

Michalski, Wolfgang

Article — Digitized Version

Durch Zollerhöhung zum Freihandel? Zur Außenwirtschaftspolitik der britischen Labour-Regierung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Michalski, Wolfgang (1964) : Durch Zollerhöhung zum Freihandel? Zur Außenwirtschaftspolitik der britischen Labour-Regierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 44, Iss. 12, pp. 515-518

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133437>

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.

Durch Zollerhöhung zum Freihandel?

Zur Außenwirtschaftspolitik der britischen Labour-Regierung

Außergewöhnliche Situationen erfordern außergewöhnliche Maßnahmen. Die Zahlungsbilanzschwierigkeiten Großbritanniens bestehen jedoch länger als ein Jahrzehnt, und kaum mehr hat man sie als etwas Besonderes empfunden. Verständlich ist so die Erregung über die Zollerhöhung und die Exportförderungsmaßnahmen, mit denen die neue britische Regierung dem permanenten Trend zum Zahlungsbilanzdefizit ein Ende zu bereiten gedenkt. Beide Maßnahmen, sowohl der fünfzehnprozentige Sonderzoll für alle Einfuhrgüter mit Ausnahme von Rohstoffen, Nahrungsmitteln und Tabak als auch die Steuerrückvergütung in Höhe von durchschnittlich 1,5% des Wertes für alle Ausfuhrgüter, bedeuten eine Verschlechterung der internationalen Arbeitsteilung, und insbesondere die Zollerhöhung widerspricht der Forderung nach Freihandel — einer Forderung, die vor mehr als 150 Jahren in Großbritannien das Licht der Welt erblickte und gerade von den Engländern immer wieder mit Nachdruck vertreten wurde. Nachdem sich die Wogen der ersten Verärgerung nun langsam zu glätten scheinen, wird es Zeit, die britischen Restriktionsmaßnahmen einer nüchternen Analyse zu unterziehen. Dabei sollte sowohl den Ursachen der Zahlungsbilanzschwierigkeiten nachgegangen werden als auch das zur Verfügung stehende wirtschaftspolitische Instrumentarium daraufhin überprüft werden, ob es nicht möglicherweise andere und bessere Maßnahmen zur Herbeiführung des Zahlungsbilanzgleichgewichts gegeben hätte als jene, die von der britischen Regierung ergriffen worden sind.

Strukturwandel der Zahlungsbilanz als Kriegsfolge

Bei einem Vergleich der Struktur der britischen Zahlungsbilanz in den Jahren vor dem 2. Weltkrieg mit jener von heute zeigt sich, daß die britische Wirtschaft nach dem Kriege unter außenwirtschaftlichem Aspekt vor einem fast unlösbar anmutenden Problem struktureller Anpassung gestanden hat. Das starke Bevölkerungswachstum sowie die sehr einseitige Agrarpolitik hatten bereits im 19. Jahrhundert zu ständig steigenden Nahrungsmittelimporten geführt; ebenfalls hatte die Entwicklung der Industrie in wachsendem Maße Rohstoffeinfuhren erfordert. Beides wirkte bis in die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen fort, und die Folge war ein ständiges Defizit in der britischen Handelsbilanz.

Der Ausgleich der Leistungsbilanz erfolgte durch eine aktive Dienstleistungsbilanz, insbesondere durch extrem hohe Kapitalerträge aus überseeischen Investitionen. Man muß sich in Erinnerung rufen, daß der Saldo der Dienstleistungsbilanz noch in den Jahren 1935 bis 1938 immerhin mehr als 30% der britischen

Importe (fob) finanziert hat. Gleich nach dem Kriege wurde sodann die Dienstleistungsbilanz Großbritanniens sogar negativ, und auch in den Jahren 1960 bis 1963 entsprach der Saldo der Dienstleistungsbilanz nur etwa 3,5% der britischen Einfuhr. Die Ursachen für diesen Wandel in der Zahlungsbilanzstruktur Großbritanniens können vor allem in unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen des 2. Weltkrieges gesehen werden. Auf der einen Seite mußte der größte Teil der Auslandsinvestitionen verkauft werden, und auf der anderen Seite stiegen die britischen Auslandsschulden. Am deutlichsten kommt dies darin zum Ausdruck, daß im Jahre 1938 rd. 27% der britischen Importe (fob) durch die Netto-Kapitalerträge aus dem Ausland finanziert werden konnten. In den Jahren nach dem 2. Weltkrieg (1949 bis 1963) betrug der entsprechende Wert dagegen nie wieder mehr als 9%. Wenn man weiterhin das starke Ansteigen der Militärausgaben Großbritanniens in Übersee berücksichtigt und darüber hinaus zur Kenntnis nimmt, daß selbst ein so traditioneller Aktivposten in der britischen Leistungsbilanz wie die Position Seeschifffahrt heute passiv ist, so kann man sich ein Bild von der Wandlung der außenwirtschaftlichen Situation Großbritanniens machen, vor deren Hintergrund die heutigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten gesehen werden müssen. Da eine der Vorkriegssituation entsprechende Aktivierung der Dienstleistungsbilanz nicht zu erwarten war, mußte es das Ziel der britischen Außenwirtschaftspolitik sein, eine Steigerung der Warenexporte herbeizuführen, ohne hierdurch gleichzeitig eine entsprechende Erhöhung des Imports auszulösen. Nach Berechnungen des englischen Ökonomen Roy F. Harrod hätte die britische Zahlungsbilanz unter den gegebenen Umständen nur dann ausgeglichen werden können, wenn die Exporte so angewachsen wären, daß sie stets etwa um 66% höher gewesen wären als die Einfuhr.

Besonderheiten der Nachkriegsentwicklung

Betrachtet man zunächst den Zeitraum von 1946 bis 1957, so zeigt sich, daß dieser Wert im Hinblick auf die volumenmäßige Entwicklung der britischen Ein- und Ausfuhr im Durchschnitt der Jahre tatsächlich erreicht werden konnte. Die Ursache hierfür muß einerseits darin gesehen werden, daß die britische Regierung die bestehenden Exportbeschränkungen sehr bald aufgehoben hat und die britische Exportwirtschaft auf ihren alten Absatzmärkten schnell wieder ins Geschäft kam. Die Importe andererseits wurden durch scharfe Restriktionsmaßnahmen niedrig gehalten. Trotz allem gilt aber bereits für diese Periode, daß die außenwirtschaftliche Zielsetzung de facto nicht erreicht

Das
HAMBURGISCHE WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIV
sucht

Abteilungsleiter (Volkswirt)

für selbständige Tätigkeit.
Erfahrungen auf folgenden wissenschaftlichen
Gebieten erwünscht:
Öffentliche Wirtschaft,
Raumordnung und Verkehr,
Entwicklungspolitik oder Außenhandel
Vergütung nach BAT I oder A 14
Antritt: zum 1. 1. 1965 oder später

Ausführliche Bewerbungen an:
Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv,
Direktion,
Hamburg 36, Poststraße 11

wurde. Für die Zahlungsbilanz ist nicht die volumenmäßige, sondern die wertmäßige Entwicklung des Außenhandels maßgebend. Wertmäßig aber war der Export während des betrachteten Zeitraums im Durchschnitt nur etwa 43% höher als die Einfuhr. Man sieht hieraus, wie sehr sich in dieser Zeit die terms of trade zu Ungunsten Englands entwickelt haben, d. h. die Preise für die britischen Einfuhrgüter sind stärker gestiegen als die der britischen Ausfuhrgüter. Abgesehen von einigen besonderen politischen Ereignissen, wie beispielsweise der Korea-Krise im Jahre 1952 und der Suez-Krise im Jahre 1957, dürften auch für die Verschlechterung der terms of trade in erster Linie strukturelle Gründe anzuführen sein. So könnte man in diesem Zusammenhang durchaus die Frage stellen, ob sich die britische Industrie möglicherweise zunächst auf die falschen Produkte und auf die falschen Märkte spezialisiert hat.

Eine weitere Ursache für die heutigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten Großbritanniens läßt sich aus der Entwicklung des britischen Außenhandels nach 1957 ablesen. Als erstes fällt ins Auge, daß die Steigerung der Importe sowohl volumenmäßig als auch wertmäßig größer wird als die der Exporte. Nachdem man den Ausgleich der Leistungsbilanz in den Jahren 1957/58 gerade erreicht zu haben schien, schlug die Entwicklung nun also wieder in Richtung des Defizits um. Der sichtbare Grund hierfür liegt offenbar in dem

Abbau der britischen Importrestriktionen. Die letztlich entscheidende Ursache dürfte aber wohl darin zu suchen sein, daß die britische Industrie, durch hohe Zölle und Importkontrollen geschützt, weitgehend überhaupt keinen Anlaß gehabt hat, sich auf die internationale Konkurrenz einzustellen und entsprechend zu rationalisieren. Daß die erforderliche Anpassung trotz des internationalen Wettbewerbsdrucks auch heute immer noch nicht hinreichend erfolgt ist, findet alsdann seine Erklärung in der britischen Wirtschaftspolitik der letzten acht Jahre.

Stop-and-Go-Politik — ein circulus vitiosus

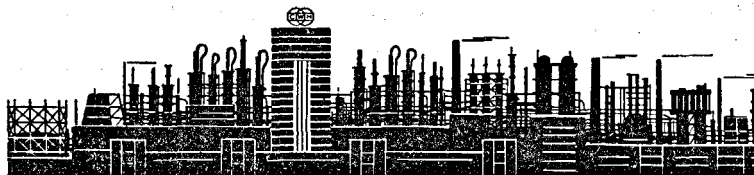
Rationalisierung erfordert Investitionen. Voraussetzung für die Durchführung von Investitionen sind positive Gewinnerwartungen der Unternehmer, und mit diesen ist in der Regel nur dann zu rechnen, wenn auf der einen Seite der Absatz der Produkte gesichert erscheint und auf der anderen Seite die Investitionskosten, insbesondere die Kapitalkosten, nicht zu hoch sind. Genau diese Bedingungen sind jedoch durch die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, mit denen die britische Regierung in der Vergangenheit die Zahlungsbilanzschwierigkeiten bekämpft hat, wieder und wieder zerstört worden. Sobald nämlich in Großbritannien ein Expansionsprozeß einsetzte, stiegen die Importe stärker als die Exporte. Ohne ausländische Hilfe ließen die schwachen Währungsreserven eine solche Entwicklung nicht zu, denn die Passivierung der Handelsbilanz mußte sich unter den gegebenen Umständen zwangsläufig in einem Druck auf das Pfund Sterling auswirken. Um in dieser Situation den Abfluß von Auslandsgeld, der den Druck auf das Pfund Sterling verstärkt hätte, zu verhindern, wurde sodann der Zinssatz erhöht. Darüber hinaus wurde die Binnenkonjunktur, ohne daß dies unter binnenwirtschaftlichem Aspekt erforderlich war, gleichzeitig durch andere konjunkturpolitische Maßnahmen gedämpft, um die Importe wieder zu senken. Der circulus vitiosus, in dem sich diese Art der Wirtschaftspolitik befindet, liegt klar vor Augen. Der einsetzende Expansionsprozeß führte stets zu Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Die Zahlungsbilanzschwierigkeiten wurden kurzfristig durch Maßnahmen überwunden, die das Wirtschaftswachstum hemmten. Wirtschaftliches Wachstum aber wäre die Voraussetzung dafür gewesen, daß die strukturellen Ursachen der immer wiederkehrenden Zahlungsbilanzschwierigkeiten hätten endgültig beseitigt werden können. Deutlich zeigt das britische Beispiel: Konjunkturpolitik kann auf die Dauer eine aktive Strukturpolitik nicht ersetzen.

Abwertung — eine schlechte Alternative

Es fragt sich nun, welche wirtschaftspolitischen Instrumente der britischen Regierung zur Lösung des bestehenden Problems sonst zur Verfügung stehen. Eine Maßnahme, die nach Ansicht vieler zweckmäßiger als die Stop-and-Go-Politik erscheint, ist die Abwertung des Pfund Sterling mit dem Ziel, daß sich die Importe für die britische Industrie verteuern und daß die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Exportindu-

strie verbessert wird, weil sie bei verändertem Wechselkurs billiger anbieten könnte. So plausibel diese Überlegung auch auf den ersten Blick zu sein scheint, so ist sie doch an bestimmte Voraussetzungen gebunden, deren Gültigkeit zunächst untersucht werden muß. Die erste Bedingung ist, daß die Währungen der britischen Handelspartner und der britischen Konkurrenten auf dem Weltmarkt nicht gleichfalls entsprechend abgewertet werden. Mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit kann man voraussagen, daß bei einer Pfundabwertung eine Reihe von Sterling-Ländern nachziehen werden. Da aber auch die Vereinigten Staaten auf eine Steigerung ihrer Exporte achten müssen, erhebt sich bei einer Abwertung des Pfundes und anderer Währungen die Frage, wie lange dann der Wechselkurs des Dollar noch zu halten ist. Eine Dollarabwertung würde mit Sicherheit die Abwertung fast aller anderen Währungen nach sich ziehen, und wenn schließlich alle Staaten gleichzeitig im gleichen Verhältnis abwerten würden, so wäre das Endergebnis lediglich eine Erhöhung des Goldpreises. Die zweite Bedingung, an die der Erfolg einer Pfundabwertung geknüpft ist, besteht darin, daß zugleich mit der Pfundabwertung die Leistungsfähigkeit der britischen Industrie erhöht wird. In der Situation der Vollbeschäftigung, die in Großbritannien trotz allem weitgehend gegeben ist, führt der Weg dahin über Ratio-

nalisierungen und Strukturanpassungen, die kurzfristig nur schwer zu realisieren sind. Sollte dies aber nicht geschehen, so besteht die Gefahr, daß die unter außenwirtschaftlichem Aspekt stabilisierende Wirkung der Abwertung infolge einer durch Preissteigerungen im Inland bedingten Verteuerung der Exportgüter in kurzer Zeit wieder verlorengeht. Zum einen werden nämlich die Preise aller jener Produkte steigen, zu deren Herstellung Importgüter verwendet werden, und außerdem führt sowohl die Steigerung der Exporte als auch die Verminderung der Importe zu einer Verknappung des Angebots, sofern die inländische Produktion nicht entsprechend erhöht werden kann. Im anderen Falle müßten indessen die Preissteigerungen entgegen der wachstumspolitischen Zielsetzung durch eine Drosselung der Nachfrage verhindert werden. Das Resultat dieser Überlegung ist: Auch eine Abwertung führt für sich allein kaum aus dem *circulus vitiosus* der Stop-and-Go-Politik heraus. Kompliziert wird die Situation überdies dadurch, daß gerade jene Instrumente der Konjunkturpolitik, die am schnellsten einsetzbar sind, nämlich die Maßnahmen der Geld- und Kreditpolitik, durch eine Folgewirkung der Abwertung unter Umständen ohne Effekt bleiben werden. Erachtet man eine weitere Abwertung als unwahrscheinlich, so kann damit gerechnet werden — und dies gilt für Großbritannien in besonderem Maße —



hüls Chemiezentrum an der Lippe



Chemische Werke Hüls AG

Ein Name für vier Unternehmen der Großchemie in Deutschlands bedeutendstem Industriezentrum, im Ruhrgebiet.



Bunawerke Hüls GmbH

Ein Begriff für Qualität in der Erzeugung von synthetischem Kautschuk und Kautschukhilfsprodukten, synthetischen Fasern, Kunststoffen und Kunststoffhilfsprodukten, Lackrohstoffen, Waschrohstoffen, Glykolen und Lösungsmitteln, Laugen, Säuren und Salzen. In der Produktion von Synthesekautschuk und PVC, von Styrol und Waschrohstoffen steht Hüls in Deutschland an erster Stelle.



**Katalysatorenwerke
Houdry-Hüls GmbH**



Faserwerke Hüls GmbH
4370 Marl

0/1905

daß anschließend das Fluchtkapital zurückströmt, um die Gewinne aus der Währungsspekulation zu realisieren. Die Folge hiervon wäre eine starke Erhöhung der Bankenliquidität und damit die Wirkungslosigkeit der notenbankpolitischen Aktivität konventioneller Art. Wenn man des weiteren bedenkt, daß auch heute noch etwa ein Drittel des Welthandels und die Hälfte des internationalen Kapitalverkehrs in Pfund Sterling abgewickelt werden, so dürfte es sich in Anbetracht der Auswirkungen, die eine Pfundabwertung auch im Hinblick darauf haben würde, durchaus lohnen, sich zu überlegen, ob nicht Zollerhöhungen und direkte Exportförderungsmaßnahmen unter den gegebenen Umständen sowohl für Großbritannien als auch für die übrige freie Welt durchaus eine echte und vielleicht sogar bessere Alternative darstellen.

Protektionismus – das kleinere Übel

Zunächst einmal haben die Zollerhöhungen und die Exportprämie zumindest für den Warenhandel den gleichen Effekt wie die Abwertung: Die Einfuhr wird verteuert, und die Ausfuhr Güter Großbritanniens können auf den Auslandsmärkten billiger angeboten werden als zuvor. Und ebenfalls ist das Eintreten dieser Wirkung an sehr ähnliche Bedingungen geknüpft wie jene, die bei der Pfundabwertung diskutiert wurden. Erstens dürften nämlich die Handelspartner Großbritanniens nicht ihrerseits mit entsprechenden Zollerhöhungen und Exportförderungsmaßnahmen antworten. Und zweitens darf die Wirkung nicht infolge einer durch Preissteigerungen im Inland bedingten Verteuerung der Exportgüter wieder aufgehoben werden. Im Hinblick auf beide Bedingungen müssen die von der britischen Regierung eingeführten Importrestriktionen und Exportförderungsmaßnahmen günstiger beurteilt werden als eine Wechselkursänderung. Der wesentliche Unterschied zur Pfundabwertung besteht nämlich darin, daß es bei letzterer keine Möglichkeit zur Differenzierung im Hinblick auf die verschiedenen Waren und die verschiedenen Länder gibt. Dadurch daß man im Rahmen der Zollerhöhung die Rohstoff- und Nahrungsmittelimporte von der allgemeinen Verteuerung der Einfuhren freistellen kann, wird die Gefahr der Preissteigerung im Inland im Vergleich zum Fall der Pfundabwertung stark gemindert. Da die Rohstoff- und Nahrungsmittellieferanten Großbritanniens zur Mehrzahl nun gerade jene Länder sind, die im Falle der Pfundabwertung nachziehen müßten und dadurch einen allgemeinen Abwertungswettlauf einleiten könnten, fällt bei einer derart differenzierten Zollerhöhung ebenfalls die Zwangsläufigkeit der internationalen Kompensationsreaktion weg. Daß auf der anderen Seite Gegenmaßnahmen der Industrieländer sehr viel weniger zu erwarten sind, hat die Entwicklung der letzten vier Wochen bereits gezeigt. Wenn man sodann weiter berücksichtigt, daß die von der britischen Regierung ergriffenen Maßnahmen im Gegensatz zur Pfundabwertung auch die sonst mit Sicherheit eintretende Störung des internationalen Handels und Zahlungsverkehrs vermindert haben, so ergibt sich eindeutig, daß die neue britische Regierung im Ver-

gleich zu einer Fortführung der Stop-and-Go-Politik oder zu einer Pfundabwertung sowohl unter nationalem als auch unter internationalem Aspekt vorerst den besseren Weg eingeschlagen hat.

Die Bedingung für eine Rückkehr zum Freihandel

Die große Frage, die trotz allem bestehen bleibt, ist allerdings jene, ob durch die ergriffenen Maßnahmen die britische Zahlungsbilanzmisere wirklich dauerhaft gelöst werden kann. Feststeht, daß der Wettbewerbsdruck, der in der Marktwirtschaft den Zwang zur Anpassung und Rationalisierung auslöst, für die britische Industrie infolge der Zollerhöhungen und der Exportförderungsmaßnahmen erheblich abgeschwächt wird. Da die eigentlichen Ursachen der Zahlungsbilanzschwierigkeiten Großbritanniens jedoch nur durch Rationalisierung und Strukturanpassung beseitigt werden können, folgt hieraus: Auch außenhandelsprotektionistische Maßnahmen können eine aktive Strukturpolitik nicht ersetzen. Der Erfolg der gesamten Aktion hängt somit davon ab, ob es der britischen Regierung gelingt, die britische Industrie bis zum Zeitpunkt der Beseitigung der Exportförderung und der Zollerhöhung international wettbewerbsfähig zu machen. Gerade in dieser Hinsicht hat die britische Regierung jedoch ihre eigenen Chancen verschlechtert. Strukturprobleme lassen sich auch bei größter Anstrengung kaum von heute auf morgen lösen. Alles kommt folglich darauf an, daß die Restriktionsmaßnahmen nicht zu früh aufgehoben werden. Da aber die britische Regierung diese Maßnahmen im Widerspruch zu den Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens und ohne Rücksicht auf ihre vertraglichen Verpflichtungen gegenüber ihren EFTA-Partnern durchgesetzt hat, hat sie infolge der so heraufbeschworenen internationalen Vertrauenskrise selbst die Fundamente untergraben, die ihr die Möglichkeit gegeben hätten, sich auf einen Termin für die Aufhebung der protektionistischen Maßnahmen heute noch nicht festzulegen.

Es steht außer Zweifel, daß das Endziel der britischen Außenhandelspolitik die Rückkehr zum Freihandel sein muß. Gerade darum aber sollten die Handelspartner Großbritanniens Verständnis für die gegebene Situation zeigen. Unter langfristigem Aspekt dürfte fast alles davon abhängen, wie schnell Großbritannien zu einer klaren Entscheidung über seinen außenwirtschaftlichen Kurs zwischen EWG, EFTA, USA und Commonwealth gelangen kann. Kurzfristig indessen erscheint es ebenso wichtig, darauf zu verzichten, schon heute verbindliche und unwiderrufliche Termine für den Abbau der eingeführten Restriktionen zu fordern. Nur so nämlich könnte man der britischen Regierung einen Rückweg aus der offenbar ausweglosen und für alle Beteiligten unerwünschten Alternative öffnen, entweder die Restriktionen zu früh abzubauen und dadurch neue Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu riskieren oder die Aufhebung der Maßnahmen entgegen den vorher gegebenen Zusagen hinauszuschieben und damit eine neue internationale Vertrauenskrise heraufzubeschwören.