

Hindrichs, Günter

Article — Digitized Version

System und Handhabung der amerikanischen Außenhandelspolitik angesichts der Entwicklung der Weltwirtschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hindrichs, Günter (1960) : System und Handhabung der amerikanischen Außenhandelspolitik angesichts der Entwicklung der Weltwirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 40, Iss. 6, pp. 321-326

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/132978>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

System und Handhabung der amerikanischen Außenhandelspolitik angesichts der Entwicklung der Weltwirtschaft

Günter Hindrichs, Frankfurt a. M.

Die dringende Notwendigkeit, die Entwicklungshilfe in viel stärkerem Maße als in den vergangenen Jahren auf Handelsförderung abzustellen, die den Entwicklungsländern eine Hilfe aus eigener Kraft ermöglicht, macht es wohl notwendig, die Handelspolitik der großen Industriemächte auf ihre Wirksamkeit in diesem Sinne zu überprüfen. Der Autor führt in sehr klarer Weise eine Durchleuchtung des handelspolitischen Systems in den USA und besonders seiner Handhabung durch. Es zeigt sich darin, daß der historisch bedingte Ausbau des Systems und der Einfluß industrieller Kräftegruppen, der durch "hearings" gesetzlich verankert ist, oft mit den weltwirtschaftlichen Erfordernissen einer modernen Handelspolitik kollidieren.

Durch die wirtschaftliche Wiedergesundung Westeuropas und Japans, den bemerkenswerten wirtschaftlichen Aufstieg der Sowjetunion und die immer dringender werdende Notwendigkeit einer Hilfe für die Entwicklungsländer ist die Weltwirtschaft in eine neue Phase getreten. Mit einem Anteil von über 16 % am Welthandel und von vielleicht 40 % am Welteinkommen ist die überragende Rolle der USA unbestritten, eine Rolle, die durch die politische Führungsposition in der freien Welt noch mehr an Bedeutung gewinnt. Die neue Phase der weltwirtschaftlichen Entwicklung stellt an die amerikanische Außenwirtschaft große Anforderungen. Das gibt Anlaß zu einer kritischen Untersuchung des Systems und der Handhabung der amerikanischen Außenhandelspolitik.

DER GESETZLICHE RAHMEN

Die amerikanische Außenhandelspolitik ist an die immer wieder verlängerte und mehrmals mit Zusätzen und Änderungen versehene Trade Agreements Act von 1934 gebunden, an ein Gesetz also, das zu einer Zeit mit völlig anderer weltpolitischer und weltwirtschaftlicher Konstellation entstanden ist. Im Zeichen der Weltwirtschaftskrise delegierte der Kongreß an den Präsidenten das Recht, Handelsabkommen zu schließen und Zölle und Quoten abzubauen, dies aber nur unter bestimmten Beschränkungen und unter der Bedingung, daß der jeweilige Außenhandelspartner entsprechende Zugeständnisse machen würde. Dem Präsidenten wurde es untersagt, von seinem Recht zum Nachteil der inländischen Industrie Gebrauch zu machen. Diese Sorge um den Schutz der Industrie sollte bis zur Gegenwart eines der entscheidenden Merkmale der amerikanischen Außenhandelspolitik bleiben. Bei jeder Verlängerung des Gesetzes, insbesondere seit dem zweiten Weltkrieg, verstanden es die interessierten Gruppen, ihren Druck so geltend zu machen, daß die heimische Industrie heute besser geschützt ist als je zuvor.

Hierbei spielt seit 1948 die United States Tariff Commission als beratendes Organ des Präsidenten eine entscheidende Rolle. Vor dem Abschluß eines jeden Handelsabkommens prüft sie in sehr eingehenden peril point-Studien, welche Zollkonzessionen den einzelnen

Industriezweigen zugemutet werden können. Oft werden dann die ohnehin geringen Konzessionen mengenmäßig und saisonal beschränkt.

Seit 1943 drängt die Regierung auf den Einbau einer escape clause in alle Handelsabkommen, einer Klausel, die später auch im Artikel 19 des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens ihren Niederschlag gefunden hat. Das Verlängerungsgesetz von 1951 zur Trade Agreements Act sieht vor, daß die Tariff Commission jede sinkende Tendenz der Produktion, der Beschäftigung, der Preise, der Gewinne oder des Einkommens in der betreffenden inländischen Industrie oder eine Verminderung des Absatzes, jede absolute oder relative Erhöhung der Importe im Verhältnis zur Inlandsproduktion, größere oder wachsende Lagerbestände und eine Verminderung des Marktanteils der amerikanischen Produzenten in Betracht ziehen soll.

Es liegt auf der Hand, daß diese Bestimmung die weitesten Interpretationsmöglichkeiten bietet. So können Zollkonzessionen im peril point-Verfahren abgelehnt oder im Wege der escape clause zurückgezogen werden, wenn ein Unternehmen zwar keinerlei Einbuße ihres Absatzes oder Gewinns erleidet, aber seinen Marktanteil im Verhältnis zu solchen Unternehmen vermindert, die sich gegenüber der ausländischen Konkurrenz besser behaupten können. Befindet sich ein Unternehmen in einer Krise, so kann es besonderen Schutz beanspruchen, selbst wenn die steigenden Importe nicht die Hauptursache dieser Krise darstellen. Das Gleiche gilt für Betriebe, die durch relativ einfache Rationalisierungsmaßnahmen wettbewerbsfähig werden könnten. Unter den Begriff der Bedrohung einer „national industry“ fällt selbst die Tatsache, daß nur eins von vielen Erzeugnissen eines Unternehmens dem ausländischen Konkurrenzdruck ausgesetzt ist. Seit 1955 hat der Präsident auch noch das Recht, auf Antrag des Office of Defense Mobilization und Empfehlung der Tariff Commission die für die Verteidigung wichtigen Unternehmen vor Importen zu schützen.

Von April 1948 bis Ende 1958 wurden bei der Tariff Commission 83 Anträge auf Anwendung der escape clause gestellt, von denen 25 mit einer Empfehlung an den Präsidenten weitergereicht wurden. Aber nur

in 7 Fällen hat der Präsident diesen Anträgen stattgegeben. Von den über 3000 Positionen des amerikanischen Zolltarifs, die durch Konzessionen in Handelsabkommen getroffen wurden, haben nur ungefähr 10 Positionen von der escape clause profitieren können. Diese Zahl wird zweifellos gern von den amerikanischen Protektionisten angeführt. Zu bedenken ist jedoch dabei, daß die Möglichkeit, die escape clause anzuwenden, und die zahlreichen diesbezüglichen Anträge bei der Tariff Commission eine Drohung darstellen, die den ausländischen Exporteur entmutigt und zu äußerster Vorsicht bei seinen langfristigen Absatzplanungen ermahnt.

Ein weiteres besonders Kennzeichen der amerikanischen Außenhandelspolitik ist schließlich noch der ausgedehnte Schutz der inländischen Agrarerzeugnisse. Dem Präsidenten ist es untersagt, Handelsabkommen oder sonstige internationale Vereinbarungen zu treffen, die den Agrarschutzvorschriften des Artikels 22 der Agricultural Adjustment Act von 1933 widersprechen. Der Präsident ist ermächtigt, durch besondere Einfuhrabgaben oder quantitative Restriktionen die Einfuhr einzuschränken, wenn sie die Agrarprogramme des Landwirtschaftsministeriums beeinträchtigt. In dringenden Fällen kann er diese Maßnahmen sogar kurzfristig ohne vorherige Konsultierung der Tariff Commission treffen. Die Tariff Commission hat von 1939 bis 1958 insgesamt 46 Anträge bearbeitet und davon 34 dem Präsidenten zur Annahme empfohlen. Die Tatsache, daß davon nur 4 Anträge abgelehnt wurden, macht deutlich, wie stark sich hier die Verwaltung engagiert fühlt.

DIE FORMULIERUNG UND KOORDINATION DER AUSSENHANDELSPOLITIK IN DER EXEKUTIVE

Die relativ starke verfassungsmäßige Stellung des Präsidenten ist auch bei der Gestaltung der Außenhandelspolitik unverkennbar. Dem Staatsoberhaupt obliegt die Entscheidung über Vorbereitung und Abschluß von Handelsabkommen, für die Anwendung der escape clause, die Anerkennung der peril points, die Maßnahmen zum Schutze der Landwirtschaft, die Exportförderung und die sonstigen administrativen Maßnahmen. Er hat das Recht, alle Entscheidungen, auch die der unteren Organe, an sich zu ziehen.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben hat der Präsident eine umfangreiche Stabsorganisation um sich gesammelt. Neben dem White House Office mit den persönlichen Beratern wirkt zum Beispiel das Office of Defense Mobilization mit, wenn über die Anwendung der escape clause zum Schutze der für die Verteidigung wichtigen Industrie entschieden werden soll. Der Council of Economic Advisors (CEA) gibt Empfehlungen zur Förderung der Produktivität, die hin und wieder handelspolitische Bedeutung haben. Ähnlichen Einfluß hat auch der National Security Council und das Bureau of the Budget.

Die oben bereits mehrmals erwähnte United States Tariff Commission besteht aus vom Präsidenten ernannten, aber in der sachlichen Entscheidung völlig

unabhängigen Mitgliedern und legt in den verschiedenen vorgesehenen Fällen Empfehlungen zum Schutze der Industrie vor. Seit 1958 hat sich die Stellung der Kommission wesentlich verbessert. Der Kongreß kann nun, wenn der Präsident eine Empfehlung der Tariff Commission ablehnt, diese ablehnende Entscheidung mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit revidieren.

Federführend für alle Maßnahmen, die die internationalen Beziehungen und damit auch den Außenhandel betreffen, ist das Außenministerium. Im Rahmen des Reciprocal Trade Agreements Program wirkt das Außenministerium als zentrale Koordinationsstelle auf dem Gebiet der Handelsabkommen. Die Funktion des Außenministers wird in vieler Hinsicht von der jeweiligen Persönlichkeit geprägt. Unter Außenminister Dulles hat das Außenministerium stark an Bedeutung gewonnen. Das wird u. a. durch die Tatsache deutlich, daß man 1955 die International Cooperation Administration dem Außenministerium unterstellt hat. Die handelspolitischen Fragen werden im Außenministerium vom Bureau of Economic Affairs bearbeitet, dessen Leiter, Douglas Dillon, zum Unterstaatssekretär und zweiten Mann im Ministerium aufgerückt ist. Dillons stärker werdende Rolle zeigt sich insbesondere auch bei den Verhandlungen um die Errichtung der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als Nachfolgeorganisation der OEEC und bei den jüngsten handelspolitischen Entscheidungen der Regierung.

Im Department of Commerce ist das Office of International Trade für handelspolitische Fragen zuständig. Die sachverständige Mitarbeit dieses Amtes wirkt sich vor allem bei der Vorbereitung von Handelsabkommen besonders einflußreich aus. Daß das Landwirtschaftsministerium eine gewichtige Stimme bei der Erörterung des Agrarschutzes hat, liegt auf der Hand, und es versteht sich von selbst, daß zur Diskussion außenhandelspolitischer Fragen gelegentlich auch andere Ressorts wie das Schatzamt, das Arbeits- und das Innenministerium und die Export-Import-Bank konsultiert werden. Damit ist auch schon das Problem der vertikalen und horizontalen Koordination angedeutet. Eine wichtige Rolle bei der vertikalen Koordination spielt das Außenministerium. Der Botschafter ist zuständig für die Koordinierung aller amerikanischen Regierungstätigkeit in seinem Gastlande. So unterstehen ihm auch die Handelsattachés der Botschaft, die nur auf dem Dienstwege über ihn und über das State Department mit dem Handelsministerium in Verbindung stehen.

Zur Koordination und Konsultation der verschiedenen Ressorts des Kabinetts sind verschiedene Ausschüsse tätig. Unter dem Vorsitz des Handelsministers beraten die Minister für Auswärtiges, Verteidigung, Landwirtschaft und Arbeit sowie die Innen- und Schatzminister im Trade Policy Committee den Präsidenten. Die Stellungnahmen der Öffentlichkeit zur Durchführung und zukünftigen Gestaltung der Handelspolitik sammelt das Committee for Reciprocity Information. Ihm ge-

hören außer den Vertretern der im Trade Policy Committee zusammenarbeitenden Minister noch Vertreter der United States Tariff Commission und der International Cooperation Administration an. In der gleichen Zusammensetzung wirkt das Interdepartmental Committee on Trade Agreements unter dem Vorsitz des Vertreters des Außenministeriums und erarbeitet die ins Einzelne gehenden Informationen, Gutachten und Empfehlungen. Bei ihm liegt die Hauptlast der Vorbereitung von Handelsabkommen. Für eine Koordination im Rahmen der Währungs- und Finanzpolitik sorgt der National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems, in dem angesichts der Sorgen um die Zahlungsbilanz auch Maßnahmen zur Exportförderung zur Sprache gekommen sind.

DIE VORBEREITENDEN MASSNAHMEN VOR ABSCHLUSS EINES HANDELSABKOMMENS

Die Arbeitsweise der Exekutive zeigt sich besonders deutlich in der Vorbereitung von Handelsabkommen. Meistens sammelt das Interdepartmental Committee on Trade Agreements die Argumente und legt dem Präsidenten durch Vermittlung des Trade Policy Committee eine Empfehlung vor, mit einem bestimmten Lande Verhandlungen aufzunehmen. Stimmt der Präsident zu, so errichtet das Trade Agreements Committee ein besonderes country committee, das mit einem eingehenden Bericht über die bisherigen Handelsbeziehungen unter Berücksichtigung der Interessen der inländischen Industrie eine Liste von Waren aufstellt, für die Zollkonzessionen gewährt werden könnten. Nach der Begutachtung durch das Trade Agreements Committee und das Trade Policy Committee geht das Material dem Präsidenten zu. Nach der Annahme durch den Präsidenten wird die Liste veröffentlicht, und das Committee for Reciprocity Information setzt öffentliche Verhandlungen (hearings) mit den interessierten Personen und Organisationen an. Nach Auswertung des so gesammelten Materials nimmt wiederum das country committee Stellung. Gleichzeitig führt die Tariff Commission detaillierte *peril point*-Untersuchungen durch, wofür sie ebenfalls öffentliche Verhandlungen anberaumt. Alle Arbeitsergebnisse werden abschließend vom Trade Agreements Committee begutachtet und mit entsprechenden Empfehlungen über das Trade Policy Committee dem Präsidenten zugeleitet. Von ihm erhält die Verhandlungsdelegation die entsprechenden Instruktionen mit einer genauen Beschreibung der Angebote und Forderungen. Die Delegation besteht so weit wie möglich aus den Mitgliedern des country committee und wird vom Trade Agreements Committee beaufsichtigt. Dieser Ausschuss empfiehlt auch auf dem Wege über das Trade Policy Committee dem Präsidenten die Verhandlungsergebnisse zur Annahme oder ersucht um weitere Konzessionsvollmachten. Nach der endgültigen Zustimmung des Präsidenten wird das Abkommen unterzeichnet und als gültiges innerstaatliches Recht proklamiert. Seit 1947 werden die meisten Verhandlungen im Rahmen des GATT geführt, für die aber auf amerikanischer Seite die gleichen Vorbereitungsregeln gelten wie für bilaterale Abmachungen.

DIE MITWIRKUNG DES KONGRESSES

Die Bedeutung der Exekutive in der amerikanischen Außenhandelspolitik wird aus dem dargelegten Überblick deutlich. Der Kongreß beschränkt sich im wesentlichen darauf, bei der Formulierung der Grundsätze mitzuwirken. Der Einfluß des Senats und des Repräsentantenhauses geht jedoch über den in der Verfassung umrissenen Rahmen hinaus. Das Repräsentantenhaus reagiert allgemein sehr empfindlich auf Strömungen in der öffentlichen Meinung. Das gibt seiner Ansicht gegenüber der Exekutive ein größeres Gewicht.

Im Rahmen seiner Gesetzgebungsgewalt erörtert und entscheidet der Kongreß die jeweilige Verlängerung der Trade Agreements Act. Keiner der letzten Gesetzesentwürfe der Exekutive ist ohne mehr oder weniger wichtige Änderungen über diese Hürde hinweggekommen. So erreichte das Repräsentantenhaus bei der Verlängerungsvorlage von 1958, daß dem Kongreß erstmalig das Recht eingeräumt wurde, direkt in die Zollsenkungsmaßnahmen der Regierung im protektionistischen Sinne einzugreifen. Auf Grund dieser Gesetzesänderung kann der Präsident von einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Kongresses überstimmt werden, wenn er eine Empfehlung der Tariff Commission auf Anwendung der *escape clause* ablehnt. Diese Maßnahme dürfte vor allem dazu geeignet sein, den protektionistischen Druck auf den Präsidenten zu erhöhen, der sich natürlich jetzt bei seinen ablehnenden Entscheidungen größere Zurückhaltung auferlegen wird. Die für fünf Jahre beantragte Verlängerung der Trade Agreements Act wurde vom Senat zunächst nur für drei Jahre genehmigt, und es bedurfte großer Anstrengungen der Exekutive und des persönlichen Einsatzes des damaligen Außenministers Dulles und des Handelsministers Sinclair Weeks, um wenigstens eine Verlängerung auf vier Jahre zu erreichen.

Von seinem Untersuchungsrecht hat der Kongress u. a. vor der Verlängerung der Trade Agreements Act Gebrauch gemacht. Das Subcommittee on Foreign Trade Policy des Committee on Ways and Means des Repräsentantenhauses war berechtigt, alle Gesichtspunkte der Zoll- und Handelsgesetzgebung einschließlich der getätigten Handelsabkommen und ihrer Durchführung zu untersuchen und mußte dabei besonders die Wirkungen auf die inländische Produktion und Beschäftigung berücksichtigen. 1957 forderte dieser Unterausschuß vom Präsidenten, von den verschiedenen Ministerien und vor allem von den am Außenhandel und seinen Wirkungen interessierten Wirtschaftskreisen und Spezialisten eingehende Berichte an, die er in einem umfangreichen Werk zusammenfaßte und der Öffentlichkeit übergab. Anschließend fanden zu den darin veröffentlichten Berichten und Stellungnahmen öffentliche Verhandlungen statt, bei denen über hundert Vertreter der Wirtschaftsverbände, der Industrie und der Wissenschaft zu Worte kamen.

Zusammen mit dem Bericht stellen die Protokolle dieser Verhandlungen einen wohl einmalig in so umfassender Form gebotenen Abriss der verschiedensten

Aspekte der amerikanischen Außenhandelspolitik dar. Selbstverständlich werden die Untersuchungen des Unterausschusses auch aufmerksam von der Exekutive studiert.

Exekutive und Legislative haben jedoch noch Formen der Zusammenarbeit entwickelt, die dem Kongreß Einflußmöglichkeiten bieten. Zur Erweiterung der Kontakte über den Rahmen der Konsultation der führenden Kongreßmitglieder hinaus haben die verschiedenen Ministerien Verbindungsbeamte bestellt. Gelegentlich führen gemeinsame Ausschüsse Untersuchungen durch, die wie der Report der Randall Commission über die Außenwirtschaftspolitik von erheblichem Einfluß sein können.

AUSSENHANDELPOLITIK IM ZEICHEN EINES SINKENDEN PROTEKTIONISMUS

Die Diskussion über die Außenhandelspolitik hat durch die kritische Entwicklung der amerikanischen Zahlungsbilanz an Aktualität gewonnen. Unter den zahlreichen Maßnahmen zur Verbesserung der Zahlungsbilanz steht die Exportförderung an wichtiger Stelle. Die Regierung lehnt es aus verständlichen außenpolitischen Gründen ab, an eine Kürzung der Auslandshilfe zu denken. Eine Einschränkung der Importe wird von Protektionisten zwar erörtert, aber von der Regierung bisher nicht erwogen.

Die USA haben im letzten Jahr zu verstehen gegeben, daß sie nach der Wiedergesundung der Industriestaaten weitere Diskriminierungen der Dollarimporte als unberechtigt ansehen. Das wurde im wesentlichen auch anerkannt. Australien, Neuseeland, Großbritannien, Dänemark, Schweden, Norwegen, die Zentralafrikanische Föderation, die Niederlande und Indien haben nur noch geringe Restriktionen aufrecht erhalten. In den letzten neun Monaten gingen Frankreich, die Bundesrepublik, Japan, Finnland, die Türkei, Spanien, Singapur, Malaya, Ghana und Britisch-Ostafrika zu einem wesentlichen Abbau der Restriktionen über, und diese Tendenz hielt auch in jüngster Zeit an. In Washington hofft man zuversichtlich, daß die Diskriminierungen der US-Exporte gegen Ende des Jahres vollends der Vergangenheit angehören werden. Damit sind den amerikanischen Exporteuren neue Absatzmärkte erschlossen worden.

Ihre Ausnutzung bedarf aber noch gewisser Anstrengungen. Die amerikanische Exportindustrie, die seit dem Kriege durch einen Käufermarkt verwöhnt ist, wird sich in der Preisgestaltung und mit Qualitätsverbesserungen um die Märkte bemühen müssen, um gegenüber der Konkurrenz der Staaten, die ihre Industrie wiederaufgebaut haben, zum Zuge zu kommen.

Inzwischen hat die Regierung erstmalig ein Exportförderungsprogramm eingeleitet und dabei versucht, die hierin von den Industriestaaten gemachten Erfahrungen auszuwerten. Das Mitte März verkündete Programm sieht im wesentlichen folgende Maßnahmen vor:

1. Das Außenministerium wird die gegenwärtige Zahl von 112 Handelsattachés verdoppeln und sie ganz besonders mit der Exportförderung betrauen.

2. Das Handelsministerium wird gleichzeitig den mit der Exportförderung in Washington und in den Außenstellen im Lande beauftragten Beamtenstab vergrößern, der die Industrie auf Exportmöglichkeiten aufmerksam machen soll.
3. Die Export-Import-Bank wird von den Privatbanken gewährte kurzfristige Exportkredite gegen außenpolitische Risiken sichern. Außerdem ist eine Beteiligung der Bank an der mittelfristigen Exportfinanzierung vorgesehen.

Unterstaatssekretär Dillon hat am 19. Februar in einer Rede vor dem Cincinnati Council on World Affairs erklärt, daß die Weltwirtschaft in eine neue Ära eingetreten sei, die große Anforderungen an die amerikanische Wirtschaft stelle. Die amerikanische Außenhandelsgesetzgebung ist 1934 in Zeiten eines Notstandes entstanden. Heute ist der Notstand ein völlig anderer und wird zu seiner Überwindung eines anderen Instrumentariums bedürfen. Die Zahlungsbilanzsituation ist ein neuer Anlaß zur Erörterung des Systems der Außenhandelspolitik. Der Schutz der inländischen Industrie kann nicht mehr das alleinige Hauptziel einer Trade Agreements Act sein. Als bindende Anweisung an die Exekutive wäre die Ausweitung des Handels *expressis verbis* als ein Hauptziel in den Gesetzestext aufzunehmen.

Ausgehend von der Tatsache, daß einer Exportförderung der durchschlagende Erfolg versagt bleibt, wenn auf der anderen Seite die Importe durch protektionistische Maßnahmen stark beeinträchtigt werden, wird man auf lange Sicht nicht an einer Revision der Einfuhrpolitik vorbeikommen können. Es darf nicht Ziel der Gesetzgebung sein, die inländischen Produzenten vor allen Veränderungen zu schützen, sondern nur vor Schäden, die während der Veränderung des Marktes durch Einfuhren entstehen. Dabei sollten nicht der relative Marktanteil, sondern die absoluten Daten als Bemessungsgrundlage dienen. Der Schutz suchende Produzent müßte beweisen, daß der ausländische Konkurrenzdruck nicht durch Rationalisierungsmaßnahmen oder durch geringfügige Produktionsverlagerungen abgewehrt werden kann. Es müßte sicher sein, daß die ausländische Konkurrenz von wesentlichem Einfluß auf die Lage des Unternehmens ist und der gewünschte Schutz eine wesentliche Hilfe darstellen würde.

Die Möglichkeit, die *escape clause* anzuwenden, schmälert natürlich den Wert von Zollkonzessionen und damit die Position in den internationalen Verhandlungen. Es fragt sich, ob auf die Dauer selbst eine quantitative und zeitliche Begrenzung der Anwendung der *escape clause* angebracht ist, wenn ihr Vorteil auch nicht zu leugnen wäre. Gesunder erschiene jedenfalls, anderweitige Überbrückungs- und Anpassungshilfen zu gewähren, die das bedrängte Unternehmen wieder dauernd wettbewerbsfähig machen würden.

Der Entwicklungsprozeß der amerikanischen Außenhandelspolitik hat zwei wesentliche Kennzeichen, die Koordinierung und Konzentration in der Hand des Präsidenten und die verhältnismäßig umfangreiche Mitwirkung der Öffentlichkeit. Die Konzentration in der Hand des Präsidenten erwächst aus seiner verfas-

sungsmäßigen Stellung, die ihre Vor- und Nachteile hat. Theoretisch erleichtert sie die Koordination der verschiedenen Maßnahmen der Regierung. In der Praxis hängt dies jedoch stark von der jeweiligen Persönlichkeit des Präsidenten ab. Roosevelt hat vor allem in den letzten Jahren einen großen Teil der echten Entscheidungen an seine Vertrauten im Kabinett delegiert und sich dann nur mit der Unterschrift begnügt. Das hat zu unangenehmen Reibungen und zu Doppelspurigkeiten mit allen ihren nachteiligen Folgen geführt. Truman hat sehr bald eine mangelnde Koordination der Politik festgestellt und wieder mehr die eigentliche Entscheidung an sich gezogen. Das Gleiche gilt im Wesentlichen auch für Eisenhower, wenn auch Außenminister Dulles zeitweilig ziemlich großen Einfluß und oft freie Hand hatte, was jedoch weniger für die Außenhandelspolitik gilt. Die Unzuträglichkeiten der mangelnden Koordination werden nun seit 1957 zum großen Teil durch das Trade Policy Committee ausgeräumt.

Es hat sich immer wieder gezeigt, daß den Entscheidungen der Tariff Commission die Argumente der anderen Ressorts entgegengehalten werden mußten. Die Tariff Commission hat nur die Aufgabe, die inländische Wirtschaft vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Es ist jedoch selbstverständlich, daß außenhandelspolitische Entscheidungen in starkem Maße auch von anderen politischen Momenten beeinflußt werden müssen, und dies wird in Zukunft noch mehr der Fall sein. Die gegenwärtige Stellung der Tariff Commission ist in diesem Zusammenhang unangemessen stark, dies insbesondere, seitdem die Kommission mit Hilfe des Kongresses selbst den Präsidenten überstimmen kann. Vielleicht wäre es angebracht, wenn z. B. bei der Ermittlung der *peril points* auch andere Stellen ein Mitspracherecht erhalten, um so auch andere Argumente als die des Schutzes einer kleinen Minderheit durchsetzen zu können.

Die Verhandlungsposition der Regierung ist dadurch stark eingeschränkt, daß Konzessionen gegenseitig gewährt werden müssen. Die weltwirtschaftliche Entwicklung und insbesondere die verstärkte europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit erfordern eine größere Beweglichkeit der Verhandlungsführung. Zollkonzessionen lassen sich sehr gut dafür verwenden, um Vorteile für amerikanische Investitionen im Ausland, für Schifffahrt und Luftverkehr oder um Zugeständnisse politischer und strategischer Art einzuhandeln. Das Recht, einseitig Zollkonzessionen zu gewähren, könnte somit sehr vorteilhaft sein. Schließlich würde eine Verlänge-

rung der durch das Gesetz gewährten Vollmachten auf einen größeren Zeitraum die Unsicherheit bei der Export- und Importplanung wesentlich vermindern.

Ein großer Teil dieser Kritik ist nicht neu. Der Kongreß hat sich bei der Erörterung des Verlängerungsgesetzes zur Trade Agreements Act 1958 nicht sehr aufgeschlossen gezeigt und mit Zusatzanträgen dem Protektionismus gehuldigt. Es ist möglich, daß die fortschreitende weltpolitische und weltwirtschaftliche Entwicklung nicht ohne Auswirkungen bleiben wird. Hier wird aber zunächst die Reaktion der öffentlichen Meinung wichtig sein, denn gerade in Fragen der Außenhandelspolitik reagiert der Kongreß sehr empfindlich auf Meinungsströmungen. Meinungsforschungen in Wirtschaftskreisen zeigen eine steigende Aufgeschlossenheit für eine Abkehr vom Protektionismus. Eine Aufklärungsarbeit würde ihre Wirkungen nicht verfehlen. Die Stellung der USA im Welthandel ist gegenwärtig, angeregt durch die Zahlungsbilanzsituation, Gegenstand intensiver Diskussion in Regierungskreisen, in der Wirtschaft und in der Öffentlichkeit. Das Thema kehrt aus jeder bedeutenden Veranstaltung und auf jedem Kongreß, der sich auch nur am Rande mit der Sache befaßt, wieder.

Obwohl die Gewerkschaften für internationale Entwicklungen mehr und mehr aufgeschlossen sind, denken sie natürlich nicht daran, sich in den Lohnforderungen zugunsten des Exports Beschränkungen aufzuerlegen. Die wirtschaftspolitische Entschließung des Exekutivrates der AFL-CIO vom 15. Februar 1960 läßt jedenfalls solche Schlüsse nicht zu. Interessant ist jedoch die Tatsache, daß der Vertreter der AFL-CIO in den Verhandlungen vor dem Unterausschuß des Kongresses eine Überbrückungs- und Anpassungshilfe für betroffene Unternehmen anstelle der Einfuhrbeschränkungen gefordert hat. Vielleicht findet sich hier ein Ansatzpunkt für Diskussionen mit der im übrigen stark protektionistisch orientierten Gewerkschaftsführung. Überhaupt dürfen die protektionistischen Kräfte, wie sie Kurt Abel im Heft 4/1960 des „Wirtschaftsdienst“ dargestellt hat, nicht unterschätzt werden. Das Ringen der beiden Lager um die Orientierung der Außenhandelspolitik ist noch völlig unentschieden. Was hier nur angedeutet werden sollte, ist die Tatsache, daß die Veränderung der Weltwirtschaft zusammen mit den augenblicklichen Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu einer Revision im liberalen Sinne auffordert und daß diese Erkenntnis auch in maßgebenden Kreisen stärker Eingang findet. Ohne größeren Schaden wird man jedenfalls auf die Dauer nicht an einer solchen Neuorientierung vorbeikommen.

Summary: System and Methods of the American Foreign Trade Policy in View of the World's Economic Development. — There are still strong tendencies towards dirigisme and—as regards import and customs legislation—towards protectionism in the foreign trade policy of the US.

Résumé: La politique étrangère des Etats-Unis en face du développement de l'économie internationale — La politique étrangère des Etats-Unis est caractérisé toujours par des tendances fort dirigistes et — dans le domaine des lois sur les importations et les tarifs de douane — fort protectionnistes. Depuis le Trade Agreement

Resumen: Sistema y Manejo de la Política Comercial Exterior Americana ante el Desarrollo de la Economía Mundial. — En Norteamérica existen todavía en la política comercial exterior fuertes tendencias dirigidas y protegidas, en cuanto a las leyes relacionadas con importación y con

Beginning with the Trade Agreement Act of 1934, an Act passed under the influence of the world's economic crisis, until today the industry of the US always knew how to protect its position against extensive imports, when trade agreements were discussed with other countries. The Trade Agreement Act gives the President far-reaching authority to influence the conclusion of trade agreements, but also called into being a number of committees and other bodies which in the meantime obtained such a strong position that together with the Congress and the Senate they are able to overrule the President. Thus the representatives of industry, who demand protective customs duties, often can exercise a great influence. The current deterioration of the American balance of trade recently caused a growing criticism of the foreign trade policy. In the endeavour to improve the balance of trade measures are undertaken to promote exports. It is realised, however, that it is not possible to promote exports without simultaneously permitting more liberal imports. Moreover, the US has lost its former position owing to its stronger ties with the European economy. The change from protectionism to a more liberal way of thinking is therefore absolutely necessary.

Act de 1934 — une loi crée sous la pression de la crise économique mondiale — jusqu'à nos jours, l'industrie américaine a su défendre sa position contre la concurrence d'importation. Dans toutes les négociations entamées avec d'autres pays en vue d'accords commerciaux elle s'est protégée contre l'augmentation des ventes étrangères. Le Trade Agreement Act attribue au Président le larges pouvoirs d'intervention quant à la conclusion d'accords et de traités commerciaux. Pourtant les commissions et comités assez nombreux créés dans le cadre du Trade Agreement Act ont fortifié leur position de façon qu'il leur est possible de voter en coopération avec les représentations parlementaires contre les recommandations et les décisions du Président et de remporter un succès. Bien souvent les représentants de l'industrie, partisans du protectionnisme, font valoir leur influence. Dernièrement la détérioration progressive du bilan de paiement est la cause d'une critique de plus en plus sévère de la politique étrangère. Les efforts de remédier au déficit de paiement par l'encouragement des exportations ont du moins mis à l'évidence le fait qu'un encouragement des exportations sera possible seulement à condition d'une libération des importations. Comme, en plus, les Etats-Unis ont perdu leur ancienne position privilégiée par leurs attaches de plus en plus étroites à l'économie de l'Europe Occidentale, il est d'une importance vitale pour eux de substituer au protectionnisme une conception plus libérale.

aduana se refieren. Aparte de lo conseguido por Trade Agreement Act de 1934, una ley, con motivo de la crisis económica mundial, la industria norteamericana ha sabido, hasta hoy, en todos los tratos sobre convenios comerciales con otros Estados, defender su posición de importaciones voluminosas. El Trade Agreement Act dá al Presidente continuas autorizaciones, con el procedimiento final de mezclarse en contratos comerciales. Pero también tiene grandes ingresos y comisiones que, entretanto, le han servido para ganar una fuerte posición, que en contacto con los representantes parlamentarios del Presidente coinciden en todo, y con ello puede frustrar sus decisiones. Con ello los representantes de la industria y de la protección de aduanas, han podido hacer con frecuencia reclamaciones y así han hecho patente su influencia. Con respecto al continuo empeoramiento del balance de pagos americano, últimamente se ha hecho notar una creciente crítica de la política comercial exterior. Para una mejora en la balanza de pagos se hace lo posible en favorecer la exportación. A eso se suma, que Norteamérica va perdiendo constantemente su antigua posición, debido a sus cada vez más fuertes lazos con la economía europea. Por lo tanto, es una condición de la vida, la transformación del proteccionismo en un pensamiento liberal.