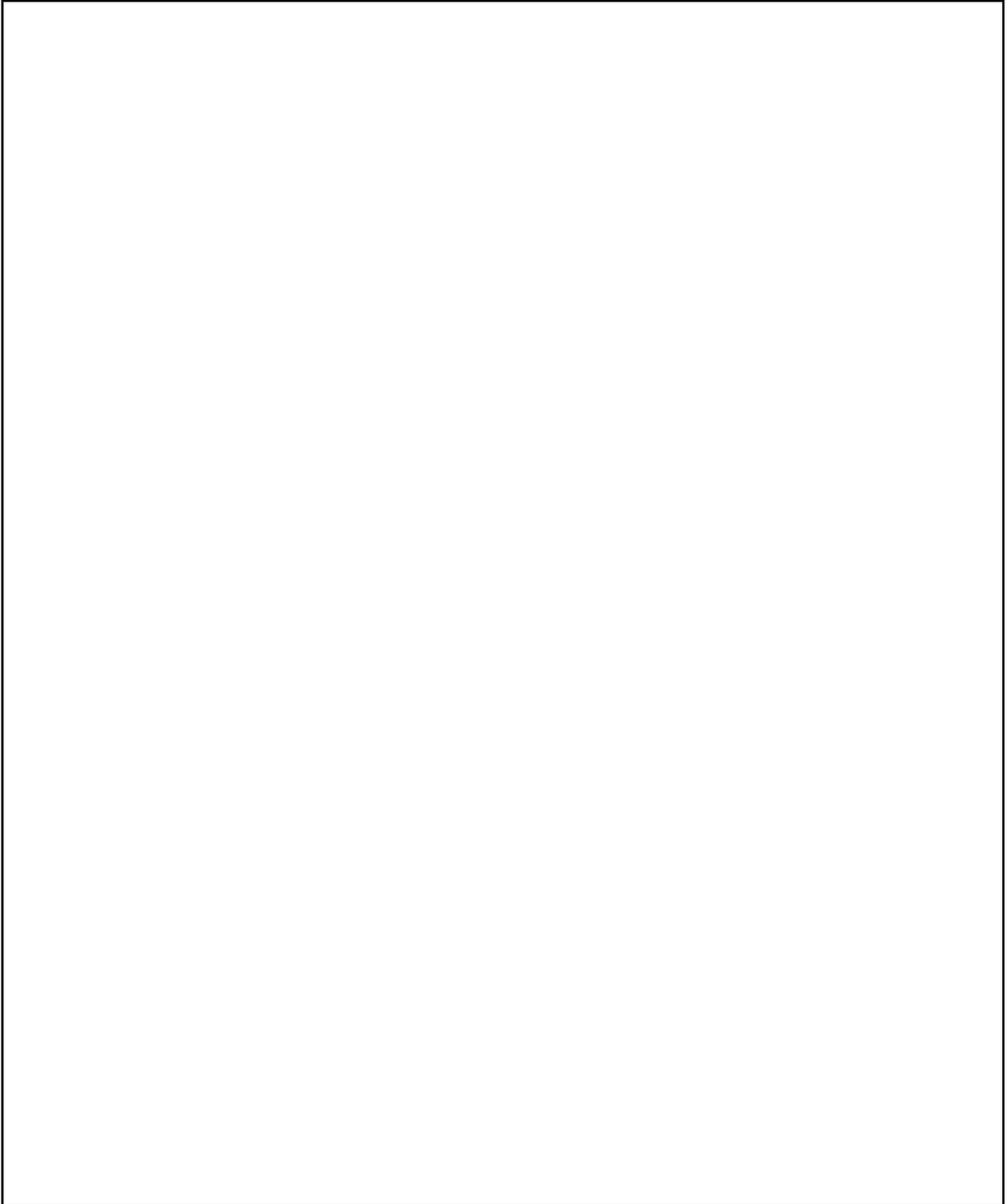


DEUTSCHES INSTITUT
FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

DIE



Keine Angst vor der WTO!

Anregungen für die russische Außenhandelspolitik

Klaus Liebig

Bonn, Juni 2001

Inhalt

Zusammenfassung	I
Einleitung	1
1 Theorie der Handelsliberalisierung	2
1.1 Auswirkungen der Liberalisierung des Güterverkehrs	2
1.2 Auswirkungen einer „tieferen“ Integration im Rahmen einer WTO-Mitgliedschaft	5
1.3 Wechselwirkungen mit anderen Politikbereichen	7
2 Praxis der Handelsliberalisierung	9
2.1 Südkorea	9
Außenhandelspolitik	9
Politische Akteure und Rolle der WTO	11
Ergebnisse der Handelspolitik	13
2.2 Mexiko	14
Außenhandelspolitik	14
Politische Akteure und Rolle der WTO	16
Ergebnisse der Handelspolitik	17
2.3 Polen	19
Außenhandelspolitik	20
Politische Akteure und Rolle der WTO	21
Ergebnisse der Handelspolitik	22
2.4 Lehren für die russische Außenhandelspolitik	24
3 Schlußbemerkungen	25
Literaturverzeichnis	27

Zusammenfassung

Die Welthandelsorganisation WTO ist zu einer der wichtigsten multilateralen Organisationen geworden. Sie regelt eine Vielzahl an Politiken, die mit dem internationalen Handel in Verbindung stehen. Rußland ist neben China das einzige wirtschaftlich bedeutende Land, das noch nicht der WTO beigetreten ist. Die Beitrittsverhandlungen laufen seit langem und entwickeln sich sehr zäh.

Rußland sollte einen WTO-Beitritt mit größerem Engagement anstreben. Ein solcher Schritt würde den Marktzugang für russische Produkte auf den Exportmärkten berechenbarer werden lassen. Er würde es Rußland ermöglichen, die künftigen Regeln in der WTO mitzubestimmen. Und er würde den wirtschaftlichen Reformprozeß in Rußland erleichtern.

Aus theoretischer Sicht ist Handelsliberalisierung wohlfahrtssteigernd. Eine außenwirtschaftliche Öffnung stimuliert den Wettbewerb und führt zu einem wirtschaftlichen Strukturwandel, der letztlich die Konsummöglichkeiten einer Gesellschaft erhöht. Das GATT zielt auf eine solche Importliberalisierung. Nicht alle anderen Teile des WTO-Regelwerkes lassen sich so eindeutig positiv beurteilen. Allerdings dürften sich für ein wirtschaftlich fortgeschrittenes Land wie Rußland die damit verbundenen Probleme in Grenzen halten, zumal zahlreiche Ausnahmeregelungen und Notfallklauseln existieren.

Die Erfahrungen mit Handelsliberalisierungspolitiken in Südkorea, Mexiko und Polen bestätigen die theoretischen Erkenntnisse. In allen drei Fällen überwiegen die Vorteile der außenwirtschaftlichen Öffnung die zweifellos bestehenden Probleme.

Es zeigt sich, daß die konkreten Ergebnisse der Handelsliberalisierung von den begleitenden Politiken abhängt, die direkt auf die Wachstumsgrundlagen einer Volkswirtschaft einwirken. Ein WTO-Beitritt verhindert die Umsetzung dieser Politiken nicht. Südkorea hat erfolgreich eine indikative staatliche Planung eingesetzt, die jedoch mit zunehmendem Entwicklungsstand an ihre Grenzen stieß. Mexiko und Polen haben ihre Wirtschaft radikaler und schneller liberalisiert, was zu Effizienzverbesserungen und zu einer starken Konzentration auf einfache arbeitsintensive Produktionsprozesse führte.

In Mexiko und Polen hat sich die Mitgliedschaft im GATT bzw. später in der WTO als wichtig erwiesen, um den Reformprozeß gegen innenpolitische Widerstände abzusichern. Darüber hinaus diente er als Signal an ausländische Investoren für die Glaubwürdigkeit des Reformwillens. Auch Rußland sollte diesen Mechanismus nutzen.

Einleitung

Die weltweiten wirtschaftlichen Verflechtungen gewinnen an Bedeutung – und damit auch die Politiken, die diese Beziehungen regulieren. Sie firmieren unter dem Oberbegriff „Handelspolitik“ und umfassen weit mehr als die klassische Zollpolitik, die früher im Zentrum handelspolitischer Debatten stand. Heute müssen sich Handelspolitiker auch mit dem Schutz geistigen Eigentums, mit der Behandlung ausländischer Direktinvestitionen, mit Umweltgesetzen oder mit gesundheitspolitischen Standards auseinandersetzen.

Dieser Schritt von der „flachen“ zur „tiefen“ Integration kommt institutionell in der 1995 gegründeten Welthandelsorganisation (*World Trade Organization* – WTO) zum Ausdruck. Die WTO umfaßt inzwischen 141 Mitgliedsländer, die den überwiegenden Teil des internationalen Handels auf sich vereinigen. Aufgrund der bald universalen Mitgliedschaft, ihrer umfassenden Themenpalette und ihres wirkungsvollen Streitschlichtungsmechanismus ist sie zu einer der mächtigsten multilateralen Organisationen geworden.

Die WTO-Mitgliedschaft setzt den nationalen handelspolitischen Gestaltungsspielräumen Grenzen. Dafür erhält jedes Land die Gewißheit, daß sich auch die anderen Mitglieder an die gemeinsamen Spielregeln halten werden. So wird der internationale Handel berechenbarer. Für jedes einzelne Land stellt sich die Frage, ob der Beitritt zur WTO unter dem Strich den nationalen wirtschaftlichen Bedürfnissen entspricht oder ob die Souveränitätsaufgabe dem Land eher schadet. In großen Bevölkerungsteilen überall auf der Welt besteht die Sorge, durch den internationalen Handel den eigenen Arbeitsplatz zu verlieren, geringere Löhne zu erhalten oder sich den multinationalen Konzernen „auszuliefern“.

Prima Facie deutet der starke Mitgliederzuwachs der WTO darauf hin, daß die meisten Länder insgesamt einen Vorteil sehen. Von den großen Wirtschaftsnationen der Erde sind nur China und Rußland noch keine WTO-Mitglieder, wobei die Beitrittsverhandlungen mit China in einem sehr weit fortgeschrittenen Stadium sind. Die Verhandlungen im Falle Rußlands hingegen stocken. Was hat Rußland von einem WTO-Beitritt zu befürchten? Welche Chancen sind damit verbunden? Beschränkt ein WTO-Beitritt in unzulässiger Weise die Spielräume des russischen Staates, eine wohlstandsfördernde Wirtschaftspolitik zu betreiben? Das sind die Fragen, die in dieser Kurzstudie behandelt werden sollen. Dabei werden zunächst Erkenntnisse aus der ökonomischen Theorie herangezogen. Im Anschluß daran werden die Erfahrungen von drei Ländern skizziert, die zu unterschiedlichen Zeiten eine Politik der Handelsliberalisierung betrieben haben. Es wird sich zeigen, daß die Handelsliberalisierung gezielt als wettbewerbsförderndes Instrument eingesetzt wurde. Dies brachte in allen Ländern einen – bisweilen schmerzhaften – Strukturwandel mit sich, der sich jedoch insgesamt ausgezahlt hat. Für Rußland empfiehlt sich ein WTO-Beitritt, um die positiven Auswirkungen des multilateralen Handelsregimes nutzen zu können.

1 Theorie der Handelsliberalisierung

Unter Ökonomen herrscht große Einigkeit, daß Handelsliberalisierung wohlfahrtssteigernd ist. Die Übereinstimmung ist am größten, wenn es um klassische Grenzmaßnahmen wie Zölle oder Importkontingente geht (1.1). Schwieriger wird es, wenn Politikbereiche betroffen sind, die zwar den Handel berühren, aber im Prinzip für andere gesellschaftliche Ziele wie z.B. die Gesundheitsvorsorge konzipiert wurden. Hier bleiben auch unter Ökonomen, die grundsätzlich eine liberale Handelspolitik befürworten, Kontroversen bestehen (1.2). Schließlich ist es wichtig, die Wechselwirkungen mit anderen Politikbereichen, beispielsweise mit der Wechselkurspolitik, zu beachten. Letztlich entscheidet erst das Zusammenspiel der relevanten Politiken über die konkreten Auswirkungen einer liberalen Handelspolitik (1.3).

1.1 Auswirkungen der Liberalisierung des Güterverkehrs

Die Liberalisierung des internationalen Güterhandels bildet den Ausgangspunkt handelspolitischer Debatten. Freier Handel – so das Credo fast aller Ökonomen – steigert die Wohlfahrt eines Landes. Dies gilt sowohl kurzfristig als auch langfristig: Kurzfristig verbessern sich die Konsum- und Produktionsbedingungen, wenn sich das Land gemäß seinen komparativen Vorteilen spezialisiert. Langfristig verbessern sich die Wachstumsaussichten, weil wichtige Wachstumsdeterminanten positiv beeinflußt werden. Allerdings kann die Theorie keine eindeutige Auskunft darüber geben, wie schnell ein Land eine Liberalisierungspolitik umsetzen sollte und welche begleitenden Politiken dabei nötig sind.

Eine Politik der Außenhandelsliberalisierung bringt immer einen wirtschaftlichen Strukturwandel mit sich. Die Volkswirtschaft spezialisiert sich auf die Branchen, die international wettbewerbsfähig sind – sei es aufgrund absoluter oder aufgrund komparativer Kostenvorteile.¹ Diese Branchen werden durch eine Öffnungspolitik expandieren und zusätzliche Produktionsfaktoren anziehen (Arbeit, Kapital). Andererseits erhöht sich der Wettbewerbsdruck für Branchen, die zuvor durch einen Zoll geschützt waren, weil der Güterpreis sinkt. Wenn sie zu dem niedrigeren Preis nicht mehr kostendeckend anbieten können, müssen Betriebe schließen und Arbeitskräfte entlassen werden. Diese Branchen, und insbesondere deren Beschäftigte, sind die Hauptbetroffenen der Außenhandelsliberalisierung.

Wer profitiert von dem Strukturwandel? Zu nennen sind zunächst die Konsumenten. Denn durch den Übergang zu Freihandel sinken die Preise zahlreicher Importgüter, und die Ange-

1 Nach der Theorie der absoluten Vorteile spezialisiert sich ein Land auf Güter, bei denen es absolute Verfügbarkeits- (z.B. tropische Früchte) oder Produktivitätsvorteile hat. Heute üblicher ist die neoklassische Theorie, wonach sich Länder auf die Güter konzentrieren, die sie relativ besser als andere Güter herstellen können. Demnach lohnt sich für ein Land auch dann der Handel mit einem anderen Land, wenn es in allen Produktionsrichtungen einen Produktivitätsnachteil hat. Es spezialisiert sich dann auf die Bereiche, in denen der Nachteil relativ am kleinsten ist. Beide Länder gewinnen durch diesen Tausch einen Vorteil.

botsvielfalt erhöht sich.² Darüber hinaus profitieren solche Unternehmen, die auf den Import von Zwischen- oder Investitionsgütern angewiesen sind, weil auch deren Preise sinken. Ihr Endprodukt wird dadurch wettbewerbsfähiger. Schließlich expandieren die bereits angesprochenen exportorientierten Betriebe.³

Werden die Gewinne und Verluste für eine Volkswirtschaft saldiert, so kommt die ökonomische Theorie zu dem Ergebnis, daß sich die Außenhandelsliberalisierung lohnt. Die Spezialisierungs- und Tauschgewinne führen insgesamt dazu, daß die Volkswirtschaft mehr und/oder bessere Güter verbrauchen kann. Es ist wichtig zu erkennen, daß der wichtigste Nutzen einer handelspolitischen Öffnung auf der Importseite liegt. Exporte sind lediglich ein Mittel zum Zweck, um die Einkommen und Devisen zu erwirtschaften, die für Importe und den Konsum benötigt werden.⁴

Bislang war nur von den statischen Effizienzgewinnen die Rede, die sich durch unverzerrte internationale Preise und die daran anschließende Spezialisierung ergeben. Die damit verbundenen Wohlfahrtsgewinne sind zwar nicht zu unterschätzen, aber die dynamischen Wirkungen werden nicht hinreichend erfaßt. Die ökonomische Theorie greift auf verschiedene Begründungsmuster zurück, um eine Verbesserung der langfristigen Entwicklungschancen einer Volkswirtschaft zu erklären.⁵ Erstens führt die größere Offenheit zu einem intensiveren Wettbewerb im Inland, so daß lokale Unternehmen gezwungen sind, Anschluß an den internationalen Stand des technischen Fortschritts zu halten. Zweitens erhöht die bessere Verfügbarkeit von Kapitalgütern und Dienstleistungen den Stand des technischen Wissens und damit die Produktivität im Inland. Drittens werden neben Gütern auch Ideen und Institutionen leichter importiert, wodurch die wirtschaftliche Entwicklung beflügelt werden kann (weil das Rad nicht jedes Mal neu erfunden werden muß). Viertens erschwert eine liberale Handelspolitik die Möglichkeiten des *rent-seeking*. *Rent-seeking* umfaßt verschiedene volkswirtschaftlich unproduktive Tätigkeiten, die darauf abzielen, Renten durch staatliche Eingriffe zu erhalten (beispielsweise in Form von Importlizenzen oder durch hohen Zollschatz).⁶ Umstrittener ist schließlich der fünfte Grund, daß die stärkere Außenorientierung über die Exportproduktion zu Wachstumseffekten führe. Exportbranchen seien, so die These, produktiver als binnenorientierte Unternehmen und führten durch die Nutzung von Skalenvorteilen und Lerneffek-

2 Letzterer Punkt gilt insbesondere, wenn quantitative Importbeschränkungen bestanden, so daß manche Güter gar nicht ins Land gelassen wurden.

3 In einer Volkswirtschaft, die relativ reichlich mit dem Produktionsfaktor „Arbeit“ ausgestattet ist, haben die arbeitsintensiv produzierenden Betriebe einen komparativen Vorteil und dürften durch die Öffnungspolitik profitieren. In relativ kapitalreichen Volkswirtschaften expandieren dementsprechend die kapitalintensiven Produktionsrichtungen.

4 Vgl. Rodrik (1999) für eine ausführlichere Darstellung der Auswirkungen einer Öffnungspolitik.

5 Vgl. für Überblicke Liebig (1998), Rodrik (1995, 1999).

6 In Folge der klassischen Untersuchung von Krueger (1974) erschienen weitere polit-ökonomische Untersuchungen, in denen bedeutende volkswirtschaftliche Kosten des *rent-seeking* in Entwicklungsländern festgestellt wurden.

ten zu einem stärkeren wirtschaftlichen Wachstum. Nicht die Beobachtung an sich ist umstritten, sondern die Kausalität: Bewirken die Exporte die gewünschten Effekte oder ist es nicht eher so, daß die produktiveren Unternehmer bevorzugt auf den Weltmarkt gehen, weil ihre Gewinnaussichten dort besser sind?

Die genannten Punkte stützen insgesamt die Aussage, daß eine liberale Außenhandelspolitik die langfristigen Entwicklungschancen eines Landes erhöht. Allerdings kann daraus keine einfache Politikempfehlung abgeleitet werden. Denn der Wachstumsprozeß einer Volkswirtschaft ist sehr komplex und die Faktoren für wirtschaftliches Wachstum sind theoretisch noch nicht eindeutig bekannt. Handelspolitik hat zwar einen wichtigen, aber nur einen indirekten Einfluß auf die Determinanten wirtschaftlichen Wachstums.⁷ Eine liberale Außenhandelspolitik muß daher stets ergänzt werden durch komplementäre Politiken, die direkt auf die Ersparnis, die Kapitalakkumulation und die Faktorproduktivität wirken. Außerdem bleibt jeweils im Einzelfall zu bestimmen, mit welcher Geschwindigkeit und in welcher Abfolge eine Politik der Außenhandelsliberalisierung durchgeführt werden sollte, da es in dieser Frage aus theoretischer Sicht keine allgemeingültige Empfehlung gibt. Zu beachten sind vor allem zwei Argumente: Erstens bedürfen die sozialen Probleme, die der Strukturwandel mit sich bringt, in der Regel einer Abfederung, was häufig Zeit kostet. Zweitens weist das berühmte *Infant-Industry*-Argument darauf hin, daß es für eine begrenzte Zeit unter bestimmten – häufig allerdings unrealistischen – Bedingungen Sinn machen kann, ausgewählte Branchen zu schützen. In dieser Zeit müssen die Branchen hinreichende Lerneffekte realisieren, um nach Ablauf der Schutzfrist international wettbewerbsfähig zu sein.

Wenn eine liberale Handelspolitik insgesamt Vorteile mit sich bringt, warum benötigen die Staaten dann ein multilaterales Abkommen, um den Protektionismus abzubauen? Der wichtigste Grund liegt darin, daß es die oben angesprochenen Gewinner und Verlierer einer Liberalisierungspolitik gibt und daß in vielen Fällen die potentiellen Verlierer innenpolitisch eine Mehrheit gegen die Liberalisierung organisieren können.⁸ Regierungen neigen daher zu einer „merkantilistischen“ Politik, indem sie ihre Exporte fördern, ohne die eigenen Märkte für Importe zu öffnen. Diese Konstellation führt dazu, daß letztlich alle Länder schlechter dastehen. Um ein solches „Gefangenendilemma“ zu überwinden, wurde 1948 das internationale Zoll- und Handelsabkommen GATT abgeschlossen. Im GATT tauschen die Vertragsstaaten „Zugeständnisse“ (=Marktöffnungsversprechen)⁹ gegen die Gewißheit, dafür auf anderen Märkten einen besseren Zugang für ihre Exporte zu erhalten. Die Staaten verpflichten sich,

7 Vgl. Nowak-Lehmann D. (2000) für einen kurzen Überblick über die theoretische Literatur zum Zusammenhang von Handelspolitik und Wachstum.

8 Der Grund dafür liegt darin, daß die Interessen der Verlierer besser organisierbar sind, weil sie eine abgegrenzte Gruppe darstellen und klare Verluste vor Augen haben (z.B. den Arbeitsplatz). Demgegenüber profitieren zwar alle Konsumenten, aber die niedrigeren Preise sind schwerer zu erkennen. Außerdem ist nicht immer klar, welche Branchen expandieren werden, zumal das eine gewisse Zeit benötigt.

9 In einem ersten Schritt sollen alle quantitativen Importhindernisse durch Zölle ersetzt werden, da Zölle transparenter sind. Als zweiter Schritt wird über die Senkung von Zöllen verhandelt.

multilateral ausgehandelte Zollsätze nicht mehr zu erhöhen und im Rahmen künftiger Verhandlungen weiter zu senken.¹⁰ Obwohl das GATT zahlreiche Ausnahmen und Notfallklauseln beinhaltet, zielt es auf einen möglichst freien internationalen Handel.

1.2 Auswirkungen einer „tieferen“ Integration im Rahmen einer WTO-Mitgliedschaft

Während durch das GATT die Zölle international stark gesenkt wurden, verwendeten viele Staaten neue Formen des Protektionismus. „Freiwillige“ Exportselbstbeschränkungen, komplizierte Genehmigungsverfahren, spezielle Produktstandards, schwer nachweisbare Ursprungsregelungen oder Exportsubventionen führten zu neuen Verzerrungen des internationalen Handels. In den verschiedenen Verhandlungsrunden des GATT waren die Mitglieder damit konfrontiert, daß weitreichendere Regelungen als die klassischen Grenzmaßnahmen notwendig sind, um eine liberale Welthandelsordnung zu verwirklichen.

Auch die stetig zunehmende internationale Verflechtung, der Bedeutungszuwachs multinationaler Unternehmen, die größere Rolle von Dienstleistungen und die anstehende Privatisierung vormals staatlich betriebener Wirtschaftssektoren führten zu Forderungen nach einer Ausweitung der multilateralen Handelsregeln. Die Gründung der WTO trägt dem Rechnung. Die WTO umfaßt unter anderem den Handel mit Dienstleistungen (GATS), den Schutz geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen), technische und gesundheitspolizeiliche Standards (TBT und SPS-Abkommen), ausländische Direktinvestitionen (TRIMS-Abkommen), die Zulässigkeit von Subventionen und den elektronischen Handel. Außerdem wurde ein effektiver Streit-schlichtungsmechanismus geschaffen, der Vertragsverletzungen in allen Regelungsbereichen erfaßt und in letzter Instanz Handelssanktionen verhängen kann.¹¹ Jedes WTO-Mitgliedsland muß alle Verpflichtungen erfüllen, kann sich also kein „à la carte-Menü“ zusammenstellen.

Damit wurde der Schritt von der „flachen“ zur „tiefen“ Integration vollzogen. Unter tiefer Integration versteht man *„the harmonization and possibly coordination of economic policies and domestic laws and institutions.“*¹² Die tiefe Integration ist für reformbereite WTO-Beitrittskandidaten ein zweischneidiges Schwert: Sie kann von Vorteil sein, wenn Regierungen ihrer eigenen und der ausländischen Öffentlichkeit glaubwürdig ihren Reformwillen signalisieren wollen und wenn die Befolgung der Regeln zu guten Ergebnissen führt. Die Umsetzung mancher Regeln könnte aber auch von Nachteil sein, da ihre Konsequenzen theoretisch nicht eindeutig positiv sind.

10 Die Durchschnittszölle für verarbeitete Güter sanken von 40% im Jahr 1947 auf 5% nach der Uruguay-Runde des GATT. Vgl. Trebilcock/Howse (1999), S. 21.

11 Auch das alte GATT besaß ein Streitschlichtungsgremium, das aber faktisch „zahnlos“ war. Vgl. Hauser/Schanz (1995) und Jackson (1999) für Einführungen in die WTO. Für eine deutsche Fassung des WTO-Vertragstextes siehe Benedek (1998).

12 *Brookings Institution*, zitiert in Rodrik (1995a), S. 106.

Bei der Harmonisierung von Institutionen sollte in der Regel das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden. Demnach sollen nur die Bereiche von höheren Instanzen geregelt werden, die von den unteren Ebenen weniger effizient bearbeitet werden können. Ein gewisser Wettbewerb zwischen Institutionen wird als hilfreich erachtet, um im institutionellen Suchprozeß „beste“ Lösungen zu erkennen. Multilaterale („harmonisierte“) Regeln sind immer dann theoretisch gerechtfertigt, wenn die Situation eines „Gefangenendilemmas“ vorliegt, wenn also für alle Länder kooperative Strategien zu besseren Ergebnissen führen als individuelle Strategien. Dies gilt für Grenzmaßnahmen, wie im letzten Abschnitt ausgeführt wurde.

Die theoretische Beurteilung der „neuen“ Regelbereiche hingegen schwankt. Am stärksten umstritten ist das TRIPS-Abkommen zum Schutz geistiger Eigentumsrechte. Es steht teilweise auf einem schwachen theoretischen Fundament und führt insbesondere in den wenig entwickelten Ländern zu Wohlfahrtsverlusten.¹³ Positiver ist die Einstellung zu den handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen (TRIMS),¹⁴ obwohl einige Entwicklungsländer eine übermäßige Beschränkung ihrer Handlungsoptionen befürchten.¹⁵ In den Industrieländern stehen die Abkommen zu technischen und gesundheitspolitischen Standards in der Diskussion, weil hier die Regulierung in Gesetzeswerke eingreift, die an sich anderen Zielen dient. Der Effekt auf den Handel ist nur mittelbar spürbar, und es können Konflikte zwischen gesellschaftlich beschlossenen Normen und handelspolitischen Verpflichtungen entstehen.¹⁶

Völlig uneins zeigen sich Ökonomen und Politiker hinsichtlich der Fragen, die in Zukunft im WTO-Rahmen diskutiert werden sollen. Die ins Auge gefaßten Themen umfassen Sozialstandards, Umweltstandards, Wettbewerbsregeln, ein strengeres multilaterales Investitionsregime, ein für alle verpflichtendes Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen¹⁷ und eine Ausweitung der Liberalisierungsverpflichtungen im Dienstleistungsbereich. Alle Bereiche berühren sensible Politiken und sind in ihren theoretischen Konsequenzen noch nicht hinreichend untersucht.

Warum sollte ein Land unter diesen Voraussetzungen eine WTO-Mitgliedschaft beantragen? Die stark ansteigende Mitgliederzahl deutet darauf hin, daß sich die meisten Länder nach einer Abwägung der Nutzen und Kosten Vorteile versprechen. Die Entscheidung zum Beitritt wird dadurch erleichtert, daß fast alle Vereinbarungen Notfallklauseln, Übergangsfristen oder andere Mechanismen enthalten, damit Nationalstaaten weiterhin flexibel auf Probleme reagieren können. Außerdem kann ein Land die weiteren Verhandlungen nur beeinflussen, wenn es

13 Vgl. Liebig (2001).

14 Vgl. z.B. Moran (2000) für eine insgesamt positive Beurteilung des Abkommens.

15 Manche Entwicklungsländer wollen beispielsweise an *Local Content* Auflagen für ausländische Direktinvestoren festhalten. Der Nutzen dieser Auflagen ist jedoch stark umstritten.

16 Ein aktuelles Beispiel bildet der sogenannte „Hormonfall“, in dem ein Einfuhrverbot der EU für hormonbehandelte Rinder für unzulässig erklärt wurde.

17 Das bisherige Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen ist plurilateral und damit nur für die Unterzeichner bindend.

mit am Tisch sitzt. Insofern bietet die Option des Fernbleibens nur wenig Hoffnung auf bessere Regeln in der Zukunft.

Vereinfacht kann festgehalten werden, daß zwar nicht alle WTO-Regeln theoretisch einwandfrei sind, aber in vielen Ländern zu einer besseren Wirtschaftspolitik als der tatsächlich praktizierten beitragen können. Dieses Argument gilt besonders für Transformations- und andere Reformländer, die durch schwache staatliche Institutionen und stark vermachtete Wirtschaftsstrukturen gekennzeichnet sind. Eine WTO-Mitgliedschaft kann dann dazu dienen, die Politik dem Einfluß mächtiger Interessengruppen durch die Regelbindung teilweise zu entziehen. In den Augen internationaler Kapitalgeber dient die Mitgliedschaft darüber hinaus als „Sigel“ für den dauerhaften Reformwillen eines Landes. Dieser „Import von Glaubwürdigkeit“ bildet in vielen Ländern eine wichtige Vorbedingung dafür, einen bisweilen schmerzhaften Reformprozeß politisch durchzuhalten.

1.3 Wechselwirkungen mit anderen Politikbereichen

Die WTO regelt zwar viel, aber sie umfaßt nicht alle Politikbereiche, die den internationalen Handel beeinflussen. Die Wechselkurspolitik ist die Zwillingschwester der Handelspolitik, da sie das Preisverhältnis von ausländischen und inländischen Gütern beeinflusst.¹⁸ Auch weitere klassische Staatsaufgaben, wie die Bildungs-, Sozial- und Infrastrukturpolitik wirken auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen und sollten die handelspolitische Strategie unterstützen.

Der Wechselkurs bestimmt das Austauschverhältnis von international gehandelten Waren und im Inland hergestellten Gütern. Eine Abwertung der nationalen Währung durch die Zentralbank führt unter anderem dazu, daß Importe im Inland teurer und Exporte im Ausland billiger werden. Dadurch steigt die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie, und zwar sowohl in Exportbranchen als auch in importsubstituierenden Sektoren.

Senkt ein Land nun im Zuge einer Politik der Außenhandelsliberalisierung den Außenzoll, dann sinken die Preise der entsprechenden Güter, und die heimischen Produzenten verlieren an Wettbewerbsfähigkeit. Wird jedoch gleichzeitig die Währung abgewertet, kann dieser Effekt abgemildert oder gar ins Gegenteil verkehrt werden. Zu beachten ist allerdings, daß auch importierte Zwischenprodukte und Kapitalgüter teurer werden, so daß je nach inländischem Wertschöpfungsanteil der Schutzeffekt der Abwertung unterschiedlich ausfällt. Für eine politisch klug gestaltete Außenhandelspolitik ist daher eine Abstimmung von Wechselkurspolitik und Außenhandelsliberalisierung unabdingbar.

18 Präziser ausgedrückt, bestimmt der reale Wechselkurs das Preisverhältnis zwischen handelbaren und nicht-handelbaren Gütern. Bei handelbaren Gütern – also Importen, Exporten und importsubstituierenden Gütern – existiert ein Weltmarktpreis; das Preisniveau nicht-handelbarer Güter – z.B. lokale Dienstleistungen oder transportkostenintensive Güter – wird dagegen stark von nationalen Faktoren bestimmt, wie zum Beispiel dem inländischen Preisniveau.

Neben Handels- und Wechselkurspolitik wirken andere Politikbereiche auf die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Unternehmen ein. Zu nennen sind beispielsweise die staatliche Infrastruktur-, Forschungs- und Bildungspolitik. Auf alle Bereiche übt eine WTO-Mitgliedschaft keinen direkten Einfluß aus. Den Nationalstaaten bleiben hier fast alle politischen Freiheiten. Auch in der Subventionspolitik beispielsweise zum Zwecke der regionalen Strukturförderung oder der sozialpolitischen Abfederung von wirtschaftlichen Anpassungsprozessen behalten die Staaten erhebliche Spielräume. Allerdings verlangt das Nicht-Diskriminierungsverbot der WTO, daß die staatliche Unterstützung nicht primär auf inländische Unternehmen zielt.¹⁹ Zur Zeit ist auch die öffentliche Vergabe von Infrastrukturaufträgen noch nicht an WTO-Disziplinen gebunden, da das Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen nicht für alle Mitglieder verbindlich ist. Würde es in einer kommenden Welthandelsordnung in das multilaterale Handelssystem voll integriert, dann müßten in- und ausländische Infrastrukturanbieter bei der Auftragsvergabe gleichbehandelt werden.

Gelegentlich wird behauptet, daß die WTO die staatliche Sozialpolitik behindern würde. In dieser Schlichtheit ist eine solche Aussage nicht haltbar, was allein daran deutlich wird, daß weltweit trotz teilweise langjähriger WTO-Mitgliedschaft ganz verschiedene Systeme sozialer Sicherung existieren. Es konnte sogar gezeigt werden, daß besonders offene Staaten mehr Geld für soziale Sicherung ausgeben, vermutlich weil die unvermeidlichen Anpassungsmaßnahmen an einen intensiveren Wettbewerb sozial flankiert werden müssen.²⁰ Es ist allerdings richtig, daß der zunehmende internationale Wettbewerb die Finanzierung der sozialen Sicherungsinstrumente erschwert. Die immobilen Produktionsfaktoren leisten einen immer größeren Beitrag (vor allem der Faktor Arbeit), während sich das mobile Kapital einer Besteuerung weitgehend entzieht. Als Lösung bietet sich jedoch nicht eine handelspolitische Abschottung an, sondern es wäre ursachenadäquat, internationale Regeln zur Kapitalbesteuerung zu entwickeln.²¹

19 Das ist beispielsweise der Hintergrund für die erfolgreiche Klage der EU gegen die USA, wo Exportunternehmen mit Hilfe von Briefkastenfirmen auf Überseeterritorien Steuerbefreiungen erhalten.

20 Vgl. Rodrik (1997).

21 Solche internationalen Regeln würden nicht zu einer Harmonisierung von Steuersystemen oder gar Steuersätzen führen, sondern würden Grundsätze festlegen, die von allen Staaten eingehalten werden müßten. Beispielsweise müßte das sogenannte Steuerdumping mit Hilfe von Briefkastenfirmen unterbunden werden, da hier fehlende internationale Regeln eindeutig in ein Gefangenendilemma führen.

2 Praxis der Handelsliberalisierung

Politische Praxis und theoretische Empfehlungen fallen in vielen gesellschaftlichen Bereichen auseinander. Die Handelspolitik bildet da keine Ausnahme. Eine Strategie der Handelsliberalisierung ist in Reinkultur nirgends auf der Welt zu finden. Allerdings ist auch erkennbar, daß alles in allem Handelsbeschränkungen abnehmen und die Mitgliedschaft in der WTO stark ansteigt. Vor allem Entwicklungs- und Transformationsländer haben in den letzten Jahrzehnten ihre Handelspolitik deutlich liberalisiert.

Im folgenden wird die Praxis der Handelsliberalisierung in drei Ländern nachgezeichnet. Südkorea, Mexiko und Polen haben zu unterschiedlichen Zeitpunkten Reformen durchgeführt. Die drei Länder lassen sich zwar nicht direkt mit Rußland vergleichen, aber sie eignen sich gut als Anschauungsbeispiele, weil sie wie Rußland über die nötigen Voraussetzungen für eine Politik der Weltmarktintegration verfügten. Gleichzeitig sind die Erfahrungen hinreichend verschieden, um daraus interessante Konsequenzen zu ziehen. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf der Rolle der Außenhandelsliberalisierung, da es hier nicht darum geht, die Wirtschaftspolitik der drei Länder umfassend darzustellen.

2.1 Südkorea

Südkorea verfolgt seit den 50er Jahren eine pragmatische Handelspolitik, die das Wirtschaftswachstum und die industrielle Entwicklung des Landes unterstützen soll. Die südkoreanische Handelspolitik gilt als Musterfall für eine graduelle Handelsliberalisierung,²² die erfolgreich eine Importsubstitutionspolitik mit einer Exportförderungsstrategie kombinierte. Inzwischen ist Südkorea in hohem Maße in die Weltwirtschaft integriert und hat wirtschaftlich den Status eines Industrielandes erreicht. Südkorea verfolgt heute im großen und ganzen eine liberale Außenhandelspolitik, wobei bestimmte Sektoren nach wie vor durch Zölle oder „Grauzonen-Maßnahmen“ geschützt werden.

Außenhandelspolitik

Nach dem zweiten Weltkrieg und dem darauf folgenden Koreakrieg befand sich die südkoreanische Wirtschaft in einem desolaten Zustand. Das Pro-Kopf-Einkommens des weitgehend agrarisch geprägten Landes befand sich im internationalen Vergleich auf sehr niedrigem Niveau, wichtige makroökonomische Indikatoren waren schlecht und die Importabhängigkeit der Wirtschaft war hoch. Die ersten Versuche zur Ankurbelung der Wirtschaft in den 50er Jahren schlugen weitgehend fehl. Erst mit dem ersten langfristigen Entwicklungsplan im Jahr

22 Nach Einschätzung des IWF ist Korea das einzige (ehemalige) Entwicklungsland, in dem eine graduelle Politik der Handelsliberalisierung politisch durchgehalten und erfolgreich umgesetzt wurde. Vgl. IWF (1992), S. 41. Demgegenüber wurden alle anderen Handelsreformen, die erfolgreich waren, schockartig bzw. sehr weitreichend durchgeführt.

1961 begann sich die Situation zu verbessern, und es wurde gleichzeitig der Grundstein für den südkoreanischen „Entwicklungsstaat“ gelegt, der durch indikative Planung und massive staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen den Übergang zu einem fortgeschrittenen Industriestaat in die Wege leitete. Die südkoreanische Handelspolitik bildete ein Element in dem politischen Baukasten der Regierungen und läßt sich grob in vier Phasen unterteilen:²³

In der ersten Phase der Importsubstitutionspolitik von 1953-1960 wurden arbeitsintensive Leichtindustrien durch ein komplexes außenhandelspolitisches Schutzsystem vom Weltmarkt abgeschirmt. Das daraus resultierende geringe Wachstum, gepaart mit Korruption und intensivem *rent-seeking*, führte zu einem Politikwechsel. Der Schwerpunkt der zweiten Phase lag auf der Exportförderung (1961-1973) für arbeitsintensive Produktionszweige. Dies wurde erreicht durch ein großes Instrumentarium verschiedener Anreize, wie beispielsweise verbilligte Kredite, Zollnachlässe für benötigte Zwischenprodukte oder beschleunigte Abschreibungsoptionen. Gleichzeitig wurde eine selektive Importliberalisierung vorgenommen, so daß wichtige Kapital- und Zwischengüter günstiger eingeführt werden konnten. Quantitative Importbeschränkungen wurden sukzessive durch Zölle ersetzt, wodurch sich das durchschnittliche Zollniveau vorübergehend erhöhte. Außerdem wurde die heimische Währung massiv abgewertet, was zu einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrien führte bzw. – anders ausgedrückt – die Zollprotektion ergänzte.

Zu Beginn der 70er Jahre führte eine Zolltarifreform zu einer Absenkung der Zölle. Dies war nur teilweise Ausdruck für eine liberalere Außenhandelspolitik, sondern sollte die Struktur des Importschutzes ändern. Die Planer waren zu der Ansicht gekommen, daß die bislang geförderte Konsum- und Leichtindustrie nun hinreichend wettbewerbsfähig sein müsse und daß es in der Folge darum gehe, eine Schwerindustrie aufzubauen. Dadurch sollte ein *Upgrading* der Industriestruktur geschaffen werden, das die hohe Importabhängigkeit bei Kapitalgütern verringert. Somit wurde die dritte Phase eingeleitet (1973-1979), in der eine klassische Importsubstitutionspolitik zugunsten der kapitalintensiven Schwerindustrie betrieben wurde. Der Staat hatte einige Industriezweige ausgewählt, für die er besonderes Potential sah.²⁴ Er förderte darüber hinaus die Bildung von Großkonzernen (*Chaebols*), die als Mischkonzerne auf verschiedenen Märkten agieren und Größenvorteile realisieren sollten.

Ende der 70er Jahre geriet die südkoreanische Wirtschaft in eine schwere Rezession. Es setzte die vierte Phase der stufenweisen Importliberalisierung ein, die bis heute andauert. Der durchschnittliche Zollsatz sank in mehreren Stufen und die quantitativen Importbeschränkungen wurden weitgehend abgebaut. Die Steuerung des Staates verlagerte sich von den selektiven Maßnahmen hin zu rahmenorientierten Eingriffen. Darüber hinaus werden seit den 80er Jahren verstärkt technologieintensive Branchen gefördert.

23 Vgl. Kim (1997).

24 Die Kriterien lauteten unter anderem: Potential an steigenden Skalenerträgen, inter-industrielle Verflechtungen, dynamisches Wachstumspotential, Exportfähigkeit). Zu den begünstigten Branchen zählen Chemie, Maschinenbau, Schiffbau, Automobilindustrie und Elektronik.

Die Asienkrise im Jahr 1997 führte nicht nur zu schweren wirtschaftlichen und sozialen Problemen, sondern bildete auch den Anlaß zu einem grundsätzlichen Überdenken des südkoreanischen Entwicklungswegs. Der nach wie vor stark steuernd eingreifende Staat hatte Schwierigkeiten, die Wirtschaft zu einem Hochtechnologieland zu transformieren.²⁵ Die *Chaebols* und die intensiven Regulierungen wurden zunehmend als Wachstumsbremse angesehen. Seit 1998 hat die Deregulierung an Fahrt gewonnen, auch um ausländische Direktinvestitionen wird intensiver geworben. In der Handelspolitik wurde der bereits eingeschlagene Liberalisierungskurs fortgesetzt.

Heute liegt der durchschnittliche angewandte Zollsatz mit 7,9% etwas über dem Satz in der EU (5%) aber niedriger als in den meisten Entwicklungsländern.²⁶ Allerdings spiegelt die Zollstruktur eine im internationalen Vergleich sehr deutliche Zolleskalation wider, wodurch die effektive Protektion für weiterverarbeitete Produkte deutlich höher liegt, als es die nominalen Zollsätze vermuten lassen.²⁷ Eine wichtige Rolle spielen weiterhin nicht-tarifäre Importhemmnisse (sogenannte „Grauzonen-Maßnahmen“), die den Import faktisch erschweren. Beispielsweise klagt die internationale Automobilindustrie darüber, daß importierte Autos in Südkorea lediglich einen Marktanteil von 0,2% erreichen, unter anderem, weil die Besitzer ausländischer Autos mit einer plötzlichen Steuerfahndung rechnen müssen. Außerdem verbreiten die Regierung und die ihr verbundenen Medien von Zeit zu Zeit ein Negativimage für bestimmte Importprodukte. Den Agrarmarkt hat Südkorea ähnlich wie die EU durch zahlreiche Maßnahmen vom Weltmarkt abgeschottet.

Politische Akteure und Rolle der WTO

In Südkorea ist die Exekutive bzw. die zentralstaatliche Bürokratie der Hauptakteur bei der Gestaltung der Handelspolitik. Neben dem Präsidenten sind mehrere Ministerien involviert, von denen das Planungsministerium (*Economic Planning Board*), das Handels- und das Außenministerium den größten Einfluß ausüben. Die Legislative konnte sich erst seit den 80er Jahren Mitbestimmungsrechte erstreiten.²⁸

Bedingt durch das wenig partizipative politische System Südkoreas in den 60er und 70er Jahren war der Einfluß von Interessengruppen auf die Politik relativ gering. Das Handelsministerium organisierte regelmäßige Anhörungen für zahlreiche industrielle Branchen, um deren Ansichten zu erfahren. Nach Gründung der *Chaebols* vergrößerte sich der Einfluß dieser Großbetriebe auf handelspolitische Entscheidungen, was in der Regel auf informellem

25 Das Schlagwort von der „*High Cost, Low Efficiency Location*“ machte die Runde. Vgl. hierzu Altenburg/Hillebrand/Meyer-Stamer (1998), S. 41 ff.

26 Vgl. WTO (2001), S. 17.

27 Vgl. WTO (2001), S. 14 f. Unter Zolleskalation versteht man eine Zollpolitik, bei der die Höhe des Zolls mit dem Verarbeitungsgrad der Produkte steigt.

28 Vgl. Khiwan/Soo (1989).

Wege stattfindet. Wie in den meisten Industriestaaten verfügt außerdem der landwirtschaftliche Sektor über direkte Kanäle in das Landwirtschaftsministerium, was zu einer stark protektionistischen Politik im Agrarbereich geführt hat.

Der Beitritt Südkoreas zum GATT im Jahr 1967 hatte so gut wie keinen Einfluß auf die Gestaltung der Handelspolitik. Das erkennt man bereits daran, daß in den wissenschaftlichen Veröffentlichungen zur Handelspolitik Südkoreas das Datum überhaupt nicht erwähnt wird. In den 60er und 70er Jahren erlaubte der Status des Entwicklungslandes Südkorea, die Bestimmungen des *Special and Differential Treatment* in Anspruch zu nehmen, was vor allem den Artikel XVIII GATT betrifft.²⁹ Dadurch konnte Südkorea von den Konzessionen der Handelspartner profitieren, ohne eigene Marktöffnungszugeständnisse machen zu müssen.

Diese Strategie stieß jedoch an politische Grenzen, sobald die Exporterfolge deutlicher ausfielen. Die Industrieländer als wichtigste Handelspartner waren nicht länger bereit, große Handelsbilanzdefizite mit Südkorea hinzunehmen, und verlangten eine weitere Marktöffnung. Die Liberalisierungsschritte seit Anfang der 80er Jahre beruhten also nicht nur auf „ökonomischer Einsicht“ sondern auch auf politischem Druck der Handelspartner.³⁰ Heute liegen die angewandten Zölle im Durchschnitt deutlich unter den in der WTO gebundenen Zöllen (7,9% gegenüber 11,7%)³¹, so daß die WTO-Mitgliedschaft nicht als Grund für das derzeitige Zollniveau herangezogen werden kann. Die starke Zollspreizung zeigt, daß Südkorea weiterhin gewillt ist, bestimmte Branchen selektiv zu schützen.

Inzwischen ist das wirtschaftliche Gewicht Südkoreas so groß, daß das Land in den WTO-Handelsrunden eine aktive Rolle spielt und Liberalisierungszugeständnisse mit seinen Handelspartnern tauscht. Bei der letzten Verhandlungsrunde lauteten die beiden wichtigsten Ziele, den Marktzugang für südkoreanische Exporte auch unter Hinnahme eigener Öffnungspflichten zu sichern und das GATT institutionell zu stärken, um den bilateralen Druck durch mächtige Handelspartner – allen voran die USA – abzuschwächen und in multilaterale Foren zu lenken. Die WTO wird in diesem Sinne als wichtige Institution für die Fortsetzung der südkoreanischen Handelspolitik angesehen.³²

29 Artikel XVIII des GATT („Staatliche Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung“) benennt Situationen, in denen Entwicklungsländer besondere Schutz- oder Unterstützungsmaßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung einführen und damit von den multilateralen Vereinbarungen abweichen dürfen. Vgl. Whalley (1999) für eine Analyse der *Special and Differential Treatment* Bestimmungen.

30 In den 80er Jahren übten die USA außerdem massiven bilateralen Druck auf Südkorea aus, um den Schutz geistigen Eigentums durchzusetzen.

31 Vgl. WTO (2001), S. 17. Unter gebundenen Zöllen versteht man die in den GATT-Verhandlungen mit den Handelspartnern vereinbarten Zölle, die von dem Vertragsstaat nicht mehr unilateral erhöht werden dürfen – es sei denn, bestimmte definierte Ausnahmesituationen treten ein.

32 Ähnlich wie die EU und Japan vertritt Südkorea im landwirtschaftlichen Bereich weiterhin eine protektionistische Position. Mit den anderen Verpflichtungen im WTO-Rahmen wie beispielsweise dem TRIPS-Abkommen hat Südkorea – anders als noch in den 80er Jahren – als technologisch fortgeschrittene Industrienation keine Probleme mehr.

Ergebnisse der Handelspolitik

Die Handelspolitik hat durch gezielte Importsubstitution und Exportförderung einen gewichtigen Anteil am wirtschaftlichen Wachstums- und Umstrukturierungsprozeß Südkoreas. Eine solche Politik entspricht nicht den theoretischen Empfehlungen der neoklassischen Außenhandels­theorie, da sie kurzfristige Effizienzverluste in Kauf nimmt, um dynamische Kräfte in der Ökonomie in Gang zu setzen.³³ Daß diese Strategie aufging, hängt damit zusammen, daß sie ein Teil einer fein abgestimmten Wirtschaftsplanung bildete.³⁴ Die Erfolge der südkoreanischen Handelspolitik hängen also eng von diesem Zusammenspiel ab und können nicht ohne weiteres auf andere Länder übertragen werden.

Die Wirtschaftsstruktur änderte sich seit den 50er Jahren drastisch.³⁵ Der industrielle Sektor expandierte auf Kosten der Landwirtschaft, während der Anteil der Dienstleistungen etwa konstant blieb. In den 70er Jahren verschob sich das Gewicht innerhalb der Industrie von den Leicht- zu den Schwerindustrien. In den 90er Jahren gelang der Anschluß an Hochtechnologie­sektoren wie die Halbleiterbranche. Die Exporte stiegen drastisch an (in den 60er Jahren um durchschnittlich 40% pro Jahr), und die Exportstruktur wurde stark diversifiziert. Zu Beginn dominierten arbeitsintensive Produkte, die sukzessive durch kapital- und später durch technologieintensive Güter abgelöst wurden. Die südkoreanische Ökonomie spezialisierte sich insofern im Laufe der Zeit gemäß ihren komparativen Vorteilen. Allerdings hat der Staat durch massive Interventionen jeweils darauf hingewirkt, daß Lerneffekte in Gang gesetzt wurden, um die nächste Stufe komparativer Vorteile zu erreichen. Das statische theoretische Konzept wurde durch die politische Planung dynamisiert. Die periodisch aufgetretenen Krisen zeigen allerdings auch, daß ein solcher staatlicher Planungsprozeß nicht ohne Risiko ist.

Der wirtschaftliche Entwicklungsprozeß ging einher mit einer Verbesserung der sozialen Lage der Bevölkerung. Die Reallöhne haben sich zwischen 1960 und 1991 um durchschnittlich 8% pro Jahr erhöht. Die Beschäftigungsrate der Bevölkerung nahm insgesamt stark zu, wobei besonders die Beschäftigung von Frauen anstieg.³⁶ Das starke Wachstum der Export­branchen führte zu einer steigenden Arbeitskräftenachfrage und damit zu sinkender Arbeitslosigkeit. Diese Aussagen sollen nicht verdecken, daß die Unterdrückung von Arbeiterselbstorganisationen an der Tagesordnung war. Die wirtschaftlichen Erfolge fanden unter einem sehr restriktiven Regime statt, welches Arbeiter- und Sozialrechte in vielen Bereichen mißachtete.³⁷ Dennoch bleibt festzuhalten, daß in Südkorea ein relativ breitenwirksames Wachstum

33 Vgl. hierzu ausführlich Amsden (1989).

34 Ein wichtiges, hier nicht näher behandeltes, Element der Strategie bestand in einer makroökonomischen Politik, die interne und externe Ungleichgewichte rechtzeitig vermied.

35 Vgl. Krueger (1995), S. 14 ff.

36 Vgl. Hong (1981).

37 Strikte Neoklassiker bezeichnen diese Situation als deregulierten Arbeitsmarkt, vgl. z.B. Krueger (1995), S. 17. Unter diesem Blickwinkel war der „freie“ Arbeitsmarkt eine entscheidende Bedingung für den Erfolg der außenorientierten Entwicklungsstrategie.

eingesetzt hat und der heutige wirtschaftliche und soziale Entwicklungsstand mit dem einiger Industrieländer vergleichbar ist.

2.2 Mexiko

Mexiko verfolgte bis Anfang der 80er Jahre eine Politik der importsubstituierenden Industrialisierung. Neben einigen Erfolgen in ausgewählten Branchen hatte diese Politik zu erheblichen Ineffizienzen in der Produktionsstruktur geführt. Mitte der 80er Jahre wurde im Rahmen eines allgemeinen Strukturanpassungsprogramms das Außenhandelsregime radikal liberalisiert. Durch den Beitritt zum GATT im Jahr 1986 und die Gründung der Freihandelszone NAFTA im Jahr 1994 wurden die handelspolitischen Reformen festgeschrieben. Die weltwirtschaftliche Integration Mexikos stieg in der Folge deutlich an. Mit den wirtschaftlichen Erfolgen gingen schwere soziale Probleme einher, da der wirtschaftliche Umstrukturierungsprozeß nicht reibungslos vonstatten ging.

Außenhandelspolitik

In der Phase der importsubstituierenden Industrialisierung, die in Mexiko in den 30er Jahren begonnen hatte und bis in die 70er Jahre verfolgt wurde, erhöhte Mexiko sukzessive die Importhemmnisse.³⁸ Neben einem hohen Zollniveau und den staatlich oberhalb der Weltmarktpreise festgesetzten Importreferenzpreisen wurden besonders Importlizenzen als Schutzinstrument genutzt. In dieser Phase konnten einerseits beeindruckende wirtschaftliche Erfolge erzielt werden (die Wirtschaft wuchs zwischen 1940 und 1970 im Durchschnitt um 6% pro Jahr).³⁹ Allerdings benachteiligte die Politik sowohl die Landwirtschaft als auch die Exportindustrie. Die expandierenden Branchen produzierten sehr kapitalintensiv und konnten nur einen geringen Teil des Arbeitskräftepotentials aufnehmen. Die soziale Ungleichheit war extrem ausgeprägt, das wirtschaftliche Wachstum war in seiner Breitenwirkung begrenzt und die hohen Schutzmauern verdeckten, daß ein Großteil der Betriebe international nicht wettbewerbsfähig war.

In den 70er Jahren versuchte die Regierung durch verschiedene Programme, Exporte zu fördern und die Exportstruktur zu diversifizieren. Gleichzeitig verfolgte sie eine expansive makroökonomische Politik, um konsumtive Staatsausgaben zu finanzieren. Die hohe interne und externe Verschuldung und die daraus resultierende Inflation führten zu einer realen Aufwertung der heimischen Währung (*Peso*). Die Importlizenzen dienten nun gleichzeitig der Stabilisierung der Leistungsbilanz (1976 waren bereits 90% des Importwertes einem Lizenzierungsverfahren unterworfen). Eine 100%-ige Abwertung des *Peso* im Jahr 1976 verbesserte

38 Vgl. Kraemer (1997), S. 144 ff. und die dort angegebene Literatur.

39 Vgl. Hamilton/Kim (1993), S. 123.

die internationale Wettbewerbsfähigkeit Mexikos, so daß der Importschutz etwas gelockert werden konnte. Doch schon bald hatte wieder eine reale Aufwertung stattgefunden, und im Jahr 1982 unterlagen sämtliche Importe dem Lizenzierungsverfahren.

Im selben Jahr erreichte die wirtschaftliche Krise Mexikos ihren Höhepunkt und mündete in die Schuldenkrise. Ein vom IWF überwachtes und unterstütztes orthodoxes Stabilisierungsprogramm wurde umgesetzt, welches primär auf die Beseitigung der makroökonomischen Ungleichgewichte zielte. Daneben wurden verschiedene Strukturanpassungsmaßnahmen ergriffen, die auf die Wiederherstellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zielten. Die Politik der Außenhandelsliberalisierung bildete ein wichtiges Element in dem Liberalisierungspaket. Sie vollzog sich in mehreren Schritten, wurde aber äußerst schnell und radikal durchgeführt.

Zwischen 1983 und 1985 wurden die nicht-tarifären Handelshemmnisse sukzessive durch Zölle ersetzt, das Zollniveau also kurzfristig angehoben. Gleichzeitig minderte eine massive Währungsabwertung den internationalen Wettbewerbsdruck. Die Zollstruktur wurde vereinfacht und transparenter gestaltet. 1985 wurde das Liberalisierungstempo durch ein präsidentielles Dekret beschleunigt, was durch den Beitritt zum GATT im Jahr 1986 untermauert wurde. Das Liberalisierungsprogramm wurde 1987 mit einer fast vollständigen Abschaffung der nicht-tarifären Beschränkungen, einer Halbierung des durchschnittlichen gewichteten Zollsatzes auf 5,6% und der Festsetzung eines Höchstzollsatzes von 20% zunächst beendet. Das Land hatte sich so innerhalb von 6 Jahren von einem stark geschützten zu einem offenen Handelsregime entwickelt.⁴⁰

Doch bereits 1990 wurden von Mexiko, Kanada und den USA die Gespräche zur Gründung der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA aufgenommen, wodurch die Außenhandelsliberalisierung in eine neue Dimension vorstieß. NAFTA trat am 1.1.1994 in Kraft und führt zu einer vollständigen Liberalisierung der Handelsbeziehungen innerhalb der nächsten 15 Jahre. Darüber hinaus sind in dem Abkommen auch alle Bereiche geregelt, die von der WTO erfaßt werden, wobei die Regeln in einigen Fällen über die WTO-Bestimmungen hinausgehen.⁴¹ Für Mexiko gelten großzügigere Übergangsfristen als für die beiden Industriestaaten. Bislang verläuft die Umsetzung der Vereinbarungen planmäßig.⁴²

Kurz nach Inkrafttreten von NAFTA rutschte Mexiko in die „*Peso*-Krise“. Internationale Anleger zogen innerhalb kurzer Zeit ihr Kapital aus Mexiko ab, so daß die Zentralbank den deutlich überbewerteten *Peso* nicht länger stützen konnte. Ein Stabilisierungsprogramm mit internationaler Unterstützung vermied einen Zusammenbruch des mexikanischen Finanzsystems. Der *Peso* wurde drastisch abgewertet. Bereits im nächsten Jahr befand sich die Wirt-

40 Vgl. IWF (1992), S. 44-46.

41 Vgl. Senti (1996) für einen Überblick über den NAFTA-Vertrag.

42 Vgl. Preusse (2000), S. 336.

schaft wieder auf Erholungskurs, so daß die Liberalisierungspolitik der Regierung nicht in Gefahr geriet.

Politische Akteure und Rolle der WTO

Traditionell spielt in Mexiko das Handels- und Industrieministerium die zentrale Rolle bei der Gestaltung der Handelspolitik. Die Politik wurde in Abstimmung mit Teilen der – häufig vom Staat abhängigen – Wirtschaft entwickelt, was ein erhebliches Potential an *rent-seeking* für alle Beteiligten bot. In den 80er Jahren setzte die Regierung unter dem Druck von Weltbank und IWF ein Liberalisierungsprogramm „von oben“ durch. Der Beitritt zum GATT und insbesondere die Gründung von NAFTA dienten dazu, den eingeschlagenen Liberalisierungskurs auch gegen heimische Widerstände festzuschreiben.

1970 wurde das Institut für Außenhandel gegründet, um die Exportfördermaßnahmen des Staates zu koordinieren und die Regierung bei der Gestaltung der Handelspolitik zu beraten.⁴³ Sein Direktorium setzte sich aus hohen Bürokraten und Vertretern der relevanten Industrie- und Handelsverbände zusammen. Allerdings erwies sich die politische Durchschlagskraft des Instituts als schwach, weil alle wichtigen Entscheidungen weiterhin im Handelsministerium getroffen wurden. Das Institut wurde schließlich im Jahr 1984 wieder aufgelöst.

Die Bürokraten im Ministerium neigten zur diskretionären Steuerung der Importe, was sich mit der protektionistischen Einstellung weiter Teile der Wirtschaft gut ergänzte. Ende der 70er Jahre scheiterte ein Beitritt zum GATT, weil weder in Politik noch Wirtschaft ein wesentlicher Liberalisierungsbedarf gesehen wurde. Selbst in einem 1984 vom Handelsministerium veröffentlichten Programm zur Förderung der Industrialisierung und des Handels spiegelt sich noch deutlich die protektionistische Grundtendenz des Ministeriums und seiner industriellen Klientel.

Es bedurfte daher 1985 des präsidentiellen Erlasses, um eine ernsthafte Außenhandelsliberalisierung einzuleiten. In der Regierungsspitze arbeiteten zahlreiche in den USA ausgebildete Technokraten, die einer Liberalisierung positiver gegenüberstanden als die traditionelle mexikanische Politik. Neben der Weltbank und dem IWF arbeiteten auch innerhalb Mexikos wichtige Akteure auf eine stärkere Öffnung zum Weltmarkt hin: Die Zentralbank, die um Preisstabilität und die Leistungsbilanz besorgt war und weitere Abwertungen vermeiden wollte; Teile der Industrie, die sich durch eine Öffnung Vorteile versprachen; die erstarkende Oppositionspartei PAN, die unter den staatsfernen Wirtschaftskreisen ihre größten Anhänger hatte. Im verarbeitenden Gewerbe gab es unterschiedliche Meinungen, die sowohl zwischen als auch innerhalb der Verbände geäußert wurden. Generell waren kleine und mittlere Unternehmen sowie staatsnahe Konglomerate protektionistischer eingestellt.⁴⁴ Interessanterweise ließ

43 Vgl. hier und im folgenden Rubio/Rodriguez/Blum (1989).

44 Vgl. Hamilton/Kim (1989), S. 124 f.

sich in empirischen Untersuchungen kein starker Einfluß spezifischer Interessengruppen auf die Liberalisierungspolitik erkennen, die Branchen wurden relativ gleich behandelt. Das deutet darauf hin, daß die mexikanische Regierung ihre Außenhandelspolitik relativ autonom gestaltet hat.⁴⁵

Der Beitritt zum GATT erfolgte 1986, um die eingeleitete Liberalisierung gegen interne Widerstände abzusichern. Die damit verbundenen Verpflichtungen blieben allerdings weit hinter der tatsächlich vorgenommenen Liberalisierung zurück. Nur für 15,9% der Importe wurden den Handelspartnern überhaupt Konzessionen angeboten; der Höchstzollsatz wurde auf 50% festgelegt (und lag bereits 1987 tatsächlich nur bei 20%).⁴⁶ In der Uruguay-Runde des GATT spielte Mexiko eine aktive Rolle und nahm eine Mittlerstellung zwischen extrem liberalisierungsskeptischen Entwicklungsländern und offeneren Entwicklungsländern ein. Der durchschnittliche gebundene Zoll entspricht aber immer noch 34,8% und liegt damit deutlich über dem tatsächlich angewandten Durchschnittszoll von 12,6%.⁴⁷

Noch stärker als der WTO-Beitritt wird die Gründung von NAFTA als Signal an die internationalen Investoren und Kapitalgeber empfunden.⁴⁸ Mit NAFTA wird der Schritt zur tieferen Integration vollzogen, da nicht nur in einigen Jahren Freihandel zwischen den drei beteiligten Ländern herrschen soll, sondern vor allem auf dem Gebiet ausländischer Direktinvestitionen investitionsfreundliche Regelungen verabschiedet wurden.⁴⁹ Diese Selbstbindung der mexikanischen Politik an ein marktwirtschaftliches Wirtschaftsmodell verlieh der Regierung die benötigte Glaubwürdigkeit, um den eingeschlagenen Kurs durchzuhalten.

Ergebnisse der Handelspolitik

Da die handelspolitischen Reformen im Kontext eines restriktiven makroökonomischen Stabilisierungsprogramms und weiterer Strukturreformen durchgeführt wurden, ist eine Zurechnung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen schwierig. Insgesamt läßt sich sagen, daß seit 1982 eine wechselhafte und langsame wirtschaftliche Erholung eingesetzt hat. Ex- und Importe sind dramatisch angestiegen, die Wirtschaft spezialisiert sich auf arbeitsintensive Produktionsprozesse, die internationale Wettbewerbsfähigkeit hat sich verbessert und die soziale Ungleichheit hat zugenommen.

45 Vgl. Kraemer (1997), S. 376 ff.

46 Vgl. Rubio/Rodriguez/Blum (1989), S. 173 f.

47 Vgl. WTO (2001), S. 17.

48 Vgl. z.B. Graham/Wada (2000).

49 Beispielsweise enthält der Vertrag ein Klagerecht für Investoren gegen nationale Gesetzesänderungen, die zu „Enteignung“ oder zur diskriminierenden Schädigung des Unternehmens führen können.

Die Entwicklung der Exporte gilt den Befürwortern der Liberalisierungspolitik als Bestätigung: Die Exporte für verarbeitete Güter stiegen zwischen 1985 und 1996 um 20% pro Jahr.⁵⁰ Auch das Ziel der Exportdiversifizierung wurde weitgehend erreicht, da insbesondere die hohe Abhängigkeit von den Ölexporten zugunsten der verarbeitenden Industrie abgebaut wurde. Allerdings waren zumindest in den ersten Jahren nach der Handelsliberalisierung andere Faktoren für die Exportdiversifizierung hauptverantwortlich.⁵¹ Später entwickelten sich die Lohnveredelungsbetriebe (*maquilas*) zum Exportmotor. Sie trugen im Jahr 2000 fast 50% zum mexikanischen Export bei, wobei lediglich 2,8% der verwendeten Inputs in Mexiko produziert wurden.⁵² Mit dem Exportboom sind jedoch auch Probleme verbunden: Die Abhängigkeit von den USA als traditionell wichtigsten Handelspartner hat durch NAFTA zugenommen. Gingen 1980 noch 70% der mexikanischen Exporte in die USA, so sind es heute fast 90%.⁵³ Mit den Exporten stiegen auch die Importe, so daß die mexikanische Handelsbilanz mit wenigen Ausnahmen ein deutliches Defizit verzeichnet.⁵⁴

Mexiko spezialisiert sich relativ deutlich auf arbeitsintensive Produktionsprozesse und nutzt so die im internationalen Vergleich niedrigen Lohnkosten. Die Spezialisierung erfolgt zunehmend nach den komparativen Vorteilen entlang der Wertschöpfungskette *innerhalb* einer Industrie – ein Trend, der durch den handelsumleitenden Effekt von NAFTA und den starken Zufluß ausländischer Direktinvestitionen verstärkt wurde.⁵⁵ Davon konnten vor allem die *maquilas* profitieren. Besonders dynamisch entwickelten sich hier die Automobil-, Autoteile-, Elektro und Textilindustrie. In den letzten Jahren zeichnet sich ein gewisses *Upgrading* bei den *maquilas* ab, so daß langsam auch komplexere Produktionsprozesse aufgebaut werden.

Die produktiven Enklaven in Mexikos Norden sowie in einzelnen weiteren Regionen können nicht verdecken, daß große Teile der kleinen und mittleren Unternehmen noch nicht international wettbewerbsfähig sind.⁵⁶ Sie gerieten durch die Handelsliberalisierung und den Importboom unter starken Druck. Allerdings leiden sie auch an der mangelnden Verfügbarkeit von Krediten, um dringend benötigte Investitionen tätigen zu können. Besondere Probleme haben die zahlreichen Kleinproduzenten in der Landwirtschaft, die durch die billigen Importe aus den USA verdrängt werden. Da die ländlichen Regionen ohnehin zu den strukturschwächsten

50 Vgl. Weiss (1999), S. 152.

51 Vgl. Kraemer (1997), S. 173. Zu nennen sind vor allem die Währungsabwertung, die dramatisch gesunkenen Reallöhne und die niedrige Binnennachfrage.

52 Vgl. The Economist (2000), S. 9.

53 Vgl. Krueger (2000), S. 768 und The Economist (2000), S. 9.

54 Nicht die Steigerung der Importe an sich ist das Problem, da sie nicht unerheblich zur steigenden Wettbewerbsfähigkeit der mexikanischen Wirtschaft beigetragen haben. Aber das Leistungsbilanzdefizit erreichte in einigen Jahren bedrohliche Ausmaße, wie spätestens mit der Peso-Krise deutlich wurde.

55 Vgl. Preusse (2000), S. 348.

56 Vgl. auch Altenburg (1998).

in Mexiko zählen, stehen alternative Erwerbsquellen nicht ausreichend zur Verfügung, so daß die sozialen Spannungen zunehmen.

Die sozialen Auswirkungen der Handelsliberalisierung sind schwer zu quantifizieren. Die Reallohnverluste, die mit den Stabilisierungsprogrammen einher gingen, können kaum der Handelsliberalisierung angelastet werden. Der wohl direkteste Einfluß zeigt sich auf die Lohnstruktur, die sich seit den 80er Jahren gespreizt hat. Die Ungleichheit zwischen Hoch- und Niedriglohneempfängern hat zugenommen.⁵⁷ Sowohl die Handelsliberalisierung als auch die zunehmenden ausländischen Direktinvestitionen haben zu einer größeren Nachfrage nach ausgebildeten Arbeitskräften geführt.⁵⁸ Das mexikanische Bildungswesen konnte dieser Nachfrage nicht gerecht werden, weshalb die Löhne für diese Gruppen stark anstiegen. Demgegenüber besteht ein Überangebot an schwach ausgebildeten Arbeitskräften, so daß kein Druck zu einer Erhöhung der Löhne in diesem Segment besteht.

Sowohl die expansiven Exportbranchen als auch die Direktinvestitionen konzentrieren sich auf einige Regionen in Mexiko (vor allem im Norden an der Grenze zu den USA und um Mexiko-Stadt). Die sozialen Unterschiede haben sich dadurch innerhalb des Landes weiter verschärft (das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen des reichsten Bundesstaats im Norden ist dreimal so hoch wie das der ärmsten im Süden).⁵⁹ Inzwischen hat die Regierung erkannt, daß komplementäre Maßnahmen dringend nötig sind, um das Auseinanderdriften des Landes abzumildern. Auch wenn der Außenhandel hierfür nur zu einem Teil mitverantwortlich ist, droht ansonsten die Gefahr, daß der Ruf nach protektionistischen Maßnahmen wieder lauter wird.

2.3 Polen

Polens Außenhandelsregime war bis 1989 geprägt durch die staatlich geplante Arbeitsteilung im Rahmen des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Mit dem Ende des Kommunismus verfolgte Polen eine Strategie des schnellen Übergangs zur Marktwirtschaft. Auch der Außenhandel wurde 1990 in Rekordzeit liberalisiert. Dieser Schritt bildete ein wichtiges Element im Transformationsprozeß, weil es den Strukturwandel der polnischen Wirtschaft und die Integration in die Weltwirtschaft beschleunigte. Handelspolitisch lehnt sich Polen heute durch die bevorstehende Aufnahme in die EU stark an deren Handelspolitik an.

57 Vgl. Robertson (2000) und für eine theoretische Erklärung Wood (1997).

58 Anders als gelegentlich angenommen haben die ausländischen Direktinvestitionen nicht zu absolut niedrigeren Löhnen geführt, sondern zu einer größeren Lohnspreizung. Vgl. auch Graham/Wada (2000), S. 790 f.

59 Vgl. The Economist (2000), S. 10.

Außenhandelspolitik

Der Außenhandel wurde unter den Bedingungen einer Zentralverwaltungswirtschaft staatlich gelenkt.⁶⁰ Importe und Exporte wurden als Teil des Planungsprozesses mit Hilfe von Lizenzen und der Zuteilung von Devisen gesteuert. Staatliche Außenhandelsgesellschaften wickelten den Handel unter Verwendung staatlich gesetzter Preise ab. Der Großteil des Handels fand innerhalb des RGW statt. Dieses System führte zu zwei Arten von Verzerrungen:⁶¹ Firmen und Sektoren spezialisierten sich in Bereichen, die auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähig gewesen wären. Der Handel zwischen den beteiligten Ländern war intensiver, als es unter Marktbedingungen gerechtfertigt gewesen wäre.

Nach dem Zusammenbruch des Sozialismus entschied sich Polen für eine sehr schnelle Form der Außenhandelsliberalisierung („*Big-Bang-Approach*“), die im Zusammenhang mit einer restriktiven Makropolitik und anderen Liberalisierungsmaßnahmen (z.B. der Deregulierung ausländischer Direktinvestitionen) umgesetzt wurde. Ein liberales Außenhandelsregime wurde als entscheidendes Element angesehen, um eine Anpassung der inländischen Preisverhältnisse an die Weltmarktpreise zu ermöglichen, den Wettbewerb zu stimulieren und dadurch eine ineffiziente Spezialisierungsstruktur aufzubrechen. Zum 1.1.1990 wurden die Restriktionen für Geschäftsleute beim Devisenerwerb aufgehoben, die Währung massiv abgewertet und fast alle nicht-tarifären Handelshemmnisse abgeschafft. Um die Grundversorgung sicherzustellen, wurden temporäre Exportbeschränkungen auf 24 Produkte erlassen. Der durchschnittliche Zollsatz veränderte sich kaum (von 12% auf 13,6% im Jahr 1991).⁶²

Mit dem Abschluß der Uruguay-Runde des GATT hat Polen seinen gewichteten Durchschnittszoll auf 9,9% gesenkt und 91% der Zölle für industrielle Produkte gebunden.⁶³ Insgesamt hat Polen damit ein relativ offenes Handelsregime erreicht, wobei Spitzenzölle in sensiblen Bereichen und wenige quantitative Importhindernisse fortbestehen. Eine Sonderstellung nimmt die weiterhin stark geschützte Landwirtschaft ein, die auf dem Weltmarkt nicht wettbewerbsfähig ist. In der Landwirtschaft sind – je nach Schätzung – zwischen 18 und 27% der Erwerbsbevölkerung tätig, die jedoch nur knapp 5% zum Bruttoinlandsprodukt beitragen.⁶⁴ Die Landwirtschaft wird durch flexible Quoten und Einfuhrabgaben sowie durch interne Stützungsmaßnahmen vom Weltmarkt abgeschirmt. Relativierend sei festgestellt, daß die Protektion der Landwirtschaft in der EU fast doppelt so groß ist wie in Polen.

60 Vgl. IWF (1992), S. 27 ff.

61 Vgl. Michalopoulos (1999), S. 5.

62 Vgl. Gács (1994) und IWF (1992), S. 28 ff.

63 Vgl. OECD (1996), S. 33.

64 Vgl. Ludwig (2000, 2000a).

Politische Akteure und Rolle der WTO

Die Liberalisierungsmaßnahmen wurden Ende der 80er Jahre von einer reformbereiten Regierung mit Unterstützung multilateraler Geber (Weltbank, IWF) und westlicher Regierungen umgesetzt. Von Anfang an forcierte die EU den Prozeß durch bilaterale Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen, das 1991 im Assoziierungsvertrag (Europavertrag) der EU mit Polen festgeschrieben wurde. Der Vertrag sieht die schrittweise Liberalisierung des Außenhandels vor, wobei Polen längere Übergangsfristen gewährt wurden. Bestimmte sensible Bereiche bleiben ausgenommen bzw. unterliegen speziellen Bestimmungen. Inzwischen konzentrieren sich die Verhandlungen auf den EU-Beitritt Polens, womit Polen in den gemeinsamen Markt (und in die gemeinsame Handelspolitik) aufgenommen würde.

Ein interessantes Merkmal in Polen ist die große Zustimmung für die Außenhandelsliberalisierung, die Anfang der 90er Jahre in der Öffentlichkeit herrschte.⁶⁵ Die Konsumenten begrüßten die neuen Konsummöglichkeiten enthusiastisch. Die Gewerkschaftsbewegung stellte bzw. unterstützte die Regierung. Wirtschaftliche Interessengruppen waren entweder noch nicht vorhanden oder profitierten von der handelspolitischen Öffnung. Erst nach zwei bis drei Jahren regte sich Widerstand in „sensiblen“ Branchen wie der Landwirtschaft oder dem Stahlsektor, wo Dumping-Beschwerden gegen die Handelspartner aus dem ehemaligen RGW laut wurden. Eine Vorreiterrolle im klassischen Lobbying zugunsten protektionistischer Maßnahmen spielten ausgerechnet die neu gegründeten *Joint Ventures* von polnischen und westlichen Unternehmen. Diese *Joint Ventures* – überwiegend im Kfz-Sektor – orientieren sich primär auf den relativ großen polnischen Markt, hatten daher ein Interesse an einem Außenschutz und setzten sich erfolgreich für höhere Zölle und die Beibehaltung von Einfuhrquoten ein.

Polen ist seit 1967 Mitglied des GATT. Allerdings wurden mit den osteuropäischen Staaten, als sie ins GATT aufgenommen wurden, spezielle Vereinbarungen getroffen, die von den multilateralen Handelsregeln abwichen. Dieser „Sündenfall“ war nötig, weil die GATT-typischen Marktzugangsversprechen unter den Bedingungen einer Zentralverwaltungswirtschaft bedeutungslos gewesen wären. Die speziellen Regeln verpflichteten beispielsweise Polen, ab 1973 den Wert seiner Importe um jährlich mindestens 7% zu steigern – eine Bestimmung, die mit einem marktwirtschaftlichen Handel nicht zu vereinbaren ist.⁶⁶ Nach dem Zusammenbruch der Zentralverwaltungswirtschaften wurden die Beitrittsprotokolle der Transformationsländer zum GATT neu verhandelt und die gegenseitigen Verpflichtungen den neuen Bedingungen angepaßt.

Die Uruguay-Runde des GATT traf mit der Transformation zur Marktwirtschaft zusammen. Die generell sehr positive Einstellung der politischen Eliten und weiter Teile der Bevölkerung zu den eingeleiteten Reformen erleichterte es Polen, die neuen Verpflichtungen im Rahmen der WTO zu übernehmen. Das regelbasierte multilaterale Handelssystem wurde als wichtiger

65 Vgl. hier und im folgenden Gács (1994).

66 Vgl. IWF (1992), S. 39.

Stabilitätsanker angesehen, um wichtige Reformen abzusichern, bevor die „Flitterwochen“ der ersten Transformationsjahre zu Ende sind.⁶⁷ Dieser Selbstdisziplinierungseffekt dürfte höher zu bewerten sein als die konkreten Nutzen beim Marktzugang, die Polen in den Verhandlungen erreichen konnte. Denn Polen hatte bereits vorher von den wichtigsten Handelspartnern Präferenzzölle zugebilligt bekommen. Immerhin gibt die Mitgliedschaft in der WTO eine größere Sicherheit als bilateral zugestandene Präferenzzölle, die auch wieder entzogen werden können. Darüber hinaus schützt eine WTO-Mitgliedschaft Polen besser gegen nicht-tarifäre Handelshemmnisse, als es außerhalb der WTO möglich gewesen wäre. So konnte gezeigt werden, daß Transformationsländer, die nicht Mitglied der WTO waren, häufiger von Anti-Dumping-Klagen der Industrieländer betroffen waren als Mitgliedsländer.⁶⁸ Die heutigen handelspolitischen Positionen Polens decken sich – zumindest offiziell – mit den Positionen der EU. Alles andere wäre auch erstaunlich, da Polen den bevorstehenden Beitritt nicht durch handelspolitische Kontroversen belasten will.⁶⁹

Ergebnisse der Handelspolitik

Der Transformationsprozeß von der Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft bedeutet für die polnische Wirtschaft und Gesellschaft eine Zäsur. In außergewöhnlich kurzer Zeit wurden Reformen umgesetzt, die zu einem erheblichen Anpassungsdruck für die polnischen Unternehmen führten. Plötzlich mußten sie sich nicht nur auf ihren Exportmärkten, sondern auch auf ihrem Heimatmarkt mit der internationalen Konkurrenz messen. Die Außenhandelsliberalisierung verschärfte den Wettbewerb, wobei die Wechselkurspolitik zunächst geschickt eingesetzt wurde, um den Druck marktkonform abzumildern.

Insgesamt gilt Polen als Erfolgsfall unter den Transformationsländern. Zwischen 1989 und 1998 stieg das Bruttoinlandsprodukt kumuliert um 17%, während es in Ungarn um 5% und in Rußland sogar um 45% sank. Unter den Empfängerländern ausländischer Direktinvestitionen rangiert Polen knapp hinter Ungarn auf Rang zwei. Die Exporte stiegen nach dem ersten Anpassungsschock stetig an, wobei die Importe ebenfalls zunahmen, so daß die Leistungsbilanz in den letzten Jahren ein deutliches Minus aufwies.⁷⁰ Die Rußlandkrise im Jahr 1998 führte zu einem kurzfristigen Einbruch beim Wirtschaftswachstum und bei den Exporten. Dadurch stieg das Leistungsbilanzdefizit auf bedrohliche 7,5% des Bruttosozialprodukts.⁷¹

67 Vgl. OECD (1996), Kapitel 5. Dieses Argument tritt inzwischen in den Hintergrund, da ein möglicher Beitritt zur EU das institutionelle „Lock-In“ ohnehin mit sich bringt.

68 Vgl. Michalopoulos (1999), S. 21 f.

69 Diese Überlegung brachte beispielsweise Ungarn dazu, aus der Cairns-Gruppe agrarexportierender Länder auszusteigen, da die EU in der Agrarfrage genau entgegengesetzte Positionen zur Cairns-Gruppe vertritt. Während sich die Cairns-Gruppe für die Liberalisierung der Agrarmärkte einsetzt, befürwortet die EU eine weitreichende Subventionierung und Abschottung ihres Marktes vor der Weltmarktkonkurrenz.

70 Vgl. Wagstyl (1999).

71 Vgl. Wagstyl (2000).

Allerdings hatte hierzu nicht nur die Rußlandkrise sondern auch eine schleichende Aufwertung der heimischen Währung beigetragen. Im Jahr 2000 erlebten die Exporte aber schon wieder einen Boom und stiegen um gut 15%.⁷²

In Bezug auf die Ergebnisse der Handelsliberalisierung lohnt zunächst ein Blick auf die geradezu lehrbuchartigen Auswirkungen auf der Importseite. Die Außenhandelsliberalisierung führte für die Konsumenten eindeutig zu einem Nutzengewinn, der durch die vorherige Knappheit deutlicher wird als bei graduellen Liberalisierungsschritten. Sowohl quantitativ als auch qualitativ verbesserten sich die Konsummöglichkeiten. Darüber hinaus wirkte sich die Offenheit auch auf den in Kapitel eins beschriebenen Import von Ideen, Institutionen und technologisch anspruchsvolleren Kapitalgütern positiv aus, so daß die Wirtschaft insgesamt effizienter und wettbewerbsfähiger wurde.

Im Vergleich zu den anderen Schocks hatte die Handelsliberalisierung zunächst eine vernachlässigbare Wirkung auf die einheimischen Produzenten. Die polnischen Unternehmen mußten sich neue Absatzmärkte suchen, da ihre traditionellen Abnehmerländer weggebrochen waren. Doch bereits 1992 setzte eine wirtschaftliche Erholung und ein Aufschwung bei den Exporten ein. Deutschland löste Rußland als wichtigsten Handelspartner ab, und die EU nimmt inzwischen ca. 65% der polnischen Exporte auf. Durch die – im Vergleich zur EU – niedrigen Lohnstückkosten lagerten europäische Unternehmen mit Hilfe von ausländischen Direktinvestitionen arbeitsintensive Produktionsprozesse nach Polen aus. Von der internationalen Arbeitsteilung konnten besonders folgende Branchen profitieren: Verarbeitete Elektronik, Kfz-Teile, Werkzeuge, Metallgeräte und Möbel.⁷³

Polen konnte seinen Anteil an den EU-Importen der verarbeitenden Industrie von 0,84% (1989) auf 2,06% (1997) stetig steigern. Dies deutet auf eine zunehmende Wettbewerbsfähigkeit polnischer Unternehmen in diesem Sektor hin. Die Exporte Polens in die EU sind relativ arbeits- und energieintensiv, was den komparativen Vorteilen Polens gegenüber der EU entsprechen dürfte. Ein Vergleich mit Ungarn und Tschechien zeigt allerdings auch, daß dort erfolgreichere Anstrengungen unternommen wurden, um in technologieintensiveren Produktionsrichtungen wettbewerbsfähig zu werden.⁷⁴ Polen droht die Gefahr, sich allzu stark an den statischen komparativen Vorteilen zu orientieren und dynamischere Sektoren an ähnlich strukturierte Länder zu verlieren. Die recht ähnliche Handelspolitik der drei Transformationsländer ist ein weiterer Beleg dafür, daß letztlich die komplementäre Investitions- und Technologiepolitik über die Erfolge bei der Exportentwicklung entscheidet.

Natürlich hat der Strukturwandel in Polen auch Verlierer produziert. Wettbewerbsschwache Branchen wie die Schwerindustrie, der Schiffbau und Teile der Leichtindustrie mußten und

72 Vgl. Nachrichten für den Außenhandel (2001).

73 Vgl. hier und im folgenden Havlik (2000).

74 Vgl. Havlik (2000).

müssen zahlreiche Arbeitsplätze abbauen.⁷⁵ Die Arbeitslosigkeit im gesamten Land liegt offiziell bei 13,6%, wobei inoffiziell auch mit 20% gerechnet wird. Die sozialen Sicherungssysteme können die Einkommensverluste nicht adäquat abfedern. Besondere Probleme bereitet der landwirtschaftliche Sektor, der international nicht wettbewerbsfähig ist. Polen ist in diesem Bereich auf weitere Schutzmaßnahmen angewiesen, um die sozialen Spannungen nicht größer werden zu lassen. All diese Auswirkungen, die nur zum geringen Teil auf die außenwirtschaftliche Öffnung zurückgeführt werden können, haben die Zustimmung in der Bevölkerung zum Liberalisierungskurs sinken lassen.

2.4 Lehren für die russische Außenhandelspolitik

Die drei ausgewählten Länder zeigen, daß es keinen Königsweg bei der Gestaltung der Handelspolitik gibt. Sowohl die Ausgangsbedingungen als auch der Prozeß der handelspolitischen Öffnung unterscheiden sich von Land zu Land. Dennoch sprechen alle drei Ländererfahrungen insgesamt für eine Außenhandelsliberalisierung. Die Vorteile überwiegen in allen Fällen die Probleme der außenwirtschaftlichen Öffnung. Die Mitgliedschaft im GATT bzw. in der WTO kann ebenfalls als positiv gewertet werden.

Handelsliberalisierung wurde in allen drei Ländern als Politik zur Förderung des Wettbewerbs eingesetzt. Dies ist in Mexiko und Polen offensichtlich, wo die schockartige Handelsliberalisierung ein entscheidendes Element in der Strategie bildete, ineffiziente Produktions- und Spezialisierungsstrukturen aufzubrechen. Aber auch in Südkorea, wo der Prozeß graduell erfolgte, wurden Liberalisierungsschritte gezielt eingesetzt, um die zuvor durch Schutzmaßnahmen geförderten Unternehmen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu zwingen.

Eine solche Politik muß mit innenpolitischen Widerständen rechnen. In den drei Ländern sorgten autoritäre Regime oder besondere historische Situationen für die nötige Durchsetzungsfähigkeit der Regierungen. Unter den – wünschenswerten – Bedingungen einer funktionierenden Demokratie sind Mechanismen des Konfliktmanagements nötig, um eine Mehrheit für eine Außenhandelsliberalisierung zu organisieren. Hierzu zählen in erster Linie transparente politische Willensbildungsprozesse und soziale Sicherungssysteme zur Absicherung der Verlierer des Strukturwandels.

Es wurde außerdem deutlich, daß die Handelspolitik nur ein Teil einer umfassenden Wirtschaftspolitik zur Verbesserung der Wachstumsvoraussetzungen eines Landes ist. Südkorea hat es vermocht, die Handelspolitik in ein Netz komplementärer Politiken einzubinden. Diese Strategie erfordert ein hohes Maß an staatlicher Steuerungskapazität, die in den beiden anderen betrachteten Ländern nicht vorhanden gewesen wäre. Im Gegenteil: Beide Länder blickten auf eine Geschichte mit überwiegend gescheiterten staatlichen Eingriffen zurück, so daß der radikale Bruch mit der Vergangenheit auch ein Ausdruck des gesunkenen Vertrauens in den

75 Vgl. Handelsblatt (2000).

Staat als Wirtschaftsplaner war. Doch in beiden Ländern hat sich in der Folge gezeigt, daß komplementäre Investitionspolitiken nötig sind für eine erfolgreiche weltwirtschaftliche Integration.

Welche Politiken das im einzelnen sind, konnte hier nur skizziert werden. Im Zusammenhang dieser Studie ist jedoch die Feststellung wichtig, daß ein WTO-Beitritt beispielsweise eine Bildungs-, Technologie- und Infrastrukturpolitik nicht verhindert. Die WTO zieht zwar Grenzen bei selektiven Maßnahmen der Exportförderung, aber es ist ohnehin zweifelhaft, ob dies in Ländern mit beschränkter Steuerungsfähigkeit empfehlenswert wäre. Die politische Lage in Rußland mit einer oligopolistisch geprägten Wirtschaftsstruktur in wichtigen Branchen legt nahe, sich auf nicht-diskriminierende und regelgebundene Eingriffe zur Wachstumsförderung zu beschränken, die von der WTO nicht beanstandet werden. Ansonsten wäre die Gefahr des *rent-seeking* sehr hoch.

Mexiko und Polen haben diese Regelbindung im WTO-Rahmen explizit als Vorteil verstanden, um den Reformprozeß politisch durchzuhalten. Die WTO diene den Regierungen als Stabilitätsanker zur Abwehr einzelner Wirtschaftsinteressen. Eine solche Selbstbindung ist in den meisten Reformstaaten nicht unsozial, weil in aller Regel nicht die Armen Zugang zur Regierung haben sondern die Privilegierten. Ein WTO-Beitritt dürfte daher auch in Rußland zu einer Stärkung der Reformkräfte führen.

Eine WTO-Mitgliedschaft kann darüber hinaus eingesetzt werden, um den bilateralen Druck wichtiger Handelspartner zu verringern. Südkorea war nach den wirtschaftlichen Erfolgen gezwungen, aktiver im GATT mitzuarbeiten, um dem wachsenden Druck der USA zu begegnen. Alle Länder konnten durch ihre Mitgliedschaft den Marktzugang auf ihren Exportmärkten berechenbarer gestalten. Es wäre für Rußland – wie für Südkorea in den 80er Jahren – eine Illusion zu glauben, daß die Handelspartner auf Dauer ihre Märkte für russische Produkte öffnen, ohne dafür Zugeständnisse zu erhalten.

3 Schlußbemerkungen

In diesem Papier wurde *dafür* argumentiert, daß Rußland einen WTO-Beitritt anstreben sollte. Ein solcher Schritt würde den Marktzugang für russische Produkte auf den Exportmärkten berechenbarer werden lassen. Er würde es Rußland ermöglichen, die künftigen Regeln in der WTO mitzubestimmen. Und er würde den wirtschaftlichen Reformprozeß in Rußland erleichtern.

Damit sollte *nicht* behauptet werden, daß die heutigen WTO-Regeln optimal sind. Aber sie erlauben der russischen Regierung praktisch alle politischen Maßnahmen, die zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen in Rußland umgesetzt werden sollten. Ebenso wenig sollte suggeriert werden, daß ein WTO-Beitritt leicht zu bewerkstelligen ist. Die seit 1993 laufenden Verhandlungen Rußlands mit den WTO-Mitgliedern über einen Beitritt gestalten sich als

ausgesprochen schwierig. Hierfür sind einerseits inhaltliche Differenzen verantwortlich. Es zeigt sich bei anderen Transformationsländern, daß von den zuletzt in die WTO aufgenommenen Mitgliedern höhere Zugeständnisse verlangt wurden, als Länder auf vergleichbarem Entwicklungsstand erbringen müssen, die schon länger in der WTO sind.⁷⁶ Andererseits stellen die Beitrittsverhandlungen sehr hohe Ansprüche an Transformationsländer, in denen häufig die gesamten Wirtschaftsgesetze überarbeitet werden müssen. Das WTO-Recht ist inzwischen so komplex, daß viele Beitrittskandidaten schlicht überfordert sind. Daher bieten die WTO und einzelne Industrieländer Hilfe bei der Umsetzung der WTO-Regeln in nationales Recht an.

Im Jahr 2001 sieht es so aus, als ob China demnächst der WTO beitreten wird. Damit wären fast alle wichtigen Wirtschaftsnationen Mitglied der WTO. Sollte sich Rußland aktiv gegen einen WTO-Beitritt aussprechen, würde es sich wirtschaftlich und politisch isolieren. Eine solche Entwicklung wäre weder für Rußland noch für den Rest der Welt wünschenswert. Schon aus diesem Grund sollten die Industrieländer davon absehen, Rußland durch überzogene Forderungen den Beitritt zu erschweren.

76 Vgl. WTO (2001), S. 5.

Literaturverzeichnis

- Altenburg, T.** (1998): Mexiko. Ende der institutionalisierten Revolution und Aufbruch in die Weltwirtschaft, FES-Analyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Altenburg, T. / W. Hillebrand/ J. Meyer-Stamer** (1998): Building Systemic Competitiveness. Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin
- Amsden, A. H.** (1989): Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization, New York etc.
- Benedek, W. (Hrsg.):** Die Welthandelsorganisation (WTO), München
- Gács, J.** (1994): Trade Liberalization in the CSFR, Hungary, and Poland: Rush and Reconsideration, in: Gács, J. u.a. (Hrsg.): International Trade and Restructuring in Eastern Europe, Heidelberg, S. 123-153
- Graham, E. M. / E. Wada** (2000): Domestic Reform, Trade and Investment Liberalisation, Financial Crisis, and Foreign Direct Investment into Mexico, in: *The World Economy*, 23 (6), S. 777-797
- Hamilton, N. / E. M. Kim** (1993): Economic and Political Liberalisation in South Korea and Mexico, in: *Third World Quarterly*, 14 (1), S. 109-136
- Hauser, H. / K.-U. Schanz** (1995): Das neue GATT. Die Welthandelsrunde nach Abschluß der Uruguay-Runde, München, Wien
- Havlik, P.** (2000): Trade and Cost Competitiveness in the Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovenia, World Bank, Washington, D.C.
- Hong, W.** (1981): Export Promotion and Employment Growth in South Korea, in: Krueger, A. O. u.a. (Hrsg.): Trade and Employment in Developing Countries 1, Individual Studies, Chicago, London, S. 341-391
- IWF** (1992): Issues and Developments in International Trade Policy, Washington, D.C.
- Jackson, J. H.** (1999): The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations, Cambridge/Ma.
- Kihwan, K. / C. H. Soo** (1989): Korea's Domestic Trade Politics and the Uruguay-Round, in: Nau, H. R. (Hrsg.): Domestic Trade Politics and the Uruguay-Round, New York, S. 135-165
- Kim, L.-S.** (1997): Handelsreformen und Industrialisierung in Entwicklungsländern mit besonderer Berücksichtigung der Rolle des Staates. Fallstudie: Südkorea, Berlin
- Kraemer, M.** (1997): Politische Ökonomie von Wirtschaftsreformen: Mexiko 1982-1994, Frankfurt/Main
- Krueger, A. O.** (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: *American Economic Review*, 64 (3), S. 291-303
- (1995): Trade Policies and Developing Nations, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- (2000): NAFTA's Effects: A Preliminary Assessment, in: *The World Economy*, 23 (6), S. 761-775
- Liebig, K.** (1998): Chancen und Probleme der Globalisierung für L(L)DCs in Lateinamerika, in: Eschenburg, R. / M. Dabrowski (Hrsg.): Konsequenzen der Globalisierung. Ökonomische Perspektiven für Lateinamerika und Europa, Münster, S. 175-217
- (2001): Geistige Eigentumsrechte: Motor oder Bremse wirtschaftlicher Entwicklung? Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn
- Ludwig, M.** (2000): Polnische Bauern beklagen EU-Subventionen, in: *FAZ*, 15.4.2000, S. 14
- (2000a): Polens größtes Sorgenkind ist die Landwirtschaft, in: *FAZ*, 13.11.2000, S. 20
- Michalopoulos, C.** (1999): The Integration of Transition Economies into the World Trading System, World Bank, Washington, D.C.

-
- Moran, T. H.** (2000): Investment Issues, in: Schott, J. J. (Hrsg.): *The WTO After Seattle*, Institute for International Economics, Washington, D.C., S. 223-241
- Nowak-Lehmann D., F.** (2000): Trade Policy and it's Impact on Economic Growth: Can Openness Speed Up Output Growth? Ibero-Amerika-Institut für Wirtschaftsforschung, Göttingen
- Handelsblatt** (2000): Polen kämpft mit der sozialen Kluft, 26.4.2000, S. 11
- Nachrichten für den Außenhandel** (2001): Wirtschaft wächst dieses Jahr langsamer, 11.5.2001
- OECD** (1996): *Trade Policy and the Transition Process*, Paris
- Preusse, H. G.** (2000): Sechs Jahre Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA) – Eine Bestandsaufnahme, in: *Aussenwirtschaft*, 55 (3), S. 333-370
- Robertson, R.** (2000): Trade Liberalisation and Wage Inequality: Lessons from the Mexican Experience, in: *The World Economy*, 23 (6), S. 827-849
- Rodrik, D.** (1995): Trade and Industrial Policy Reform, in: Behrman, J. / T. N. Srinivasan (Hrsg.): *Handbook of Development Economics Vol. III B*, Amsterdam etc., S. 2925-2982
- (1995a): Comment, in: Krueger, A. O.: *Trade Policies and Developing Nations*, The Brookings Institution, Washington, D.C., S. 101-111
- (1997): *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Economics, Washington, D.C.
- (1999): *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Overseas Development Council, Washington, D.C.
- Rubio F. L. / D. C. Rodriguez / V. R. Blum** (1989): The Making of Mexico's Trade Policy and the Uruguay-Round, in: Nau, H. R. (Hrsg.): *Domestic Trade Politics and the Uruguay-Round*, New York, S. 167-190
- Senti, R.** (1996): *NAFTA. Nordamerikanische Freihandelszone*, Zürich
- The Economist** (2000): After the Revolution. A Survey of Mexico., 28.10.2000.
- Trebilcock, M. / R. Howse** (1999): *The Regulation of International Trade*, London, New York
- Wagstyl, S.** (1999): Unafraid to Change, in: *Financial Times*, 15.9.1999, S. 15
- (2000): Exports Emerge as the Weakest Link, in: *Financial Times*, 17.4.2000, Survey Poland, S. II
- Weiss, J.** (1999): Trade Reform and Manufacturing Performance in Mexico: From Import Substitution to Dramatic Export Growth, in: *Journal of Latin American Studies*, 31, S. 151-166
- Whalley, J.** (1999): Special and Differential Treatment in the Millennium Round, in: *The World Economy*, 77 (8), S. 1065-1093
- Wood, A.** (1997): Openness and Trade Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom, in: *The World Bank Economic Review*, 11 (1), S. 33-57
- WTO** (2001): *Market Access: Unfinished Business. Post Uruguay-Round Inventory and Issues*, WTO Special Studies 6, Genf