

# Internationale Politische Ökonomie

Prof. Dr. Bruno S. Frey und lic. oec. Heinz Buhofer, Zürich

Viele Studenten begegnen der Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen mit Unbehagen. Ein wichtiger Grund dafür besteht darin, daß diese Theorie das Zusammenspiel von ökonomischen und politischen Elementen vernachlässigt, das im Bereich der internationalen Beziehungen besonders offenkundig ist. Die Internationale Politische Ökonomie bietet Erklärungsansätze für weltwirtschaftliche Vorgänge, indem sie – auf der Grundlage des ökonomischen Verhaltensmodells – politische und ökonomische Aspekte vereint analysiert.

*Dr. Bruno S. Frey ist o. Professor für Wirtschaftswissenschaft an der Universität Zürich. Bevorzugte Forschungsgebiete: Theorie der Wirtschaftspolitik und außermärkliche Ökonomie, insbesondere Moderne Politische Ökonomie und Umweltökonomie.*

*Lic. oec. Heinz Buhofer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Zürich. Bevorzugte Forschungsgebiete: Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und außermärkliche Ökonomie.*

## 1. Das Zusammenspiel von Ökonomie und Politik

Die „reine Theorie“ der internationalen Wirtschaftsbeziehungen konfrontiert die Studenten mit sehr abstrakten Modellen, die sie (ebenso wie ihre Dozenten) nur schwer in eine Beziehung zur weltwirtschaftlichen Wirklichkeit bringen können. In der „angewandten Ökonomie“ der internationalen Beziehungen werden umgekehrt die internationalen Institutionen nur beschrieben, eine theoretische Analyse fehlt weitgehend.

Die Internationale Politische Ökonomie bemüht sich, den gegenseitigen Zusammenhang von politischen und ökonomischen Faktoren zu analysieren. Sie stützt sich dabei auf das übliche (neoklassische) Instrumentarium der Ökonomie und vor allem auf die Ökonomische Theorie der Politik. Die hier dargestellten Ansätze zu einer **Internationalen Politischen Ökonomie** beschäftigen sich mit jenen internationalen Problembereichen, in denen ein politisch-ökonomisches Element von besonderer Bedeutung ist. Das sind gleichzeitig jene Gebiete, die von der traditionellen Außenwirtschaftstheorie stark vernachlässigt werden (für eine umfassendere Darstellung vgl. Frey 1985).

Im folgenden Abschnitt werden die grundlegenden Probleme der internationalen Zusammenarbeit erörtert und die wichtigsten Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Der dritte Abschnitt befaßt sich mit einem anderen Aspekt der Internationalen Politischen Ökonomie, nämlich den innerstaatlichen Bestimmungsgründen der Zölle und anderer Handelsschranken. Im abschließenden Abschnitt wird auf

einige andere Bereiche der Internationalen Politischen Ökonomie hingewiesen.

## 2. Probleme internationaler Zusammenarbeit

Der von der ökonomischen Theorie als optimal erkannte **Freihandel** wird von keiner „Weltregierung“ durchgesetzt. Ebenso wenig gibt es eine zentrale politische Instanz, die den effizienten Umgang mit internationalen öffentlichen Gütern sicherstellen würde. Es genügt nicht, Maßnahmen abzuleiten, die die Wohlfahrt der gesamten Welt erhöhen. Niemand hat die Macht oder auch nur die Absicht, diese gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion zu maximieren. Entscheidend ist vielmehr zu untersuchen, auf welche Weise die einzelnen souveränen Nationen veranlaßt werden können, auf internationaler Ebene zusammenzuarbeiten.

Ein Beispiel für ein **internationales öffentliches Gut** sind die **Wale**. Viele Leute machen sich wegen deren Massentötung große Sorgen; sie befürchten, daß dieses Lebewesen vollständig ausgerottet wird. Um dies zu verhindern, wird gefordert, daß der Walfang beendet werde. Das Hauptproblem besteht jedoch darin, daß die Walfangländer (heute hauptsächlich Japan und die Sowjetunion) souveräne Staaten sind, die wenig geneigt sind, diese gewinnbringende Aktivität aufzugeben. Die *Internationale Walfangkommission (International Whaling Commission)*, die erstmals im Jahre 1949 zusammentrat, war zunächst unfähig, das Waltöten einzuschränken. Als der Walbestand immer weiter abnahm und der Wettbewerb um die übriggebliebenen Wale sich entsprechend verstärkte, zwangen die Walfangländer die Kommission sogar, einige der zuvor zum Schutz der Wale erlassenen Bestimmungen zu widerrufen, die unzweifelhaft in ihrem (kollektiven) Interesse lagen.

Walfang ist nur ein Beispiel dafür, wie schwierig es angesichts globaler Umweltgüter ist, zu einer internationalen Zusammenarbeit zu kommen. Bei globalen öffentlichen Umweltgütern sind die **Eigentumsrechte** unzureichend oder gar nicht definiert. Sie werden deshalb zu stark ausgebeutet und drohen langfristig zerstört zu werden. Kein Land ist bereit, von sich aus den Walfang zu beschränken, wenn es weiß, daß als Ergebnis die anderen Länder bessere Fanggelegenheiten vorfinden und ausnützen – und deshalb der Walbestand ohnehin zunehmend ausgerottet wird. Das gleiche gilt beispielsweise auch für die Ausbeutung von Ölfeldern im Ozean, wenn sie sich als öffentliches Umweltgut darbieten. Für jedes Unternehmen (oder jedes Land) ist es von Vorteil, soviel wie möglich abzubauen, ohne dabei die Knappheit an Öl zu berücksichtigen. Verhält es sich anders, beuten einfach andere Unternehmen und Länder die Vorräte umso schneller aus.

Die Zerstörung der natürlichen Ressourcen wird durch die internationale Interdependenz verursacht, die **externe Effekte** (und öffentliche Güter) erzeugt. Die einzelnen Entscheidungsträger haben einen mangelnden Anreiz, eine übergeordnete Sicht einzunehmen und in öffentliche Güter zu investieren – dies können der Schutz von Wäldern und Fischen oder die Erhaltung der Ölvorräte sein. Jeder Entscheidungsträger versucht, sich als Trittbrettfahrer zu gebärden.

Auch viele andere Aspekte der internationalen Wirtschaft lassen sich fruchtbar mit Hilfe der Theorie öffentlicher Güter analysieren. Im Vordergrund steht immer der Anreiz, von einem allen zugänglichen öffentlichen Gut zu profitieren, unabhängig davon, ob der Betreffende zum entsprechenden Angebot beigetragen hat. **Recht** und **Sicherheit** können als öffentliches Gut angesehen werden, das eine wichtige Voraussetzung für den internationalen Handel darstellt. Ohne Recht und Sicherheit würde der internationale Warenaustausch ernsthaft gefährdet, was schwerwiegende Wohlfahrtsverluste nach sich zöge. Das gleiche gilt für die Existenz einer gemeinsamen Währung als Rechen- und Maßeinheit und allgemeiner für jede Art internationaler Standardisierung, die die Transaktionskosten vermindert und es ermöglicht, Skalenerträge auszuschöpfen.

Einer internationalen Zusammenarbeit zur Lösung der hier dargestellten Probleme bieten sich vor allem zwei Möglichkeiten.

Die erste Möglichkeit besteht in der **Zuordnung** von neu geschaffenen Eigentumsrechten. Den einzelnen Nationen wird das Recht gegeben, den Zugang zu genau definierten Teilen der Umweltgüter so zuzuteilen, wie sie es für richtig finden. Eine effiziente Methode der Allokation besteht darin, Abbaulizenzen auf einem offenen Markt zu **verkaufen**. Der Verkaufspreis einer Lizenz entspricht einer Nutzungsgebühr, die die Knappheit der in Frage stehenden natürlichen Ressource widerspiegelt. Bei diesem Verfahren kommen diejenigen Firmen zum Zuge, die die Ressource am kostengünstigsten abbauen können. In den Vereinigten Staaten werden derartige Lizenzen für Ölbohrungen auf dem Kontinentalsockel und für die Nutzung von Wäldern veräußert.

Auf der dritten *Konferenz der Vereinten Nationen über das Seerecht (United Nations Conference on the Law of the Sea UNCLOS III)* haben sich die Länder auf das Prinzip der „exklusiven wirtschaftlichen Zonen“ geeinigt. Danach hat jeder Küstenstaat das alleinige Fangrecht im Bereich von 200 nautischen Meilen vor der Küste. Es wird geschätzt, daß 99% des gesamten Fischfangs in dieser Zone stattfinden. Gemäß dieser Konferenz sollen somit 80 Küstenstaaten das Eigentumsrecht an Fischgründen der Ozeane besitzen.

Die zweite Möglichkeit besteht in **Vorschriften** oder **Regulierungen**. Eine internationale Organisation kann das Verhalten der Akteure in internationalen Wirtschaftsbereichen regeln. In der bereits genannten *Konferenz der Ver-*

*einten Nationen über das Recht der Meere* wurde dieses Verfahren für den Meeresgrund und den Kontinentalsockel vorgeschlagen. Diese Teile der Erde – so wurde argumentiert – sollten nicht im Eigentum eines einzelnen Landes stehen, sondern sollten als „Teil des gemeinsamen Erbes im Interesse der Menschheit“ durch eine internationale Behörde reguliert werden. Diese Behörde würde die Höhe des Abbaus an Mineralien und exklusive Abbaurechte nach administrativen Prinzipien festlegen.

Allerdings ist gerade bei internationalen Organisationen mit **Politikversagen** zu rechnen. Internationale Behörden sind stark durch die Bürokratie geprägt. Die (führenden) Beamten haben einen erheblichen Entscheidungsfreiraum, weil die nationalen Regierungen wenig Anreize und Möglichkeiten haben, eine internationale Organisation wirksam zu kontrollieren. Eine Folge davon ist, daß ein erheblicher Anteil der Ausgaben nicht für die beabsichtigten Zwecke, sondern für die Erhöhung der Beschäftigtenzahl und für Gehälter und Altersrenten der internationalen Bürokraten verwendet wird. Ihre Politik spiegelt die Interessen der dominanten Mächte, die ihr Budget und ihren Handlungsspielraum bestimmen können. Daraus wird deutlich, daß internationale Organisationen weder willens noch in der Lage sind, die Vorschriften und Regulierungen im Sinne des „internationalen Gemeininteresses“ anzuwenden.

### 3. Erklärung der Zölle und anderer Handelshemmnisse

Die Höhe der **Zölle** in einem Land für unterschiedliche Produkte wird wesentlich durch die Aktivitäten von nationalen **Interessengruppen** bestimmt. Die Zölle werden durch das Zusammenwirken der Nachfrage nach und des Angebots an Protektion auf einem politischen Markt bestimmt. Die Kapitalbesitzer, das Management und die Beschäftigten von importkonkurrierenden Wirtschaftszweigen fordern gemeinsam höhere Zölle, weil der damit bewirkte Anstieg der Inlandpreise zu einer Rente führt, die sie unter sich aufteilen können. Die auf höhere Zölle drängenden Interessen sind meist gut organisiert (es gibt in einem bestimmten Wirtschaftszweig in der Regel nur eine kleine Zahl von größeren Anbietern). Die Konsumenten profitieren andererseits am meisten von tiefen Zöllen und verstärkter Konkurrenz durch ausländische Anbieter. Weil die inländischen Konsumenten aber so zahlreich und zersplittert sind, sind sie auf politischer Ebene nicht fähig, sich den Schutzforderungen der importkonkurrierenden einheimischen Anbieter erfolgreich entgegenzustellen.

Staatliche Eingriffe in einen Markt können als politisch geeignetes Mittel zur **Umverteilung** des Einkommens und Vermögens angesehen werden. Verändern sich die Rahmenbedingungen, müssen die Regulierungseingriffe verändert werden, damit sich wieder ein politisches Gleichgewicht einstellt. Im Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen war die *Kennedy-Runde* eine derartige Änderung des Rahmens. Alle Zollsätze sollten pauschal um 50% gesenkt werden.

Die *Kennedy*-Runde war zwar kein voller Erfolg. Die Zollreduktionen sind nicht in allen Wirtschaftszweigen gleichmäßig vorgenommen worden. Wo sie aber empfindliche heimische Wirtschaftszweige betrafen, wurden die abgebauten Zölle durch nicht-tarifäre Importschranken substituiert.

Diese Theorie der Substitution tarifärer durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse ist für das Jahr 1970 (als der Zollabbau der *Kennedy*-Runde sich schon ausgewirkt hatte) empirisch untersucht worden (*Marvel/Ray*, 1983).

Theoretisch ist zu erwarten, daß die **Protektion** in jenen (amerikanischen) Wirtschaftszweigen höher (auch nach der *Kennedy*-Runde) ist, die

- schrumpfen und deren Verbraucher infolge von Regulierungen gezwungen sind, sich an diesem Prozeß zu beteiligen,
- konzentriert sind und deshalb fähig sind, die Protektion aufrechtzuerhalten,
- hauptsächlich aus Firmen bestehen, die direkt an die Konsumenten liefern, (die es ja besonders schwer haben, sich wirksam zusammenzuschließen),
- international wenig konkurrenzfähig sind.

Eine zusätzliche erklärende Variable ist der „historisch“ gegebene Zollsatz um 1965, der das politische Gleichgewicht vor dem Abbau der *Kennedy*-Runde wiedergibt.

**Nicht-tarifäre** Handelsschranken dienen entweder dazu, schmerzliche Zollreduktionen aufzufangen oder den Schutz derjenigen Wirtschaftsbereiche zu verbessern, in denen die ausländische Konkurrenz die größten Schwierigkeiten verursacht. Deshalb ist zu erwarten, daß die gleichen Faktoren sowohl die Höhe der nicht-tarifären als auch tarifären Handelshemmnisse erklären. Da die Zunahme der nicht-tarifären Handelshemmnisse teilweise als Reaktion auf den Zollabbau der *Kennedy*-Runde betrachtet werden kann, wird die Veränderung der Zollsätze zwischen 1965 und 1970 als zusätzliche erklärende Variable eingeführt, wobei ein negatives Vorzeichen erwartet wird.

Die Ergebnisse der ökonometrischen Schätzung der Bestimmungsgründe der amerikanischen Zollsätze und der nicht-tarifären Handelshemmnisse von 261 Industriezweigen sind in *Tab. 1* aufgeführt.

Die Schätzgleichung vermag 78% der Varianz der Zollsätze in den Industriezweigen (im statistischen Sinne) zu erklären. Alle Koeffizienten sind statistisch signifikant und haben das theoretisch erwartete Vorzeichen. Aus der Tabelle geht hervor, daß die schnellwachsenden amerikanischen Industriezweige weniger hohe Schutzzölle aufweisen als die schrumpfenden. Hochkonzentrierte Industrien können sich wirksamer gegen den Zollabbau wehren und werden deshalb durch relativ hohe Zölle geschützt. Industriezweige, die vornehmlich direkt an Konsumenten verkaufen, kommen ebenfalls eher um einen Zollabbau herum, während international wettbewerbsfähige, hochtechnologische Industrien mit relativ wenig Zoll-

Neuerscheinung Februar 1986:

# Scheuch Marketing

Von Prof. Dr. Fritz Scheuch,  
Wirtschaftsuniversität Wien  
Rund 640 Seiten 8<sup>o</sup>. Gebunden etwa DM 64,-  
ISBN 3-8006-1148-1

Das Buch vermittelt einen Überblick über die wesentlichen Bereiche des Lehrgebiets Marketing, wobei das Schwergewicht auf der Systematik zu Lasten der Vollständigkeit im einzelnen liegt:

## 1. Teil: Grundlagen

- Grundbegriffe: Märkte, Marketing, Marketingentscheidungen
- Konsumentenverhalten: Beschaffungsentscheidungsprobleme
- Ziele und Nebenbedingungen: Lenkungsentscheidungen
- Marketingorganisation: Strukturentscheidungen
- Marktforschung: Informationsbeschaffungsentscheidungen
- Marktsegmentierung: Marktauswahlentscheidungen

## 2. Teil: Marketinginstrumente

- Produkt- und Programmpolitik
- Distributionspolitik
- Preis- und Konditionenpolitik
- Kommunikationspolitik
- Marketing-Mix-Entscheidungen

## 3. Teil: Sektorale Marketingentscheidungen

- Investitionsgütermarketing
- Dienstleistungsmarketing
- Nonprofitmarketing
- Handelsmarketing
- Internationales Marketing

In den meisten Kapiteln wird im Zusammenhang mit der Entscheidung über alternative Maßnahmen der Einsatz von heuristischen Prinzipien berücksichtigt.

Verlag Vahlen München

Erklärende Variablen	geschätzte Koeffizienten <sup>1</sup> (t-Werte in Klammern)	
	Zollsätze	Nicht-tarifäre Handels- schränken
Wachstumsrate des Industrie- zweigs (%-Änderung in der Beschäftigung 1958-67)	- 5,2** (- 4,5)	-
Konzentrationsgrad (Anteil der vier größten Firmen im Industriezweig)	0,03* (2,2)	- 0,01** (- 2,5)
Schwäche der Konsumenten- interessen (Anteil der Konsumgüter)	2,1* (2,1)	0,8** (2,8)
Internationale Wettbewerbs- fähigkeit (Anteil der hoch-technolo- gischen Produktion)	- 17,1** (- 4,2)	-
Historischer Zollsatz (1965)	0,6** (21,9)	0,03* (2,3)
Veränderung der Zölle (1965-70) (Prozentsatz)	-	0,03 (1,9)
Konstante	6,3	
$\bar{R}^2$	78%	

<sup>1</sup> Ein (zwei) Stern(e) zeigen statistisch signifikante Koeffizienten auf dem Sicherheitsniveau von 95% (99%) an.

Quelle: Marvel und Ray (1983); Zusammenstellungen aus Tabellen 1 und 2.

Tab. 1: Bestimmungsgründe der Zollsätze und nicht-tarifärer Handelshemmnisse in der amerikanischen Industrie im Jahre 1970

schutz auskommen müssen. Es zeigt sich auch, daß Zollreduktionen im Rahmen der *Kennedy*-Runde hauptsächlich dazu verwendet wurden, einen entsprechenden Zollabbau in anderen Ländern zu erreichen, d.h. sie dienten vornehmlich Verhandlungszwecken.

Die ökonomische Schätzung der Bestimmungsgründe nicht-tarifärer Handelsschranken ist in der rechten Spalte von Tab. 1 aufgeführt. Es bestätigt sich, daß sie sich an dem vor der *Kennedy*-Runde bestehenden politisch-ökonomischen Gleichgewicht (wiedergegeben durch die im Jahre 1965 geltenden Zollsätze) ausrichten. Der Koeffizient der Variablen für die Zolländerung unterscheidet sich beim üblichen Signifikanzniveau von 95% nicht statistisch signifikant von Null. Der theoretisch erwartete negative Einfluß stellt sich nicht ein. Dies deutet auf eine

komplementäre und nicht substitutive Beziehung zwischen tarifären und nicht-tarifären Schutzmaßnahmen gegen ausländische Konkurrenz hin. Diejenigen Industriezweige, die am besten fähig sind, Zollschutz zu erlangen, verfügen auch über den notwendigen politischen Einfluß, Protektion mittels nicht-tarifärer Maßnahmen zu erhalten.

Aus den Schätzungen geht allerdings auch hervor, daß Branchen, in denen Anbieter stark konzentriert sind (wenig Firmen teilen sich das Gesamtangebot), eher tarifären als nicht-tarifären Schutz erlangen können. (Die Koeffizienten für nicht-tarifäre Schranken sind negativ und jene für Zölle positiv, d.h. je höher der Konzentrationsgrad, desto eher wird Zollschutz erreicht.) Die wenig konzentrierten Wirtschaftszweige haben wegen des Anreizes zum Trittbrettfahren mehr Mühe, politischen Einfluß zu erlangen.

Die in Tab. 1 aufgeführten Schätzungen deuten schließlich auf einen höheren tarifären und nicht-tarifären Schutz in konsumorientierten Wirtschaftszweigen hin.

#### 4. Weitere Gebiete

Die dargestellten Beispiele zeigen, daß die ökonomische Theorie der Politik gerade auf die bisher vernachlässigten Probleme des internationalen Wirtschaftsgeschehens fruchtbar angewendet werden kann. Andere, vielversprechende Bereiche einer Internationalen Politischen Ökonomie betreffen die Problematik internationaler Handelsboykotte und Wirtschaftskriege oder die Bestimmungsgründe für internationale Direktinvestitionen und für die Entwicklungshilfe.

#### Literatur

- Baldwin, Robert E., The Political Economy of Postwar US Trade Policy, The Bulletin No. 4, Center for the Study of Financial Institutions, 1976.
- Frey, Bruno S., Internationale Politische Ökonomie, München 1985.
- Kindleberger, Charles P., Power and Money. The Economics of International Politics and the Politics of International Economics, New York 1970.
- Marvel, Howard P., Ray, Edward, J., The Kennedy Round: Evidence on the Regulation of International Trade in the United States, in: American Economic Review, 73 (März 1983), S. 190-7.