸ Der japanische Leistungsbilanzüberschuß sank 1990 auf 35 Mrd. U.S.-Dollar ab, stieg aber 1991 wieder auf 72,9 Mrd. U.S.-Dollar. Trotz der starken Steigerung des Wechselkurses des Yen über einen Zeitraum von sieben Jahren hinweg und einer gewissen Reduktion des bilateralen Handelsbilanzüberschusses mit den USA geht der Ausbau der internationalen Gläubigerstellung Japans damit zügig voran.

Einen wirklichen Einschnitt in der Entwicklung der Leistungsbilanz der BR Deutschland bewirkte die Wiedervereinigung im Jahr 1991. Die gesamtdeutsche Leistungsbilanz wurde negativ und fiel auf ein Defizit von 19,48 Mrd. U.S.-Dollar. Deutschland wurde zu einem Kapitalimportland. Die zur Entwicklung der ehemaligen DDR benötigten Kapitalimporte wurden durch hohe Zinsen ermöglicht, was zur Folge hatte, daß 1992 verschiedene westeuropäische Währungen gegenüber der D-Mark an Wert verloren und aus dem EWS vorübergehend ausscheiden mußten.

Durch die skizzierte Entwicklung wurde die Dynamik der Machtveränderungen in Bezug auf die USA und das wiedervereinigte Deutschland abgebremst. Die Situation innerhalb der Triade hat sich Anfang der 90er Jahre etwas entspannt. Die USA konnten ihre hegemoniale Position im internationalen System durch den Krieg am Golf und die danach von den USA ausgehende Diskussion um eine neue Weltordnung sogar noch akzentuieren.

Das 'muddling through' der späten 80er Jahre kann der Theorie hegemonialer Stabilität zufolge unter diesen Voraussetzungen fortgesetzt werden. Im Falle einer fortgesetzten Konvergenz der ökonomischen Machtpotentiale der USA, Japans und Deutschlands könnten die im Zerfallsprozeß

²⁰⁸ Diese finanziellen Transfers schlagen als Export einer Dienstleistung positiv in der U.S.-amerikanischen Leistungsbilanz zu Buche (Thurow, 1993, S.259).

der Regime sichtbar gewordenen neuen Ansätze zum Zuge kommen. So läge bei einer solchen Entwicklung die Reform und Stärkung des GATT-Regimes nach Vollendung der Uruguay-Runde, die wirtschaftspolitische Koordination - um durch gemeinschaftliche Anstrengungen die weltweite rezessive Entwicklung zu beenden - und die Einrichtung eines Regimes von Zielzonen zwischen den Wechselkursen von U.S.-Dollar, D-Mark und Yen im Bereich des Möglichen.

Unter zwei - eher wahrscheinlichen - Bedingungen wäre jedoch eine Entwicklung zu prognostizieren, die dem Kerngehalt der Theorie hegemonialer Stabilität sehr nahe kommen könnte. Die erste Bedingung ist die, daß das wiedervereinigte Deutschland nach einer Übergangsphase zu den strukturellen Handels- und Leistungsbilanzüberschüssen früherer Tage zurückkehrt. Die zweite Bedingung besteht darin, daß es den USA im Verlauf der 90er Jahre nicht gelingt, ihre Handels- und Leistungsbilanzdefizite substantiell zu reduzieren. In diesem Fall kämen zu den Handelsbilanzdefiziten von jährlich ca. 100 Mrd. U.S.-Dollar zusätzlich noch Zinszahlungen in einer Höhe von ca. 100 Mrd. U.S.-Dollar hinzu. Diese Zinsen ergeben sich aus 1000 Mrd. U.S.-Dollar Schulden, die jährlich zu ca. 10% verzinst und an das Ausland bzw. ausländische Kapitalbesitzer abgeführt werden müssen. Die USA müßten also jährlich 200 Mrd. U.S.-Dollar von der übrigen Welt leihen.

„Irgendwann wird die übrige Welt nicht mehr bereit sein, die erforderlichen Summen zu verleihen. Man wird sich weigern, weil die Risiken, daß man von den Amerikanern keine Rückzahlungen in gleichwertigem Geld erhält, zu hoch sind oder weil die zu verleihenden Summen mit sich bringen, daß mehr gespart werden muß, als man zu sparen gewillt ist - man möchte sein Einkommen lieber konsumieren, als es den Amerikanern zu leihen. Wenn dies eintritt, muß die Struktur des Welthandels sich schlagartig wandeln“ (Thurow, 1993, S.261).

Im Optimalfall würde es den USA gelingen, einen Handelsbilanzüberschuß zu erwirtschaften, um zumindest die fälligen Zinsen aus eigenen Ressourcen zahlen zu können (Thurow, 1993, S.262; Gilpin, 1987, S.349). Gelingt dies nicht und zerreißt die Kette neuer Kredite, dann besteht die Gefahr, daß sich nicht nur die Struktur des Welthandels wandelt, sondern auch in der monetären Sphäre die Grundlagen einer liberalen Weltwirtschaftsordnung zerstört werden. Die USA könnten sich dazu gezwungen sehen, die handelspolitische Abschottung durch monetäre Maßnahmen zu ergänzen, d.h.

„...to impose exchange controls in order to restrict capital exports and merchandise imports; this would destroy the remaining elements of the Bretton Woods system“ (Gilpin, 1987, S.348).

Die historische Epoche der U.S.-amerikanischen Hegemonie und der damit verbundene Versuch, die kapitalistische Weltwirtschaft auf der Grundlage der Erfahrungen der Zwischenkriegszeit durch eine Normierung des außenwirtschaftlichen Verhaltens zu ordnen, ist noch nicht beendet. Am An-

fang der 90er Jahre beginnt jedoch - als eine mögliche Entwicklungsvariante - die Perspektive eines Zusammenbruchs der verbleibenden Elemente einer liberalen Weltwirtschaftsordnung Konturen anzunehmen.

Mit Hilfe der Theorie hegemonialer Stabilität ist es möglich, die verschiedenen Verlaufsformen im Kontinuum zwischen Kooperation und Konflikt anhand der wichtigsten ökonomischen und machtpolitischen Bedingungen zu antizipieren. Genau hierin ist die Bedeutung des Forschungsprogramms, das die Theorie hegemonialer Stabilität anbietet, zu sehen. Der Niedergang institutionalisierter Kooperation wird sich fortsetzen und die normengeleitete Kooperation wird der Bilateralisierung und Blockbildung in den weltwirtschaftlichen Beziehungen weichen, wenn kein Staat in eine hegemoniale Rolle hineinwächst und die Aufgabe der Bildung von Regimes übernimmt.

Eine Konvergenz in den ökonomischen Machtpotentialen der USA, Japans und Deutschlands wird eine Fortsetzung des 'muddling through' der späten 80er Jahre erlauben. Eine Wiederaufnahme und Fortsetzung der ökonomischen Polarisierung der 80er Jahre aber führt in die Welt des 'managed trade'. In dieser Welt der Handels- und Währungsblöcke können die auftretenden handels-, finanz- und währungspolitischen Probleme letztlich nur durch den Einsatz von Macht geklärt werden, da allgemeingültige Normen und die dazugehörigen rechtlichen Schlichtungsverfahren nicht mehr existieren werden. Der staatlich geregelte Handel und die tripolare Währungskonkurrenz entstehen naturwüchsig aus den nationalen außenwirtschaftlichen Maximierungsstrategien in der post-hegemonialen Phase. Für das Funktionieren einer globalen Marktwirtschaft bietet der 'managed trade' bis heute kein tragfähiges theoretisches Konzept. Es gibt in der Geschichte der kapitalistischen Weltwirtschaft auch kein Beispiel dafür, daß internationale oligopolistische Kartellabsprachen in der Lage sein könnten, der Dynamik des globalen Kapitalismus auf Dauer eine Entwicklungsform zu bieten.

Abkürzungsverzeichnis

AFTA	ASEAN Free Trade Area
APEC	Asia Pacific Economic Trade Caucus
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BIZ	Bank für internationalen Zahlungsausgleich
ECU	European Currency Unit
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
ERP	European Recovery Program
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem
EWV	Europäischer Wechselkursverbund
EZU	Europäische Zahlungsunion
G-3	Gruppe der Drei (USA, Japan und Deutschland)
G-5	Gruppe der Fünf (wie G-3 plus Großbritannien und Frankreich)
G-7	Gruppe der Sieben (wie G-5 plus Italien und Kanada)
G-10	Gruppe der Zehn (wie G-7 plus Belgien, Holland und Schweden)
GAB	General Agreements to Borrow
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSP	Generalized System of Preferences
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICITO	Interims Commission for the International Trade Organization

ITO	International Trade Organization
IWF	Internationaler Währungsfonds
LAFTA	Latin American Free Trade Association
LTA	Long Term Agreement on Cotton Textiles
MFA	Multifibre Agreement
NAFTA	North American Free Trade Area
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NIC	Newly Industrializing Countries
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OEEC	Organization for European Economic Cooperation
OMA	Orderly Marketing Agreement
QR	Quantitative Restriktion
SDR	Special Drawing Rights
SII	Structural Impediments Initiative
SZR	Sonderziehungsrechte
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNO	United Nations Organization
VERA	Voluntary Export Restraint Agreement
VIE	Voluntary Import Expansion

Literaturverzeichnis

- ALBERS/BORN U.A.:** Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften.
1980/1981 Tübingen: J.C.B. Mohr, Bd.3 und Bd.5.
- ALBRECHT, Ulrich/ HUMMEL, Hartwig:** Macht. PVS Sonderheft Nr. 21,
1990 90-109.
- AMUZEGAR, Jahangir:** Die Auslandsverschuldung der USA. Finanzierung
1988 und Entwicklung, Juni-Ausgabe, 18-19.
- ARIYOSHI, Akira:** Japans Finanzströme. Finanzierung und Entwicklung,
1988 Sept.-Heft, 28-30.
- ARMACOST, Michael:** A View from Washington. In: LAUREN/WYLIE 1989:
1989 41-54.
- ASCHINGER, Franz:** Das Währungssystem des Westens. Frankfurt/M.:
1973 Fritz Knapp Verlag.
- AUSSENHANDELSBLÄTTER (Commerzbank):** Vergleich Europäisches
1981 Währungssystem, Europäischer Wechselkursverbund und
das System von Bretton Woods, Nr. 6, 7-11.
- AXELROD, Robert/KEOHANE, Robert:** Achieving Cooperation under
1986 Anarchy: Strategies and Institutions. In: OYE 1986a: 226-254.
- BÄRTSCHI, Wolfgang/JACOBSEN, Hanns-Dieter:** Kritische Einführung in
1976 die Außenhandelstheorie. Hamburg: Rowohlt Verlag.
- BALASSA, Bela:** Japan's Trade Policies. In: GIERSCHE 1987: 111-170.
1987
- BALASSA, Bela/NOLAND, Marcus:** Japan in the World Economy.
1988 Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Bank for International Settlements:** The International Monetary
1988 System. The Next Twenty-Five Years. Genf.
- BARING, Arnulf/SASE, Masamori (Hrsg.):** Zwei zaghafte Riesen. Deutsch-
1977 land und Japan seit 1945. Stuttgart/Zürich: Belser Verlag.
- BASAGNI, Fabio (Hrsg.):** International Monetary Relations after Jamaica.
1977 Paris: The Atlantic Institute for International Affairs.
- Beasley, W.G.:** Japanese Imperialism, 1894-1945. Oxford: Clarendon
1987 Press.
- BECK, Nathaniel:** The Illusion of Cycles in International Relations. Inter-
1991 national Studies Quarterly, Vol. 35, Nr.4, 455-476.

-
- BERG**, Hartmut: Internationale Wirtschaftspolitik. Göttingen: Verlag
1976 Vandenhoeck u. Ruprecht.
- BERGESEN**, A.: 1914 Again? Another Cycle of Interstate Competition and
1983 War. In: GOWAN/KEGLEY 1983: 255-276.
- BERGSTEN**, Fred: The Dilemmas of the Dollar. The Economics and
1975 Politics of the United States International Monetary Policy.
New York: Council of Foreign Relations.
- : Economic Imbalances and World Politics. Foreign
1987 Affairs, Vol. 65, Nr. 4, 770-794.
- : The Case for Target Zones. In: BANK FOR INTER-
1988 NATIONAL SETTLEMENTS 1988: 30-34.
- : America in the World Economy: A Strategy for the
1988 1990s. Washington, D.C.: Institute for International
Economics.
- (Hrsg.): International Adjustment and Financing: The
1991 Lessons of 1985 - 1991. Washington, D.C.: Institute for
International Economics.
- BERTAM**, Christoph: Deutschland und Japan: Aufrüstung bis hin zur
1977 Atommacht? In: BARING/SASE 1977: 519-542.
- BETZ**, Joachim: Das internationale Regime zur Defizitfinanzierung und
1989 Umschuldung von Entwicklungsländern. In: KOHLER-KOCH
1989: 179-202.
- BHAGWATI**, Jagdish: Services. In: FINGER/OLECHOWSKI 1988: 207-216.
1988
- : Protectionism. Cambridge (Mass): MIT Press
1989
- : The World Trading System at Risk. New York:
1991 Harvester/Wheatsheaf.
- BLACKHURST**, Richard: Reluctance to Adjust and Economic Nationalism.
1980 In: HIERONYMI 1980: 119-136.
- Blaich**, Fritz: Merkantilismus. In: ALBERS/BORN u.a. (Handwörterbuch
1980 der Wirtschaftswissenschaften) 1980, Bd.5: 240-251.
- BOONEKAMP**, Clemens: Freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen. Fi-
1987 nanzierung und Entwicklung, 24. Jg., Nr. 4, 2-5.
- BRANDSTETTER**, Karl: Unaufhaltsamer Wiederaufstieg der 'Achsen-
1989 mächte'? Die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen vor dem
Hintergrund des deutschen und japanischen Problems. Blätter
für deutsche und internationale Politik, Nr. 7, 799-812.

-
- BRONKERS, Marco:** A Legal Analysis of Protectionist Measures Affecting Japanese Imports into the European Community -
1987 Revised. In: VÖLKER 1987: 57-120.
- BÜHL, Walter:** Das Ende der amerikanisch-sowjetischen Hegemonie.
1986 Internationale Politik im Fünften Kondratieffschen Übergang.
München: Günter Olzog Verlag.
- BURNSTEIN, Daniel:** Yen! Die japanische Herausforderung. München:
1988 Wilhelm Heine Verlag.
- CALLEO, David:** The Imperious Economy. Cambridge (Mass.) and
1982 London: Harvard University Press.
- : Beyond American Hegemony. The Future of the
1987 Western Alliance. New York: Basic Books.
- CAMERON, Duncan:** Special Drawing Rights. International Journal, Vol.
1981 36, Nr. 4, 713-731.
- CAPORASO, James/HAGGARD, Stephan:** Power in the International
1989 Political Economy. In: STOLL/WARD 1989: 99-120.
- CARR, E.H.:** The Twenty Years' Crisis, 1919 - 1939. London: Macmillan.
1951
- CHANDAVARKAR, Anand:** The International Monetary Fund. Its Financial
1984 Organization and Activities. Washington, D.C.: International
Monetary Fund.
- CLINE, Ray:** World Power Trends and U.S. Foreign Policy in the 1980's.
1980 Boulder (Col.): Westview Press.
- CLINE, William (Hrsg.):** Trade Policy in the 1980's. Cambridge (Mass.):
1983 Institute for International Economics, MIT Press.
- : 'Reciprocity': A New Approach to World Trade Policy. In:
1983a CLINE 1983: 121-152.
- COHEN, Benjamin:** Problems of Organizing the International Monetary
1977 Order. In: BASAGNI 1977: 15-20.
- : Balance-of-payments Financing: Evolution of a
1982 Regime. International Organization, Bd.36, Nr.2, 315-336.
- Cooper, Richard:** The Economics of Interdependence: Economic Policy
1968 in the Atlantic Community. New York: Columbia University
Press.
- : Prolegomena to the Choice of an International Money
1975 System. International Organization, Bd. 29, 63-98.
- : The International Monetary System. Essays in World
1987 Economics. Cambridge (Mass.): MIT Press.

-
- CORDEN, Max:** The Logic of the International Monetary Nonsystem.
1983 In: MACHLUP/FELS/MÜLLER-GROELING 1983: 59-74.
- COX, Robert/JACOBSON, Harold (Hrsg.):** Anatomy of Influence: Decision-
1973a Making in International Organizations. New Haven: Yale
 University Press.
- : The Framework of Inquiry. In: COX/
1973b JACOBSON 1973: 1-36.
- : The Anatomy of Influence. In COX/
1973c JACOBSON 1973: 371-464.
- : Social Forces, States and World Orders: Beyond Inter-
1981 national Relations Theory. Journal of International Studies:
 Millennium. Vol. 10, Nr. 2, 126-155.
- : Gramsci, Hegemony and International Relations: An
1983 Essay in Method. Journal of International Studies: Millennium,
 Vol. 12, Nr. 2, 162-175.
- Crockett, Andrew/Goldstein, Morris:** Strengthening the International
1987 Monetary System: Exchange Rates, Surveillance, and
 Objective Indicators. IMF Occasional Papers, Nr.50.
- Curzon, Victoria/Curzon, Gerard:** GATT: Trader's Club. In: COX/
1973 JACOBSON 1973a: 298-333.
- CURZON PRICE, Victoria/CURZON, Gerard:** The Multi-Tier GATT System.
1980 In: HIERONYMI 1980: 137-147.
- CZEMPIEL, Ernst-Otto:** Friedensstrategien. Systemwandel durch inter-
1986 nationale Organisationen, Demokratisierung und
 Wirtschaft. Paderborn/München/Wien/Zürich: F.
 Schöningh Verlag.
- DAM, Kenneth:** The GATT. Law and International Economic Organi-
1970 zation. Chicago/London: University of Chicago Press.
- DESSLER, David:** Beyond Correlations: Toward a Causal Theory of War.
1991 International Studies Quarterly, Vol. 35, Nr.4, 337-355.
- DEVRIES, Margaret:** The International Monetary Fund 1972-1978,
1985 Cooperation on Trial. Vol. 1-3, Washington, DC.: IMF.
- : The International Monetary Fund, 1966-1971: The System
1976 under Stress. Vol.1-2, Washington: IMF.
- : Balance of Payments Adjustment, 1945 to 1986.
1987 The IMF Experience. Washington, D.C.: IMF.
- DEVRIES, Tom:** Amending the Fund's Charter; Reform or Patchwork? In:
1977 BASAGNI 1977: 21-29.

-
- DESTLER, I.M.:** United States Trade Policymaking in the Uruguay Round.
1989 In: NAU 1989: 191-207.
- Deutsche Bundesbank** (Hrsg.): Internationale Organisationen und Abkommen im Bereich von Währung und Wirtschaft. Frankfurt a.M.: Sonderdrucke der Deutschen Bundesbank, Nr.3.
1986
- DONGES, Jürgen:** Nicht-tarifäre Handelshemmnisse. In: ALBERS/BORN
1981 u.a. (Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft) 1981, Bd. 3: 784-794.
- DYER, Hugh/MANGASARIAN, Leon** (Hrsg.): The Study of International Relations. The State of Art. London: MacMillan Press.
1989
- EFINGER, Manfred/RITTBERGER, Volker/WOLF, Klaus/ZÜRN, Michael:**
1990 Internationale Regime und internationale Politik. PVS, Sonderheft 21, 263-285.
- EGE, Konrad:** Imperium im Niedergang? Debatten über 'Decline' und 'Ausverkauf' der USA im Wahljahr 1988. Blätter für deutsche und internationale Politik, 33. Jg., Heft 9, 1111-1120.
1988
- EICHENGREEN, Barry:** Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System. Washington, D.C.: Brookings Papers on International Economics, Brookings Institution, Vol. 54.
1988
- ELLISON, Herbert** (Hrsg.): Japan and the Pacific Quadrille. The Major Powers in East Asia. Boulder und London: Westview Press.
1987
- Ellison, Herbert:** Introduction: Japan and the Pacific Quadrille since 1983. In: ELLISON 1987: 1-4.
1987a
- Ellison, Herbert:** The Pacific Quadrille since 1983 In. ELLISON 1987:
1987a 225-240.
- EMERSON, Michael/HUHNE, Christopher:** Der ECU-Report. Die einheitliche europäische Währung und was sie für uns bedeutet. Bonn/Heidelberg/Brüssel: Economica Verlag.
1990
- FELS, Joachim:** Währungspolitik in den asiatischen NIC's - Von der Dollar-Kopplung zum Yen-Block? Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
1990
- FINCH, David:** The IMF: the Record and the Prospects. New Jersey: Princeton University Press.
1989
- FINGER, Michael/OLECHOWSKI, Andrzej** (Hrsg.): The Uruguay Round. A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations. Washington D.C.: The World Bank, 2.Aufl.
1988
- FINLAYSON, Jock/ZACHER, Mark:** The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions. International Organization, Vol. 35, Nr. 4, 561-602.
1981

-
- FITCHETT, Delbert:** Agriculture. In: FINGER/OLECHOWSKI 1988: 162-170.
1988
- FLIES, Barbara:** Die Weltwirtschaftsstellung der USA. Aus Politik und
1990 Zeitgeschichte, B 49/90, 19-27.
- Florian, Walther:** Die Internationale Agrarkrise. Ursachen, Aus-
1986 wirkungen und Lösungsmöglichkeiten. Europa-Archiv,
Nr. 23, 667-678.
- FREY, Bruno:** The Public Choice View of International Political
1984 Economy. International Organization, Vol. 38, Nr. 1, 199-223.
- Fröhlich, Hans-Peter:** Weltwährung DM. Fakten und Folgen. Beiträge
1989a des Instituts der deutschen Wirtschaft zur Wirtschafts- und
Sozialpolitik, Köln: Deutscher Instituts-Verlag, Bd.166.
- : Das GATT am Scheideweg. Beiträge des Instituts
1989b der deutschen Wirtschaft zur Wirtschafts- und Sozialpolitik,
Köln: Deutscher Instituts-Verlag, Bd.168.
- FUNABASHI, Yoichi:** Managing the Dollar: From the Plaza to the Louvre.
1988 Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Fürst, Andreas:** The 'Interaction Mechanism' Between Congress and the
1989 President in Making U.S. Foreign Trade Policy. In:
HOLTFREYERICH 1989: 67-86.
- G-10:** Report of the Deputies of the Group of Ten: The Functioning of
1987 the International Monetary System. In: CROCKETT/GOLDSTEIN
1987: 44-59.
- GARDNER, Richard:** Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and
1980 Prospects of Our International Economic Order. New York:
Columbia University Press, 3 Aufl.
- GASTEYER, Curt:** Das außenpolitische Erbe der Besatzungszeit. In:
1977 BARING/SASE 1977: 161-192.
- GATT:** Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (deutsche Fassung).
1971 In: LIEBICH 1971: 67-178.
- : General Agreement on Tariffs and Trade (engl. Fassung). In:
1982 KAPTEYN u.a. 1982.
- : International Trade. Genf. Diverse Jahrgänge.
- GEHRMANN, Dieter:** No Solution for International Monetary Problems.
1980 Intereconomics, Nr.3, 112-115.
- GIERSCH, Herbert (Hrsg.):** Free Trade in the World Economy. Towards
1987 an Opening of Markets. Tübingen: J.C.B. Mohr.

-
- GILL, Stephen:** American Hegemony: Its Limits and Prospects in the
1986a Reagan Era. *Journal of International Studies: Millennium*. Vol.
15, Nr. 3, 311-336.
- : Hegemony, Consensus and Trilateralism. Review of
1986b *International Studies*, Nr. 12, 205-221.
- : The Emerging Hegemony of Transnational Capital:
1990 Trilateralism and Global Order. In: *RAPKIN 1990*: 119-146.
- GILPIN, Robert:** U.S. Power and the Multinational Corporation. New York:
1975 Basic Books, Inc.
- : War and Change in World Politics. New York: Cambridge
1981 University Press.
- : The Political Economy of International Relations.
1987 Princeton (N.J.): Princeton University Press.
- : Where does Japan fit in? *Millennium, Journal of Inter-*
1989 *national Studies*, Bd.18, Nr.3, 343-358.
- GÖSCHEL, Hans:** Hat sich das "Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen"
1992 - GATT - überlebt? *Wissenschaftliche Zeitschrift*,
Nr.19, 33-39.
- GOLD, Joseph:** Voting and Decisions in the International Monetary Fund.
1972 An Essay on the Law and Practice of the Fund.
Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- : Conditionality. IMF Pamphlet Series, Nr.31, Washington D.C
1979
- GOLDSTEIN, Joshua:** Long Cycles: Prosperity and War in the Modern
1988 Age. New Haven (Conn.): Yale University Press.
- : The Possibility of Cycles in International Relations.
1991 *International Studies Quarterly*, Vol 35, Nr.4, 477-480.
- GOLT, Sidney:** Negotiation Issues in the New Round. Looking Ahead.
1987 Vol. 10, Nr. 2, 7-14.
- GOWA, Joanne:** Hegemons, International Organizations, and Markets:
1984 The Case of the Substitution Account. *International*
Organization, Nr. 38, 661-684.
- MCGOWAN, Pat/KEGLEY, Charles (Hrsg.):** Foreign Policy and the Modern
1983 World System. Beverly Hills/London/New Delhi: Sage
Publications.
- GROSSMANN, Bernhard:** Ursachen und Verlauf des Wirtschaftswunders
1977 in Japan und in der BRD. In: *BARING/SASE 1977*: 355-386.
- GROBMANN, Bernhard:** Japan als globale Wirtschaftsmacht. Europa-
1987 Archiv, Nr. 14, 391-396.

-
- GUERRIERI, Paolo/PADOAN, Pier:** Neomerkantilism and International
1986 Economic Stability. International Organization, Bd. 40,
 Nr.1, 29-42.
- (Hrsg.): The Political Economy of International
1988a Regimes. London/New York/Sydney: Croom Helm.
- : International Cooperation and the Role of
1988b Macroeconomic Regimes. In: GUERRIERI/PADOAN 1986: 1-27.
- GUTOWSKI, Armin (Hrsg.):** Der neue Protektionismus: Hamburg, Verlag
1984 Weltarchiv.
- HAAS, Ernst:** Words Can Hurt You; or, Who Said What to Whom about
1982 Regimes. International Organization, Bd.36, Nr.2, 23-60.
- HAFTENDORN, Helga:** Toward a Reconstruction of American Leadership?
1989 An Evaluation of the Reagan Administration's National
 Security Strategy. In: HOLTFRERICH 1989: 207-222.
- HAGGARD, Stephan/SIMMONS, Beth:** Theories of International Regimes.
1987 International Organisation, Bd. 41, 491-517.
- Haggard, Stephen:** The Institutional Foundations of Hegemony:
1988 Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934.
 International Organization, Vol. 42, Nr. 1, 91-119.
- HART, Jeffrey:** Three Approaches to the Measurement of Power in Inter-
1976 national Relations. International Organization, Vol. 30, Nr. 2,
 289-308.
- HASSE, Rolf, H./SCHÄFER, Wolf:** Europäische Zentralbank. Europäische
1990 Währungspolitik im Wandel. Göttingen: Vandenhoeck&
 Ruprecht.
- HEIDUK, Günther:** Die weltwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien von
1973 GATT und UNCTAD. Baden-Baden: Nomos
 Verlagsgesellschaft.
- HELLEINER, Eric:** Money and Influence: Japanese Power in the Inter-
1989 national Monetary and Financial System. Millennium, Journal
 of International Studies, Bd.18, Nr.3, 329-342.
- HELLMANN, Donald:** Japan and the United States in the 1980s: The
1987 Domestication of Foreign Policy. In: ELLISON 1987: 161-186.
- HERR, Hansjörg/VOY, Klaus:** Währungskonkurrenz und Deregulierung
1989 der Weltwirtschaft. Marburg: Metropolis-Verlag.
- HERR, Hansjörg:** Der Merkantilismus der Bundesrepublik in der Welt-
1991 wirtschaft. In: VOY/POLSTER/THOMASBERGER 1991: 227-262.

-
- HERZ**, Dietmar: Frieden durch Handel. Zur Außen- und Außenwirtschaftspolitik der Roosevelt-Administration in der ersten Hälfte der dreißiger Jahre. Frankfurt/M./Bern/New York/Paris: Verlag Peter Lang.
- : The American School of Decline. Neue Politische Literatur, Jg. 34, Nr. 1, 41-57.
- 1989**
- HESSE**, Hartmut: Unbedingte oder bedingte Meistbegünstigung als gestaltendes Prinzip einer Welthandelsordnung. Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Nr. 39, 235-244.
- 1988**
- HIERONYMI**, Otto (Hrsg.): The New Economic Nationalism. London: Macmillan Press.
- 1980**
- : The New Economic Nationalism. In: **HIERONYMI** 1980: 11-13.
- 1980**
- HIRSCH**, Fred/**DOYLE**, Michael/**MORSE**, Edward (Hrsg.): Alternatives to Money Disorder. New York: McGraw-Hill.
- 1977**
- HIRSCH**, Fred/**DOYLE**, Michael: Politicization in the World Economy: Necessary Conditions for an International Economic Order. In: **HIRSCH/DOYLE/MORSE** 1977: 11-68.
- 1977**
- HIRSCHMAN**, Albert: National Power and the Structure of Foreign Trade. Berkeley: University of California Press. (Erste Ausgabe: 1945)
- 1945**
- HOLSTI**, O.R./**SIVERSON**, R.M./**GEORGE**, A. (Hrsg.): Change in the International System. Boulder (Colo.): Westview Press.
- 1980**
- HOLTFREYERICH**, Carl-Ludwig (Hrsg.): Economic and Strategic Issues in U.S. Foreign Policy. Berlin/New York: Verlag Walter de Gruyter.
- 1989**
- HORSEFIELD**, John: The International Monetary Fund, 1945-1965. Washington: IMF, Bd.1-3.
- 1969**
- HOUSE**, Lewis/**WARD**, Michael: A Theory of the Behavioral Power of Nations. Journal of Conflict Resolution, Vol. 32, Nr. 1, 3-36.
- 1988**
- Houweling**, Hank/**Siccama**, Jan: Power Transition as a Cause of War. Journal of Conflict Resolution, Vol. 32, Nr. 1, 87-102.
- 1988**
- HUDEC**, Robert: The GATT Legal System and World Trade Diplomacy. New York/Washington/London: Praeger Publishers.
- 1975**
- Hufbauer**, G. C./**Erb**, S. J./**Starr**, H.P.: The Gattt Codes and the Unconditional Most-Favoured-Nation Principle. Law and Policy in International Business, Vol. 12, Nr. 1, 59-94.
- 1980**

-
- HÜTTIG, Christoph:** Grenzüberschreitender Datenverkehr. Ansätze zu einem Regime des internationalen Dienstleistungshandels. In: KOHLER-KOCH 1989: 203-224.
1989
- IMF-SURVEY:** Second Amendment in Force. Quotas to Rise. 3. April 1978, 97-99.
1978
- INFORMATIONEN FÜR DIE AUßENWIRTSCHAFT:** Weiterentwicklung der Weltwährungsordnung durch die zweite Änderung des Übereinkommens über den IWF, Nr. 9, 176-180.
1977
- INTERNATIONAL MONETARY FUND:** Articles of Agreement of the International Monetary Fund (2.Fassung). In: HORSEFIELD Bd.3 1969: 187-213.
1969
- : Articles of Agreement of the International Monetary Fund (3. Fassung). In: KAPTEYN u.a. 1982:
1982
- : Annual Report. Diverse Ausgaben.
- : International Financial Statistics. Diverse Ausgaben.
- : Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restriction.
- ISHIKAWA, Kenjiro:** Japan and the Challenge of Europe 1992. London: Pinter Publishers.
1990
- Jackson, John:** GATT Machinery and the Tokyo Round Agreements. In: CLINE 1983: 159-188.
1983
- JÄGELER, Franz Jürgen:** Kooperation oder Konfrontation - GATT-Runde 1973. Hamburg: Verlag Weltarchiv.
1974
- JAMESON, Kenneth:** Dollar Bloc Dependency in Latin America: Beyond Bretton Woods. International Studies Quarterly, Bd.34, Nr.4, 519-541
1990
- JARCHOW, H.-J./RÜHMANN, P.:** Internationale Währungspolitik. 2.Aufl., Göttingen: UTB Vandenhoeck.
1989
- : Monetäre Außenwirtschaftstheorie, 3.Aufl., Göttingen: UTB Vandenhoeck.
1991
- JOHNSON, Paul/THOMPSON, William (Hrsg.):** Rhythms in Politics and Economics. New York: Praeger.
1985
- JUNNE, Gerd:** Theorien über Konflikte und Kooperation zwischen kapitalistischen Industrieländern. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21, 353-371.
1990

-
- KAISER, Karl/SCHWARZ, Hans-Peter (Hrsg.):** Weltpolitik. Strukturen-
1985 Akteure-Perspektiven. Stuttgart: Klett-Cotta Verlag, 2.
aktualisierte Auflage.
- KEGLEY, Charles/WITTKOPF, Eugene (Hrsg.):** The Global Agenda: Issues
1988 and Perspectives. New York: Random House, 2.Aufl.
- KENEN, Peter:** Exchange Rates and Policy Coordination. Ann Arbor:
1989 University of Michigan Press.
- KENNEDY, Paul:** The Rise and Fall of the Great Powers. New York:
1987 Vintage Books.
- KEOHANE, Robert/NYE, Joseph:** Power and Interdependence. World
1977 Politics in Transition. Boston/Toronto: Little, Brown and
Company.
- KEOHANE, Robert:** The Theory of Hegemonic Stability and Changes in
1980 International Economic Regimes, 1967-1977. In: HOLSTI
/SIVERSON/GEORGE 1980: 131-162.
- : Hegemonic Leadership and U.S. Foreign Economic
1982 Policy in the "Long Decade" of the 1950's. In RAPKIN/AVERY
1982: 49-76.
- : After Hegemony: Cooperation and Discord in the World
1984 Political Economy. Princeton (N.J.): Princeton University
Press.
- (Hrsg.): Neorealism and its Critics. New York: Columbia
1986a University Press.
- : Reciprocity in International Relations. International
1986b Organization, Vol. 40, Nr. 1, 1-27.
- : International Institutions: Two Approaches. International
1988 Studies Quarterly, Vol. 32, Nr. 4, 379-396.
- : International Institutions and State Power. Essays in
1989 International Relations Theory. San Francisco: Westview
Press.
- KINDLEBERGER, Charles (Hrsg.):** The International Corporation. Cam-
1970 bridge (Mass.): MIT Press.
- : Die Weltwirtschaftskrise 1929-1939. München:
1973 Deutscher Taschenbuch Verlag.
- : U.S. Foreign Economic Policy, 1776-1976. Foreign
1977 Affairs, Vol. 55, Nr.2, 395-417.
- : Dominance and Leadership in the International
1981 Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides.
International Quarterly Studies, Bd. 25, Nr.2, 242-54.

- : Key Currencies and Financial Centers. In: MACHLUP/
1983 FELS/MÜLLER-GROELING 1983: 75-90.
- KIRMANI**, Naheed: Die Uruguay-Runde: Wiederbelebung des Welt-
1989 handelssystems. Finanzierung und Entwicklung, März-Heft,
6-8.
- KLEPPER**, Gernot/**WEISS**, Frank/**WITTELER**, Doris: Protection in Germany:
1987 Towards Industrial Selectivity. In: GIERSCH 1987: 171-191.
- KLUMP**, Rainer: Entstehung und Verwendung von Schlüsselwährungen.
1986 Hamburg: Verlag Weltarchiv.
- KNAPP**, Manfred/**LINK**, Werner/**SCHRÖDER**, Hans-Jürgen/**SCHWABE**, Klaus:
1978 Die USA und Deutschland 1918-1975. Deutsch- Amerikanische
Beziehungen zwischen Rivalität und Partnerschaft. München:
C.H. Beck Verlag.
- KOHLER-KOCH**, Beate (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehun-
1989a gen. Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- : Zur Empirie und Theorie internationaler Regime. In:
1989b Kohler-Koch 1989: 7-85.
- : Interdependenz. Politische Vierteljahresschrift,
1990 Sonderheft 21, S.110-129.
- KORTE**, Karl-Rudolf: Barrieren statt Wettbewerb: Die Wirtschaftsbe-
1993 ziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und
Japan. In: MAULL 1993:247-264
- KRASNER**, Stephen: State Power and Structure of International Trade.
1976 World politics, Vol. 28, Nr. 3, 317-347.
- : The Tokyo Round: Particularistic Interests and
1979 Prospects for Stability in the Global Trading System.
International Studies Quaterly, Nr. 23, 491-531.
- (Hrsg.): International Regimes. Ithaca and London:
1983a Cornell University Press.
- : Structural Causes and Regime Consequences:
1983b Regimes as Intervening Variables. In: KRASNER 1983a: 1-22.
- : Regimes and the Limits of Realism: Regimes as
1983c Autonomous Variables. In: KRASNER 1983a: 355-368.
- : Structural Conflict. The Third World against Global
1985 Liberalism. Berkeley/Los Angeles/London: University of
California Press.
- /Webb, Michael: Hegemonic Stability Theorie: an
1989 Empirical Assessment. Review of International Studies,
Bd.13, Nr.2, 183-198.

- : Declining American Leadership in the World
1991 Economy. *The International Spectator*, Bd. 26, Nr.3, 49-76.
- KRAUTHAMMER**, Charles: The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, Bd. 70,
1991 Nr.1, 23-33.
- KRIPPENDORFF**, Ekkehart: The Dominance of American Approaches in
1989 International Relations, in: DYER/MANGASARIAN 1989: 28-39.
- KUGLER**, Jacek/ARBETMAN, Marina: Choosing Among Measures of Power:
1989 A Review of the Empirical Record. In: STOLL/WARD 1989: 49-
78.
- LAIRD**, Sam/YEATS, Alexander: Nichttarifäre Handelshemmnisse der
1989 Industrieländer 1966-1986. Finanzierung und Entwicklung,
März Heft, 12-13.
- LAUREN**, Paul/WYLIE, Raymond (Hrsg.): Destinies Shared - U.S.-Japanese
1989 Relations. Boulder, San Francisco, London: Westview Press.
- LAKATOS**, Imre: Die Methodologie der wissenschaftlichen Forschungs-
1982 programme. Braunschweig/Wiesbaden: Verlag Friedr. Vieweg.
- LIEBICH**, Ferdinand: Das GATT als Zentrum der internationalen Han-
1971 delspolitik. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- LIPSON**, Charles: The Transformation of Trade: the Sources and Effects of
1982 Regime Change. *International Organization*, Bd.36, Nr.2, 233-
271.
- LORENZ**, Detlef: Die Uruguay-Runde im Zeichen der Regionalisierung. In:
1993 MAULL 1993: 363-381.
- LÜTKENHORST**, Wilfried/KRAUS, Willy: Wirtschaftsdynamik im Pazifischen
1984 Becken, Stuttgart: Edition Erdmann im K. Thienemanns
Verlag.
- MACHIAVELLI**, Niccolo: Der Fürst. Baden-Baden: Nomos
1990 Verlagsgesellschaft.
- MACHLUP**, Fritz/FELS, Gerhard/MÜLLER-GROELING, Hubertus: Reflections
1983 on a Troubled World Economy. Essays in Honour of Herbert
Giersch. London: Macmillan Press.
- MACHLUP**, Fritz: Autonomous and Induced Items in the Balance of
1983 Payments. In: MACHLUP/FELS/MÜLLER-GROELING 1983: 139-
170.
- MAGEE**, Stephen: The Political Economy of U.S.-Protection. In: GIERSCHE
1987 1987: 368-402.
- MAKIN**, John/HELLMANN, Donald (Hrsg.): Sharing World Leadership - A
1989 New Era for America and Japan. Washington, D.C.:
American Enterprise Institute.

-
- MARRIS**, Stephen: Defizite und der Dollar. Die Weltwirtschaft in Gefahr.
1986 Hamburg: Verlag Weltarchiv.
- MARTIN**, Bernd: Faschistisch-militaristische Großmachtspolitik. In: BARING/
1977 SASE 1977: 93-126.
- MATTHEWS**, Ron/**NARTLETT**, Joanne: Die wachsende Bedeutung Japans
1988 als Militärmacht. Europa-Archiv, Nr. 9, 249-257.
- MAULL**, Hanns (Hrsg.): Japan und Europa: Getrennte Welten? Frank-
1993 furt/M.: Campus Verlag.
- MCDONALD**, Frank/**ZIS**, George: The European Monetary System:
1988 Towards 1992 and Beyond. Journal of Common Market
Studies, Vol. 27, Nr. 2, 183-202.
- MCKEOWN**, Tim: Hegemonic Stability Theory and the Nineteenth-Century
1983 Tariff Levels in Europe. International Organization, Nr. 37,
Nr.1, 73-92.
- MERRIT**, Richard/**ZINNES**, Dian: Validity of Power Indicators. Inter-
1988 national Interactions, Nr. 14, 141-151.
- MEYERS**, Reinhard: Metatheoretische und methodologische Be-
1990 trachtungen zur Theorie der internationalen Beziehungen.
PVS, Sonderheft 21, 48-68.
- MODELSKI**, George: Principles of World Politics, New York/London: Free
1972 Press/Macmillan.
- : Long Cycles of Global Politics and the Nation-State.
1978 Comparative Studies in Society and History. Vol. 20, Nr. 2,
214-235.
- : Long Cycles and the Strategy of U.S. International
1982 Economic Policy. In: RAPKIN/AVERY 1982: 97-118.
- (Hrsg.): Long Cycles in World Politics. Seattle:
1987 University of Washington Press.
- MORGENTHAU**, Hans: Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der
1963 nationalen Politik. Gütersloh: Bertelsmann Verlag
- MUNDELL**, Robert: Monetary Nationalism and Floating Exchange Rates,
1980 In: HIERONYMI 1980: 34-50.
- MUNDELL**, Robert: The Great Exchange Rate Controversy: Trade
1991 Balances and the International Monetary System. In:
BERGSTEN 1991: 187-238.
- MURPHY**, Taggart: Japan - Finanzmacht ohne Verantwortung. Harvard
1990 Manager, Nr. 1, 54-61.
- NAU**, Henry (Hrsg.): Domestic Trade Policies and the Uruguay Round.
1989 New York: Columbia University Press.

-
- NESTER, William:** Japan's Growing Power over East Asia and the World
1990 Economy: Ends and Means. London: Macmillan Press.
- NYE, Joseph:** The Changing Nature of World Power. Political Science
1990a Quaterly, Bd.105, Nr.2, 177-192.
- : Die Debatte über den Niedergang der Vereinigten
1990b Staaten. Europa-Archiv, Nr. 13-14, 421-427.
- O'DONNELL, Dennis:** Japan, the United States, and Economic Develop-
1989 ment in the Asia-Pacific Region. In: LAUREN/WYLIE 1989:
109-129.
- OHMAE, Kenichi:** Die neue Logik der Weltwirtschaft. 'The Borderless
1992 World.' Hamburg: Verlag Hoffmann und Campe.
- OKITA, Saburo:** Japan and the U.S.: Dynamics of the Economic
1989 Relationship. In: LAUREN/WYLIE 1989: 77-97.
- Olson, Mancur:** Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches
1985 Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit. Tübingen:
J.C.B. Mohr.
- ORGANSKI, A.F.K:** World Politics. New York: Alfred A. Knopf, 2. Aufl.
1968
- OYE, Kenneth (Hrsg.):** Cooperation under Anarchy. Princeton: Princeton
1986 University Press.
- OYE, Kenneth:** The Sterling-Dollar-Franc-Triangle: Monetary Diplomacy
1986 1929-1939. In: OYE 1986: 1-24.
- PADOAN, Pier Carlo:** The Political Economy of International Financial
1986 Instability. London/Sydney/Dover: Croom Helm.
- PADOA-SCHIOPPA, Tommaso:** Towards a New Adjustable Peg. In: BANK
1988 FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS 1988: 6-29.
- PATTERSON, Gardner:** The European Community as a Threat to the
1983 System, in: CLINE 1983: 223-242.
- PATTERSON, Gardner/PATTERSON, Eliza:** Objectives of the Uruguay
1988 Round. In: FINGER/OLECHOWSKI 1988: 7-13.
- PETERSMANN, Ernst-Ulrich:** Beilegung internationaler Handelsstreitigkeiten
1991 durch das GATT. Europa-Archiv, Nr.8, 265-274.
- POPPER, Karl:** Logik der Forschung. Tübingen: J.C.B. Mohr, 2. Aufl.
1966
- PUCHALA, Donald/HOPKINS, Raymond:** International Regimes: Lessons
1982 from Inductive Analysis. International Organization, Vol. 36,
Nr.2, 245-276.

-
- PUTNAM, Robert, D./BAYNE, Nicholas:** Weltwirtschaftsgipfel im Wandel.
1985 Bonn: Europa Union Verlag.
- PYLE, Kenneth:** Changing Conceptions of Japan's International Role. In:
1987 ELLISON 1987: 187-224.
- RAPKIN, David/AVERY, William (Hrsg.):** America in a Changing World
1982 Political Economy. New York: Longman Inc.
- /Rupert, Mark (Hrsg.): The Erosion of U.S. Leadership
1985 Capabilities. In: JOHNSON/THOMPSON 1985: 155-180.
- : World Leadership. In: MODELSKI 1987: 129-157.
1987
- (Hrsg.): World Leadership and Hegemony. Boulder/
1990a London: Lynne Rienner Publishers.
- : Japan and World Leadership. In: RAPKIN 1990: 191-
1990b 212.
- RHODE, Reinhard:** Amerikanische Handelspolitik gegenüber West-
1980 europa. Von der Handelsreform zur Tokio-Runde.
Frankfurt/M.: Campus Verlag.
- RHODE, Reinhard:** Die Zeche zahlen wir - Der Niedergang der ameri-
1988 kanischen Wirtschaft. München/Zürich: Piper Verlag.
- RIEDEL, James:** United States Trade Policy: From Multilateralism to
1987 Bilateralism? In: GIERSCH 1987: 85-103.
- ROSECRANCE, Richard (Hrsg.):** America as an Ordinary Country. Ithaca
1976 (NY): Cornell University Press.
- ROSECRANCE, Richard:** Der neue Handelsstaat. Herausforderungen für
1987 Politik und Wirtschaft. Frankfurt/.M.: Campus Verlag.
- ROSTOW, Walt:** Beware of Historians Bearing False Analogies. Foreign
1988 Affairs, Spring, 863-868.
- ROWLAND, Benjamin (Hrsg.):** Balance of Power or Hegemony: The Inter-
1976 war Monetary System. New York: New York University
Press.
- : Preparing the American Ascendency: The Transfer
1976 of Economic Power from Britain to the United States, 1933-
1944. In: ROWLAND 1976: 195-229.
- RUGGIE, John:** International Regimes, Transactions, and Change:
1982 Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order.
International Organization, Bd.36, Nr.2, 195-231.
- : Multilateralism. The Anatomy of an Institution. Inter-
1992 national Organization, Bd.46, Nr.3, 561-597.

-
- RUSSETT, Bruce:** The Mysterious Case of Vanishing Hegemony; or, Is Mark Twain really Dead? International Organization, Vol. 39, 1985 Nr. 2, 207-231.
- SANDERSON, Fred:** Agriculture in the Uruguay Round: A Hard Row to Hoe. Looking Ahead, Vol. 10, Nr. 2, 15-24. 1987
- SAKAMOTO, Masahiro:** Japan's Role in the International System. In: MAKIN/HELLMANN 1989: 175-204. 1989
- SATO, Hideo:** The Emerging Role of Japan in the World Economy. The International Spectator, Bd. 26, Nr.3, 75-102. 1991
- SCHARRER, Hans-Eckart:** Ist das Freihandelskonzept noch zeitgemäß? 1984 In: GUTOWSKI 1984: 65-76.
- SCHIEMANN, Jürgen:** Abwertung, Devisenbewirtschaftung und Handelsprotektionismus. Konjunkturpolitik, 31. Jg., 151-187. 1985
- SCHLÜTER, Peter-W:** Die Stellung des EWS im Weltwährungssystem. Wechselkursstabilisierung, EWS und Weltwährungssystem. In: ISSING 1988: 15-54. 1988
- SCHMEISSER, Peter:** Taking Stock - Is America in Decline. The New York Times Magazine, 17. April 1988, 24,26 u.66-68. 1988
- SCHMIEGELOW, Henrik/SCHMIEGELOW, Michele:** The New Mercantilism in International Relations. The Case of France's External Monetary Policy. International Organization, Nr. 2, 367-393. 1975
- SCHOTT, Jeffrey:** Completing the Uruguay-Round. A Results-Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations. Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1990a
- : Uruguay-Round: What can be achieved? In: SCHOTT 1990b 1990: S.1-50.
- SCHREIBER, Ulrich:** Die politische Theorie A. Gramscis. Berlin (W.): Argument Verlag. 1982
- SCHUBERT, Alexander:** Die internationale Verschuldung. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag. 1985
- SCHULZ, Siegfried:** Neuer Protektionismus: Formen und Folgen im industriellen Bereich. Konjunkturpolitik, Jg.31, Heft 3, 188-207. 1985
- SCHWARZ, Hans-Peter:** Der Faktor Macht im internationalen Staatensystem. In: KAISER/SCHWARZ 1985: 50-73. 1985
- SEELER, Hans-Joachim:** Die Zukunft des GATT. Freihandel und Protektionismus im Welthandel. Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Jg.36, 80-108. 1985

-
- SENGHAAS, Dieter:** Konfliktformationen im internationalen System. Edition Suhrkamp, Frankfurt/M.
1988
- SENTI, Richard:** GATT. Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen als System der Welthandelsordnung. Zürich: Schulthess Verlag.
1986
- SIPRI YEARBOOK:** World Armaments and Disarmament. New York: Oxford University Press. Diverse Jahrgänge.
- SKIDELSKY, Robert:** Retreat from Leadership: The Evolution of British Economic Foreign Policy, 1870-1939. In: ROWLAND 1976: 147-194.
1976
- SNIDAL, Duncan:** Public Goods, Property Rights, and Political Organizations. International Studies Quarterly, Vol. 23, Nr. 4, 532-566.
1979
- : The Limits to Hegemonic Stability Theory. International Organization, Vol. 39, Nr. 4, 579-614.
1985
- SOLOMON, Robert:** The International Monetary System, 1945-1981. New York: Harper and Row.
1982
- : Der IWF in einer Periode der Unruhe. Finanzierung und Entwicklung, März-Heft, 41-43.
1986
- SOUTHARD, Frank:** The Evolution of the International Monetary Fund. Essays in International Finance, Nr. 135, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
1979
- SPILLMANN, Kurt:** Amerikas Ideologie des Friedens. Ursprünge, Formwandlungen und geschichtliche Auswirkungen des amerikanischen Glaubens an den Mythos von einer friedlichen Weltordnung. Bern/Frankfurt a.M./New York: Verlag Peter Lang.
1984
- STADERMANN, Hans-Joachim:** Der unaufhaltsame Abstieg eines Leitwährungslandes. Kredit und Kapital, Vol. 20, 215-234.
1987
- STEEG, Helga:** Die Tokio-Runde. Eine Bilanz der siebten multilateralen Verhandlungsrunde im Rahmen des GATT (1973-1979). Europa-Archiv, Nr. 17, 523-536.
1979
- STEIN, Arthur:** The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order. International Organization, Vol. 38, Nr. 2, 355-386.
1984
- STOGA, Alan J.:** If America Won't Lead: The Uncertain Future of the World Economy In: KEGLEY/WITTKOPF 1988: 317-325.
1988
- STOLL, Richard/WARD, Michael (Hrsg.):** Power in World Politics. London: Lynne Rienner Publishers.
1989
- STRANGE, Susan:** IMF: Monetary Managers. In: COX/JACOBSEN 1973: 263-297.
1973

-
- : What is economic power and who has it? International
1975 Journal, Vol. 30, 207-224.
- : The Persistent Myth of Lost Hegemony. International
1987 Organization. Vol. 41, Nr. 4, 551-574.
- TETREAULT, Mary:** The Declining Hegemony Thesis. Journal of Politics.
1987 Vol. 49, Nr. 1, 282-290.
- TETZLAFF, Rainer:** Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe
1980 für Entwicklungsländer? Zur Geschichte und Struktur der
modernen Weltgesellschaft. München/London: Weltforum
Verlag.
- THIEL, Elke:** Vor neuen GATT-Verhandlungen. Europa-Archiv, 41.Jg.,
Nr.10
1986 285-294.
- : Weltwirtschaftlicher Wandel und internationale Wirtschafts-
1986 ordnung. Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 35, 3-14.
- : Die wirtschafts- und währungspolitische Koordination im
1993 Rahmen der G-3. In: MAULL 1993: 382-402.
- THUROW, Lester:** Kopf an Kopf. Wer siegt im Wirtschaftskrieg zwischen
1993 Europa, Japan und den USA. Düsseldorf/Wien/New York/
Moskau: ECON-Verlag.
- TRIFFIN, Robert:** Gold and the Dollar Crisis. New Haven: Yale University
1960 Press.
- TUDYKA, Kurt:** Politische Ökonomie internationaler Beziehungen. Poli-
1990 tische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21, 130-150.
- UNGERER, Horst:** The European Monetary System and the International
1989 Monetary System. Journal of Common Market Studies,
Vol. 27, Nr. 3, 231-248.
- UNITED NATIONS:** World Economic Survey. Current Trends and Policies in
the World Economy. New York: UN. Diverse Ausgaben.
- : Yearbook of National Accounts Statistics. New York: UN.
Divers Ausgaben.
- : Yearbook of International Trade Statistics, 1974. New
York:
1975 UN.
- VÄYRYNEN, Raimo:** Economic Cycles, Power Transitions, Political Ma-
1983 nagement and Wars between Major Powers. International
Studies Quarterly, Vol 27, Nr.4, 389-418.
- VIOTTI, Paul/KAUPPI, Mark:** International Relations Theory: Realism,
1987 Pluralism, Globalism. New York: Macmillan.

-
- VÖLKER, E.L.M.** (Hrsg.): Protectionism and the European Community.
1987 Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 2.Aufl.
- VOGEL, Ezra:** Japan as Number One: Lessons for America. New York:
1980 Harper and Row.
- : Pax Nipponica? Foreign Affairs, Vol. 64, Nr. 4, 752-767.
1986
- VOY, Klaus/POLSTER, Werner/THOMASBERGER, Claus** (Hrsg.): Markt-
1991 wirtschaft und politische Regulierung. Marburg:
Metropolis Verlag.
- VOY, Klaus:** Vom Besatzungsgebiet zur souveränen Großmacht - Die
1991 Bundesrepublik Deutschland in Europa und in der Welt. In:
VOY/POLSTER/THOMASBERGER 1991: 333-391.
- WALLICH, Henry:** The World Monetary System after Postponement of the
1980 Substitution Account. Intereconomics, Nr.4, 163-167.
- WALTER, Helmut:** Die Auflagenpolitik des internationalen Währungsfonds.
1988 Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Nr. 39, 245-255.
- Waltz, Kenneth:** The Myth of National Interdependence. In: KINDLE-
1970 BERGER 1970: 205-223.
- : Theory of International Politics. Reading (Mass.): Addison-
1979 Wesley.
- WARD, Michael, D./HOUSE, Lewis:** A Theory of the Behavioral Power of
1988 Nations. Journal of Conflict Resolution, Bd.32, Nr.1, 3-36.
- WEISS, Frank:** Domestic Dimensions of the Uruguay Round: The Case of
1989 West Germany in the European Communities.
In: NAU 1989: 69-90.
- WILMS, Manfred:** Wechselkursstabilisierung durch währungspolitische Ko-
1988 operation. In:ISSING 1988: 229-260.
- WINGLEE, Peter:** Die Agrarpolitik der Industrieländer. Finanzierung und
1989 Entwicklung, März-Heft, 9-11.
- WITT, Peter:** Die Uruguay-Runde. Auf dem Weg zu einem verbesserten
1988 Welthandelssystem. Europa-Archiv, Nr.2, 41-48.
- WOLF, Martin:** Managed Trade in Practice: Implications of the Textile
1983 Arrangements In: CLINE 1988: 455-482.
- : Fiddling While the GATT Burns: An End to the Free Trade
1988 Regime. In: KEGLEY/WITTKOPF 1988: 299-307.
- WOLFF, Alan:** The Larger Political and Economic Role of the Tokio
1980 Round. Law and Policy in International Business,
Vol. 12, Nr. 1, 1-20.

YEUTTER, Clayton: The Uruguay Round: Rescuing the Trading System.
1987 Looking Ahead, Vol.19, Nr. 2, 1-7.

YOSHINO, Bunroku: Japan and the Uruguay Round. In: NAU 1989: 111-134.
1989

YOUNG, Oran: International Regimes. Toward a New Theory of Institu-
1987 tions. World Politics, Vol. 29, Nr.1, 104-122.

-----: Regime Dynamics: The Rise and Fall of International
1982 Regimes. International Organization, Vol.36, Nr.2, 93-113.

ZIEBURA, Gilbert: Weltwirtschaft und Weltpolitik 1922/24-1931.
1984 Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag.

Verzeichnis der Kurzartikel

Business Week

28. März 1977 "The IMF Wields Sudden New Power"

Financial Times

16/17.4.1992 "Japan criticises GATT delays"

Frankfurter Allgemeine Zeitung

20.9.1989 "Die Rolle des Entwicklungshelfers war dem nicht in die Wiege gelegt."

International Herald Tribune

22.9.1989 "IMF Chief seeks major capital rise"

Neue Züricher Zeitung

15.9.1989 "Ernüchternde Rechenschaftslage des IWF"

25.11.1989 "Einlenken der USA zur IWF-Quotenerhöhung"

30.11.1989 "IWF-Quotenerhöhung vorerst gescheitert"

10.2.1990 "Umstrittene Mobilisierung des IWF-Goldes"

5.5.1990 "Die IWF-Quotenfrage vor dem Interimsausschuss. Umstrittenes Junktim zwischen Aufstockung und Regelung von Zahlungsrückständen"

Süddeutsche Zeitung.....

30.9.1989 "Poker um das Fonds-Kapital"

23.9.1989 "Waigel befürwortet zweiten Platz für Japan im IWF"

Tageszeitung.....

18.12.1991	"Ein Riß durch das pazifische Becken"
8.11.1990	"EG-Agrarvorschlag liegt endlich vor"
7.11.1990	"Cairns-Gruppe stellt Ultimatum"

Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen

Schaubild 1	S.65
Bruttosozialprodukt der USA, Japans und der BRD, 1950-1990	
Schaubild 2	S.66
Militärausgaben der USA, Japans und der BRD, 1950-1969	
Schaubild 3	S.67
Militärausgaben der USA, Japans und der BRD, 1970-1989	
Schaubild 4	S.68
Bevölkerungen der USA, Japans und der BRD, 1950-1990	
Schaubild 5	S.74
Exporte der USA, Japans und der BRD, 1946-1971	
Schaubild 6	S.75
Exporte der USA, Japans und der BRD, 1970-1990	
Schaubild 7	S.75
Importe der USA, Japans und der BRD, 1970-1990	
Schaubild 8	S.76
Importe der USA, Japans und der BRD, 1970-1990	
Schaubild 9	S.77
Die Handelsbilanzen der USA, Japans und der BRD, 1946-1969	
Schaubild 10	S.78
Die Handelsbilanzen der USA, Japans und der BRD, 1970-1990	
Schaubild 11	S.79
Die Leistungsbilanzen der USA, Japans und der BRD, 1956-1971	

Schaubild 12	S.80
Die Leistungsbilanzen der USA, Japans und der BRD, 1970-1990	
Schaubild 13	S.81
Bilanz der langfristigen Kapitalexporte der USA, Japans und der BRD, 1960-1989	
Schaubild 14	S.82
Währungsreserven der USA, Japans und der BRD, 1950-1971	
Schaubild 15	S.83
Währungsreserven der USA, Japans und der BRD, 1971-1990	
Schaubild 16	S.197
Die Währungsverteilung der offiziellen Devisenreserven, 1951-1990	
Tabelle Nr.1	S.204
Wechselkursbindungen der IWF-Mitgliedstaaten	

Anlagen

Anlage zu Schaubild 1, Seite 68

Bruttosozialprodukt der USA, Japans und der BRD; 1950 - 1990 (Angaben in Mrd.US-Dollar)			
	USA	Japan	BRD
1950	284,8	9,9	23,3
1955	397,3	23,8	42,9
1960	511,9	43,3	72,6
1965	699,3	90,9	114,6
1970	1008,3	205,1	185,2
1975	1580,9	486,1	392,6
1980	2684,4	1183,1	758,1
1985	4038,7	1598,1	746,5
1990	5522,2	3167,7	1625,8

Anlage zu Schaubild 2, Seite 69

Militärausgaben der USA, Japans und der BRD; 1950 - 1969 (Angaben in Mrd.US-Dollar)			
	USA	Japan	BRD
1950	17,73		1,00
1951	37,78	0,42	1,89
1952	52,99	0,44	2,06
1953	54,41	0,50	1,65
1954	46,91	0,48	1,67
1955	44,43	0,46	1,92
1956	45,31	0,45	1,84
1957	46,84	0,45	2,24
1958	46,43	0,45	1,68
1959	47,10	0,46	2,69
1960	45,38	0,46	2,91
1961	47,34	0,47	3,08
1962	51,20	0,51	3,89
1963	50,53	0,39	4,37
1964	48,62	0,55	4,19
1965	48,62	0,62	4,13
1966	57,95	0,66	4,06
1967	66,89	0,71	4,23
1968	68,21	0,75	3,97
1969	67,77		4,05

Anlage zu Schaubild 3, Seite 70

Militärausgaben der USA, Japans und der BRD; 1970 - 1989 (Angaben in Mrd. US-Dollar)			
	USA	Japan	BRD
1970	130,87	5,73	16,87
1975	110,23	7,90	20,85
1976	104,26	8,00	20,66
1977	108,54	8,23	20,52
1978	108,36	8,88	21,42
1979	110,15	9,52	21,64
1980	206,57	20,10	33,81
1981	220,96	20,63	34,22
1982	240,62	21,29	33,79
1983	258,83	22,40	34,05
1984	270,92	23,50	33,71
1985	290,03	24,67	33,80
1986	305,08	25,92	34,72
1987	300,89	27,29	35,32
1988	294,90	28,52	35,10
1989	289,14	29,35	35,00

Anlage zu Schaubild 4, Seite 71

Bevölkerungen der USA, Japans und der BRD; 1950 - 1990 (Angaben in Mio.)			
	USA	JAPAN	BRD
1950	152,27	83,59	49,99
1955	165,93	89,82	52,37
1960	180,58	94,10	55,43
1965	194,30	98,88	59,01
1970	205,05	104,34	60,71
1975	215,97	111,57	61,83
1980	227,76	116,78	61,56
1985	239,28	120,75	61,02
1990	249,97	123,54	61,64

Anlage zu Schaubild 5, Seite 79

Exporte der USA, Japans und der BRD; 1946 - 1971 (Angaben in Mrd. US-Dollar)			
	USA	Japan	BRD
1946	9,775	0,103	0,161
1947	15,369	0,174	0,222
1948	12,665	0,258	0,599
1949	12,074	0,510	1,029
1950	10,282	0,820	1,976
1951	15,041	1,355	3,463
1952	15,206	1,273	4,002
1953	15,782	1,275	4,389
1954	15,114	1,629	5,248
1955	15,556	2,011	6,135
1956	19,102	2,501	7,358
1957	20,873	2,858	8,575
1958	17,92	2,877	8,808
1959	17,655	3,456	9,804
1960	20,612	4,055	11,415
1961	21,036	4,236	12,687
1962	21,715	4,916	13,264
1963	23,389	5,452	14,616
1964	26,652	6,673	16,215
1965	27,532	8,452	17,892
1966	30,434	9,776	20,134
1967	31,627	10,442	21,736
1968	34,636	12,972	24,843
1969	38,006	15,99	29,052
1970	43,224	19,318	34,189
1971	44,130	24,019	39,040

Anlage zu Schaubild 6, Seite 80

Exporte der USA, Japans und der BRD; 1970 - 1990 (Angaben in Mrd. US-Dollar)			
	USA	Japan	BRD
1970	42,45	18,96	34,32
1971	43,31	23,55	37,3
1972	49,38	28	44,79
1973	71,41	36,21	65,1
1974	98,32	54,4	86,99
1975	107,08	54,65	87,66
1976	114,75	65,93	98,46
1977	120,80	79,16	113,29
1978	142,05	95,32	136,05
1979	184,47	101,12	163,92
1980	224,27	126,74	183,23
1981	237,09	149,52	166,82
1982	211,20	137,66	165,82
1983	201,81	145,47	159,90
1984	219,90	168,29	161,38
1985	215,93	174,02	173,66
1986	223,36	205,59	231,02
1987	250,28	224,62	278,49
1988	320,34	259,77	308,63
1989	361,67	269,55	324,96
1990	388,71	280,35	391,31

Anlage zu Schaubild 7, Seite 80

Importe der USA, Japans und der BRD; 1946 - 1971 (Angaben in Mrd.US-Dollar)			
	USA	Japan	BRD
1946	5,007	0,306	0,643
1947	5,837	0,524	0,749
1948	7,215	0,684	1,386
1949	6,712	0,905	2,089
1950	8,984	0,974	2,697
1951	11,102	2,044	3,491
1952	10,82	2,028	3,814
1953	11,010	2,410	3,771
1954	10,372	2,399	4,571
1955	11,568	2,471	5,793
1956	12,906	3,230	6,617
1957	13,418	4,284	7,499
1958	13,351	3,033	7,361
1959	15,692	3,599	8,481
1960	15,075	4,491	10,104
1961	14,761	5,810	10,941
1962	16,457	5,637	12,280
1963	17,211	6,736	13,019
1964	18,750	7,938	14,613
1965	21,431	8,169	17,472
1966	25,620	9,523	18,023
1967	26,892	11,663	17,351
1968	33,226	12,987	20,150
1969	36,043	15,024	24,926
1970	39,952	18,881	29,814
1971	45,563	19,721	34,341

Anlage zu Schaubild 8, Seite 81

Importe der USA, Japans und der BRD: 1970-1990			
<small>(Angaben in Mrd.US-Dollar)</small>			
	USA	Japan	BRD
1970	39,86	15,00	28,62
1971	45,58	15,79	30,64
1972	55,80	19,07	36,39
1973	70,50	32,56	49,25
1974	103,83	53,05	65,09
1975	98,18	49,71	70,74
1976	124,22	56,13	82,44
1977	151,91	62,00	93,82
1978	176,00	71,02	111,89
1979	212,01	99,38	147,47
1980	249,77	124,61	174,35
1981	265,08	129,56	150,64
1982	247,64	119,58	141,08
1983	268,89	114,01	138,48
1984	332,41	124,03	139,09
1985	338,09	118,03	145,08
1986	368,41	112,77	175,27
1987	409,77	128,20	208,28
1988	447,31	164,77	228,85
1989	477,38	192,66	247,22
1990	497,55	216,77	319,61

Anlage zu Schaubild 9, Seite 82

Handelsbilanzen der USA, Japans und der BRD; 1946 - 1971 (Angaben in Mrd. US-Dollar)			
	USA	Japan	BRD
1946	4,80	-0,20	-0,50
1947	9,60	-0,33	-0,50
1948	5,50	-0,40	-0,80
1949	5,40	0,40	-1,10
1950	1,30	-0,15	-0,70
1951	3,90	-0,60	0,00
1952	4,40	-0,70	0,20
1953	4,80	-1,10	0,60
1954	4,70	-0,40	0,70
1955	4,00	-0,50	0,30
1956	4,57	-0,12	1,41
1957	6,10	-0,39	1,81
1958	3,31	0,38	1,83
1959	0,99	0,36	1,89
1960	4,89	0,27	2,11
1961	5,57	-0,56	2,53
1962	4,52	0,40	1,71
1963	5,22	-0,16	2,41
1964	6,80	0,37	2,48
1965	4,95	1,90	1,38
1966	3,82	2,27	3,07
1967	3,80	1,16	5,16
1968	0,64	2,53	5,67
1969	0,60	3,69	5,13
1970	2,59	3,96	5,69
1971	-2,27	7,76	6,66

Anlage zu Schaubild 10, Seite 83

Handelsbilanzen der USA, Japans und der BRD; 1970 - 1990 (Angaben in Mrd. US-Dollar)			
	USA	Japan	BRD
1970	2,59	3,96	5,69
1971	-2,27	7,76	6,66
1972	-6,42	8,94	8,40
1973	0,91	3,64	15,84
1974	-5,51	1,35	21,90
1975	8,90	4,94	16,91
1976	-9,47	9,80	16,02
1977	-31,11	17,16	19,47
1978	-33,94	24,3	24,16
1979	-27,54	1,74	16,45
1980	25,50	2,13	8,89
1981	-27,99	19,96	16,18
1982	-36,44	18,08	24,73
1983	-67,08	31,46	21,42
1984	-112,51	44,26	22,29
1985	-122,16	55,99	28,51
1986	-145,05	92,82	55,74
1987	-159,49	96,42	69,88
1988	-127,21	95,00	79,41
1989	-113,24	77,11	76,71
1990	-108,12	63,58	71,87

Anlage zu Schaubild 11, Seite 84

Leistungsbilanzen der USA, Japans und der BRD; 1956 - 1971 (Angaben in Mrd. US-Dollar)			
	USA	Japan	BRD
1956	2,66	-0,19	1,06
1957	4,74	-0,61	1,40
1958	0,77	0,28	1,44
1959	-1,36	0,35	1,00
1960	2,82	0,14	1,11
1961	3,82	-0,98	0,74
1962	3,38	-0,04	-0,54
1963	4,40	-0,77	0,21
1964	6,82	-0,48	0,05
1965	5,41	0,92	-1,67
1966	3,03	1,25	0,10
1967	2,59	-0,18	2,50
1968	0,59	1,03	2,97
1969	0,42	2,12	1,90
1970	2,33	1,99	0,85
1971	-1,45	5,80	0,94

Anlage zu Schaubild 12, Seite 85

Leistungsbilanzen der USA, Japans und der BRD; 1970 - 1990 (Angaben in Mrd. US-Dollar)			
	USA	Japan	BRD
1970	2,33	1,99	0,85
1971	-1,45	5,80	0,94
1972	-5,78	6,64	1,16
1973	7,07	-0,13	5,19
1974	1,94	-4,72	10,63
1975	18,06	-0,68	4,41
1976	4,18	3,71	3,72
1977	-14,49	10,91	3,98
1978	-15,4	16,54	9,16
1979	-0,97	-8,74	-5,65
1980	1,84	-10,75	-13,90
1981	6,16	4,77	-3,29
1982	-7,00	6,85	4,98
1983	-44,31	20,80	5,41
1984	-104,21	35	9,75
1985	-112,75	49,17	17
1986	-133,23	85,83	40,09
1987	-143,70	87,02	46,12
1988	-126,58	79,61	50,47
1989	-105,90	56,78	55,48
1990	-92,16	35,87	43,99

Anlage zu Schaubild 13, Seite 86

Bilanz des langfristigen Kapitalverkehrs der USA, Japans und der BRD; 1960 - 1989 (Angaben in Mrd.US-Dollar)			
	USA	Japan	BRD
1960	4,44	0,05	-0,07
1961	3,72	-0,90	0,43
1962	4,54	-0,27	-0,04
1963	5,88	-0,25	-0,39
1964	6,97	-0,13	0,43
1965	7,28	0,39	0,06
1966	5,40	0,77	0,22
1967	6,75	0,81	0,37
1968	3,09	0,18	2,48
1969	4,35	0,19	4,90
1970	6,39	1,46	-0,25
1971	9,09	0,95	-1,28
1972	5,84	3,05	-4,56
1973	6,95	8,36	-5,24
1974	7,52	3,59	2,28
1975	19,70	0,13	7,19
1976	15,13	0,75	0,75
1977	12,34	3,16	5,37
1978	11,73	12,39	1,37
1979	23,61	12,62	-6,63
1980	8,48	-2,39	-2,99
1981	-0,72	6,45	-3,52
1982	-7,40	16,25	5,99
1983	-1,66	18,73	3,23
1984	-38,54	50,01	6,80
1985	-73,42	63,26	4,64
1986	-74,24	132,08	-14,66
1987	-32,97	133,98	13,36
1988	-92,13	117,09	49,72
1989	-76,57	92,36	12,31

Anlage zu Schaubild 14, Seite 88

Währungsreserven der USA, Japans und der BRD; 1950 - 1971 (Angaben in Mrd.SZR)			
	USA	Japan	BRD
1950	24,266	0,605	0,190
1951	24,299	1,044	0,455
1952	24,714	1,101	0,960
1953	23,458	0,892	1,773
1954	22,978	0,930	2,577
1955	22,797	1,077	3,015
1956	23,666	1,271	4,202
1957	24,832	0,828	5,197
1958	22,540	1,033	5,879
1959	21,505	1,446	4,791
1960	19,359	1,949	7,033
1961	18,753	1,666	7,165
1962	17,220	2,021	6,958
1963	16,834	2,058	7,651
1964	16,672	2,019	7,881
1965	15,450	2,152	7,430
1966	14,882	2,119	8,029
1967	14,830	2,030	8,152
1968	15,710	2,906	9,948
1969	16,964	3,654	7,129
1970	14,487	4,840	13,609
1971	12,148	14,148	17,184

Anlage zu Schaubild 15, Seite 89

Währungsreserven der USA, Japans und der BRD; 1971 - 1990 (Angaben in Mrd.SZR)			
	USA	Japan	BRD
1971	12,148	14,148	17,184
1972	12,112	16,916	21,908
1973	11,919	10,151	27,497
1974	13,115	11,042	26,462
1975	13,567	10,947	26,510
1976	15,767	14,292	29,954
1977	15,965	19,149	32,713
1978	15,032	25,714	41,360
1979	15,170	15,667	43,225
1980	21,479	20,164	41,430
1981	25,502	25,083	40,892
1982	29,918	22,001	43,909
1983	30,831	24,346	44,092
1984	33,517	27,811	44,282
1985	38,412	25,173	43,735
1986	39,790	35,394	45,626
1987	33,657	57,925	58,846
1988	36,471	72,727	46,824
1989	57,525	64,735	49,527
1990	59,958	56,027	51,060

Anlage zu Schaubild 16, Seite 218

Die Währungsverteilung der offiziellen Devisenreserven, 1951 - 1990 (Anteile in Prozent)				
	U.S.-Dollar	Yen	D-Mark	Pf. Sterling
1951	30,70			59,90
1960	62,50			35,50
1965	66,40		0,20	22,30
1970	77,20		1,90	10,40
1975	79,50	0,50	6,30	3,90
1980	66,80	4,40	15,00	3,00
1985	65,00	8,00	15,20	3,00
1990	56,60	8,90	18,60	3,40

Gutachter: **Prof. J. Gantzel**
Zweitgutachter: **Prof. R. Tetzlaff**

Datum der Disputation:
19. Januar 1994

Lebenslauf

Robin Jacobitz
geb. am 8. August 1958
in Braunschweig

April '64	-	Juli '68	Besuch der Grundschule
Aug. '68	-	Juni '78	Besuch des Johann-Rist-Gymnasiums in Wedel mit dem Abschluß Abitur
Juli '78	-	Okt. '78	Montierer bei der AEG-Telefunken Wedel
Nov. '78	-	Dez. '78	Auslandsaufenthalt
Jan '79	-	Juni '80	Zivildienst in der Sonderschule für geistig behinderte Kinder in Appen-Etz
Sept. '80	-	Jan. '83	Ausbildung zum KFZ-Mechaniker bei der Firma Biesterfeld und Schmidt in Wedel
Feb. '83	-	März '83	Tätigkeit als KFZ-Mechaniker bei der Lehrfirma
April '83	-	Juli '83	arbeitslos
Aug. '83	-	März '85	Assistent eines Bundestagsabgeordneten in Bonn
April '85	-	Okt. '88	Studium an der Universität Hamburg: Politische Wissenschaft im Hauptfach, Volkswirtschaftslehre und Völkerrecht im Nebenfach
Nov. '88	-	Dez. '88	Taxifahrer
Jan. '89	-	Dez. '89	Studium an der Universität Albuquerque New Mexico mit dem Abschluß "Master of Arts"
Jan. '90	-	März '90	Taxifahrer
April '90	-	Jan '94	Doktorand an der Universität Hamburg
Aug. '91	-		Taxiunternehmer in Hamburg

FEG Studien

- Nr. 1:** Michael Felder, Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung,
(September 1992) UKB 20 DM (vergriffen)
- Nr. 2:** Hans-Jürgen Bieling, Nationalstaat und Migration im "Postfordismus" - Gewerkschaften vor der Zerreißprobe,
(September 1993) UKB 25 DM
- Nr. 3:** Eva Lavon, Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA): Weltmarktorientierte Entwicklung gegen die Gewerkschaften?,
(Juni 1994) UKB 20 DM
- Nr. 4:** Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe (Hrsg.), Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus,
(August 1994) UKB 25 DM
- Nr. 5:** Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven. Mit Beiträgen von Bob Jessop, Ingeborg Tömmel, Bernd Röttger, Anja Bultemeier/Frank Deppe, Thorsten Schulten, Nikos Kotzias und Hans-Jürgen Bieling,
(April 1995) UKB 25 DM
- Nr. 6:** Robin Jacobitz, Der Niedergang institutionalisierter Kooperation. Die Auswirkungen von Machtveränderungen zwischen den USA, Japan und Deutschland 1945 bis 1990 auf das GATT- und das IWF-Regime,
(Juli 1995) UKB 30 DM
- Nr. 7:** Hans-Jürgen Bieling (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich,
(November 1995) UKB 40 DM