ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schachter, Gustav; Hasenpflug, Hajo; Holthus, Manfred; Dittmann, H. W.

Article — Digitized Version

Unbill durch Mills Bill

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schachter, Gustav; Hasenpflug, Hajo; Holthus, Manfred; Dittmann, H. W. (1971) : Unbill durch Mills Bill, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 51, Iss. 2, pp. 65-76

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/134222

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Unbill durch Mills Bill

Das Gesetz ist aufgeschoben, aber nicht aufgehoben! Was sind die Gründe für den Angriff der Welt auf den Freihandel, und welche Folgen haben wir zu erwarten?

Das Gespenst der 30er Jahre

Gustav Schachter, Boston/Mass.

Das vorgeschlagene US-Handelsgesetz (Mills Bill) hat nicht nur im Ausland, sondern auch in den Vereinigten Staaten starke Kritik hervorgerufen. Eng verbunden mit der Furcht vor einem drohenden Handelskrieg sind die Erinnerungen an die katastrophalen Folgen der Handelsrestriktionen in den 30er Jahren. Damals wurde 1930 unter der Hoover-Regierung die Smoot-Hawley Trade Bill erlassen, das protektionistischste aller in diesem Land beschlossenen Gesetze.

Zeichen der Geschichte

Wirtschaftswissenschaftler haben dieses Gesetz aus theoretischen Gründen abgelehnt. Aber es handelte sich in einer entmutigten und flauen Wirtschaft um eine populäre Maßnahme. Man nahm allgemein an, daß durch ein Verbot von Einfuhren aus dem Ausland mehr Erzeugnisse von heimischen Herstellern benötigt und mehr Arbeiter Beschäftigung finden würden. Was dann geschah, ist Geschichte. Das Ausland verkaufte weniger Waren an die Vereinigten Staaten. Aber es kaufte auch weniger, da sein Bestand an ausländischen Währungen abnahm. Folglich schufen die Handelshemmnisse eher geringere als größere Arbeitsmöglichkeiten. Im weiteren Verlauf heizte dieses Zollgesetz im Ausland eine noch stärkere Depression als in den Vereinigten Staaten an. Der bald darauf folgende Zusammenbruch der Weltwirtschaft war teilweise auf jene Handelsgesetzgebung zurückzuführen.

Die Mills Bill [1]) basiert vielfach auf den gleichen Prämissen wie das Smoot-Hawley-Handelsgesetz. Und das ihm zugrunde liegende Prinzip spiegelt nicht etwa eine launische Neigung des Kongreßabgeordneten Mills wider. Es ist vielmehr eng mit der durch den Vietnamkrieg verursachten zunehmenden Isolation Amerikas und mit der Rezession in den USA verbunden. Der Vietnamkrieg veranlaßte die öffentliche Meinung gegen alles eine Abneigung zu haben, was mit einer ausländischen Einmischung in Kriege oder den Außenhandel in Verbindung steht. Und in einer Rezession werden

[1]) HR 17550. Die Mills Bill wurde zwar in der Sitzungsperiode 1970 des US-Kongresses nicht beschlossen. Sie wird aber in der Sitzungsperiode 1971 wieder vorgelegt werden.

üblicherweise die schwachen Industrien geschädigt.

Argumente überzeugen nicht

In der stark protektionistischen Mills Bill heißt es, daß „die gesamte Menge jeder Art von Textilien und die gesamte Menge jeder Art von Schuhen, die in irgendeinem ausländischen Land produziert und 1971 eingeführt werden könnte, nicht die durchschnittliche jährliche Menge übersteigen darf, die in diesen Staaten hergestellt und während der Jahre 1967, 1968 und 1969 eingeführt wurde" [2]). Weiter wird in ihr gesagt, daß der Präsident zwar die Gesamtmenge dieser Importe erhöhen darf, aber nur bis zu 5 % pro Jahr und Gütermenge. In Ziffer 377 werden auch Kontingente bei gewissen Fleischsorten und -produkten vorgeschlagen. Dem gesamten Geist nach ist das Gesetz für eine Erhöhng der Zölle und für eine Einführung von Kontingenten. Dies ist nicht nur bei den oben erwähnten Waren der Fall. Es läßt auch dem Präsidenten den Ermessensspielraum, jeden ihm geeignet erscheinenden Artikel der Empfehlungsliste der Zollkommission hinzuzufügen.

Geschützt werden soll vor allem die traditionelle amerikanische Schuh- und Textilindustrie werden. Sie erlebte Ende des 19. Jahrhunderts ein kurzes, starkes Wachstum. Aber seit dem Ersten Weltkrieg haben es diese Branchen versäumt, moderne Produktionsmethoden und ein wirksames Management aufrechtzuhalten. Es überrascht daher nicht, daß aus Italien importierte Schuhe billiger sind als die in den Vereinigten Staaten hergestellten. Die Unternehmer und die Arbeiter in der Schuhindustrie behaupten, daß dies auf die in Italien niedrigeren Lohnkosten zurückzuführen sei. Doch Lohnunterschiede allein gewähren keinen absoluten Vorteil. Würde man moderne Maschinen und Techniken bei der Schuhherstellung verwenden, und das handwerkliche Können stärker hervorheben, so könnten die meisten amerikanischen Schuhunternehmen mit den aus Italien importierten Schuhen konkurrieren.

Bei Textilien sind die Argumente sogar noch weniger stichhaltig. Die Tucherzeugung kann heute fast vollständig automatisiert werden, und es verbleiben nur noch sehr geringe Arbeitskosten. Wie auch in den anderen Industrien sind dann die Arbeitskosten nicht so groß wie sie aufgrund der Erklärungen von Unternehmer- und Gewerkschaftsseite erscheinen mögen. Für die Textilindustrie ist die Mills Bill daher nicht mit einer ökonomischen, sondern mit einer politischen Realität verbunden: Abnehmende Profite und eine steigende Unterbeschäftigung vor allem in der Textil- und Schuhindustrie haben in den Vereinigten Staaten das Parlament gezwungen, bei diesen Artikeln Kontingente einzuführen und die Zölle zu erhöhen. Als Folge wird in diesen Industrien aber weiterhin jeglicher Anreiz fehlen, die Effizienz zu steigern.

Staatliche Inflationsförderung

Mit dem verringerten Wettbewerb werden die Preise ansteigen, und folglich werden diese Handelsrestriktionen die Gesamtbelastung der Konsumenten erhöhen. Eine Erhöhung der Konsumentenrechnungen heißt den inflatorischen Druck fördern. Von seiten des amerikanischen Parlaments ist es widerspruchsvoll, auf der einen Seite gegen die wuchernde Inflation zu kämpfen und zur gleichen Zeit eine Gesetzesänderung einzuleiten, die den inflatorischen Druck fördert. Auf dem stark oligopolistisch ausgerichteten amerikanischen Markt erhöht eine Gesetzgebung, die Importrestriktionen zugunsten irgendeiner Industrie zum Inhalt hat, die Preise beträchtlich [3]).

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Gustav Schachter lehrt als Professor der Wirtschaftswissenschaften am Department of Economics der Northeastern University in Boston, Mass.

Manfred Holthus, 31, Dipl.-Volkswirt, ist Leiter, Hajo Hasenpflug, 26, Dipl.-Volkswirt, Referent der Abteilung „Außenwirtschaft und Integrationspolitik" des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

H. W. Dittmann ist Stellvertretender Generaldirektor des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Genf, und u. a. für die Außenbeziehungen dieses weltweiten Zoll- und Handelsabkommens zuständig. In dem vorliegenden Beitrag äußert der Autor seine persönliche Ansicht.

2) Vgl. Ziffer 321 der Mills Bill (HR 17550, 91. Kongreß, zweite Sitzungsperiode, Teilabschnitt B, Teil 1, S. 346, Social Security, Abänderungsanträge von 1970).

3) Man könnte hier das Beispiel der Ölindustrie anführen. Ein Barrel Öl (1,43 hl) aus inländischen Quellen kostet nämlich fob New York 3,25 $, ein Barrel aus dem Mittleren Osten nur 1,75 $. Der von der Ölindustrie der amerikanischen Volkswirtschaft aufgebürdete Preis wurde nur durch ein Kontingentierungssystem ermöglicht.

Bereits hohe Zölle sind kein ideales Mittel. Aber Kontingente, die man als versteckte Zölle bezeichnen kann, sind noch stärker abzulehnen. Einerseits erbringen sie im Gegensatz zu Zöllen keine Einnahmen beim Finanzministerium. Zum anderen behindern sie wegen der strengen zugrundeliegenden festen Mengenrelationen der gekauften und verkauften Güter das Wachstum des Welthandels beträchtlich. Darüber hinaus werden sie insbesondere von Art. 11 des GATT-Vertrages verboten.

Bei der Bildung des GATT Ende der 40er Jahre kämpften die Vereinigten Staaten gegen Kontingente. Zur Zeit haben sie ein Kontingentsystem bei Ölimporten. Die Quoten bei Schuhen und Textilien würden daher nicht nur ein internationales Abkommen mißachten, sondern auch die Glaubwürdigkeit des Wunsches der Vereinigten Staaten schwächen, den Welthandel ausweiten zu wollen.

Das vorgeschlagene Gesetz öffnet nämlich die Büchse der Pandora für jeden Artikel, für jedes in den Vereinigten Staaten hergestellte Erzeugnis, das nicht mit ausländischen Produkten konkurrieren kann. Auf einem oligopolistischen Markt wie dem amerikanischen gestattet solch ein Protektionismus, die Preise unbegrenzt zu erhöhen.

Aber hohe Preise würden diese Produkte gegenüber Einfuhrerzeugnissen wettbewerbsunfähig machen. Daher würden die inländischen Hersteller eine Schutzzollpolitik fordern und sie auch erhalten. Denn die vorgeschlagene Mills Bill fordert Importrestriktionen, die den heimischen Preisen Schaden zufügen. Als Ergebnis könnte man eine ganze Serie von Kontingenten für einen weiten Produktbereich erwarten.

Schutz auch für Stahlgiganten?

Sogar solche gigantischen Industrien wie die Stahl- und Automobilerzeugung wären durch dieses Handelsgesetz geschützt. Während der letzten Jahre haben die Stahlproduzenten nachhaltig über die übermäßigen Einfuhren spezialisierter Stahlerzeugnisse aus Japan und Deutschland zu niedrigeren Preisen als die der amerikanischen Erzeugnisse geklagt.

Das unaufhörlich vorgetragene Argument der amerikanischen Stahlproduzenten lautet, daß die Gesamtkosten der Stahlerzeugung in Übersee aufgrund der geringeren Lohnkosten niedriger sind. Das ist aber durchaus nicht der Fall. Zum einen erhält ein Stahlarbeiter in Deutschland mehr als 60 % des vergleichbaren Lohnes eines amerikanischen Stahlarbeiters; rechnet man alle zusätzlichen Sozialaufwendungen im Rahmen des ausgedehnten deutschen Sozialversicherungssystems hinzu, ist die Lücke wirklich klein. Andererseits ist im Gegensatz zu der Textilherstellung, bei der die Produktion arbeitsintensiver erfolgt, die Stahlerzeugung kapitalintensiv; nur 23 % der Gesamtkosten der Stahlerzeugung werden durch Arbeitskosten erklärt. Und drittens sind die Kapitalkosten in den Vereinigten Staaten niedriger gewesen als in anderen Ländern der Welt. Daher gibt es keinen Kostenwettbewerb oder eine Benachteiligung bei der Stahlerzeugung. Auch sind, da bei solchen Industrien wie der Stahlerzeugung ähnliche Arbeits- und Kapitalproduktivitäten in Deutschland, Japan und den Vereinigten Staaten bestehen, die technische und ökonomische Effizienz (außer in einigen unterentwickelten Gebieten) im allgemeinen gleich.

Oligopolistisches Preissystem

Für einige Industrien mag es zutreffen, daß die Wettbewerbsfähigkeit sich verringert hat, da „... die Vereinigten Staaten eine Periode durchgemacht haben, in der sie durch die Anwendung ihres Produktivitätsstandards trotz ihrer Arbeitskosten konkurrieren konnten. Jetzt bewegen sie sich immer mehr auf einem Gebiet, in dem ihre Konkurrenzfähigkeit auf jene Industrien beschränkt ist, die an der Spitze des technischen Fortschritts stehen" [4]). Dies mag aber angesichts der Produktivitätssteigerung im gewerblichen Sektor der USA von jährlich 3 % während des letzten Jahrzehnts übertrieben erscheinen. Vielmehr macht das zunehmend oligopolistischer werdende Preissystem viele amerikanische Produkte auf den Weltmärkten wettbewerbsunfähig.

Andere Beobachter behaupten dagegen etwas polemisch, daß Amerika seine Konkurrenzfähigkeit aufgrund der während der letzten Jahre in den USA wuchernden Inflation verloren hat. Tatsächlich ging aber die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Importtextilien vor mehr als zwei Jahrzehnten verloren, als die EWG-Länder höhere Inflationsraten hatten. Darüber hinaus sind auch in den EWG- und EFTA-Staaten während der letzten beiden Jahre, als in den USA jährliche Inflationsraten in Höhe von 6 % verzeichnet wurden, die Preise um jährlich die gleiche Rate gestiegen [5]). Das Inflationsargument ist daher genauso wenig stichhaltig.

Export von Arbeitsplätzen?

Auch die amerikanischen Gewerkschaften unterstützen ein restriktives Handelsgesetz massiv. Sie meinen, daß Restriktionen zu einer größeren Sicherung der Arbeitsplätze in gewissen Branchen führen werden. Und sie entschieden sich daher,

[4]) Vgl. John Davies, ehemaliger Generaldirektor der Confederation of British Industry (CBI), in: The New York Times vom 16. 1. 1970.

[5]) Um 7 % in den Niederlanden, um 5,8 % in Frankreich und um etwa 5 % in Italien und Großbritannien. Im Jahre 1969 stiegen die Preise in Westdeutschland um 3,5 %.

den unvermeidlichen Preisanstieg bei den Gütern nicht zu beachten, den die Arbeiter aller Branchen aufgrund dieser Restriktionen hinzunehmen hätten. So behauptet William Bywater, ein Funktionär der Radio- und Maschinenarbeiter-Gewerkschaft: „... was ‚Freihandel' heute bedeutet, ist der Export von amerikanischen Arbeitsplätzen im Austausch gegen den Import von Erzeugnissen amerikanischer Unternehmen. Keine Volkswirtschaft kann diese Art des internationalen Handels längere Zeit überleben" [6]). Nach seiner Ansicht sind daher Kontingente notwendig, um eine weitere Flucht von Produktionsmöglichkeiten aus den USA ins Ausland aufzuhalten, die insbesondere in der Elektroindustrie zu einem beträchtlichen Verlust von Arbeitsplätzen führt.

Ein anderes vom Ökonomen Lawrence Krause vorgebrachtes Argument lautet, daß bis 1980 die Erträge aus amerikanischen Auslandsinvestitionen sich in solch einem Ausmaß erhöhen werden, daß kein US-Handelsbilanzüberschuß erforderlich sein wird, um die Zahlungsbilanz auszugleichen. Daher wäre die Furcht vor Vergeltungsmaßnahmen gegen US-Exporte aufgrund einer protektionistischen amerikanischen Handelspolitik unbegründet.

Tatsächlich stiegen zwischen 1955 und 1965 die amerikanischen Auslandsinvestitionen beinahe um das Vierfache von 29 Mrd. auf 102 Mrd. $. Zum Großteil handelt es sich dabei um Direktinvestitionen. Dennoch wurde die US-Zahlungsbilanz weder günstig noch ungünstig berührt, da der überwiegende Teil der Einnahmen aus Auslandsinvestitionen im Anlageland reinvestiert wurde [7]). Auch wird die Zahlungsbilanz deshalb nicht belastet, da – wie beispielsweise in Europa – 90 % der Mittel für die amerikanischen Investitionen in den europäischen Ländern aufgebracht werden.

Vergeltungsmaßnahmen des Auslands

Zwar sprechen wir vom internationalen Welthandel. Aber der bedeutendste Warenaustausch findet eigentlich zwischen den entwickelten und nicht zwischen den entwickelten und den unterentwickelten Ländern statt. In der Bedeutung des Außenhandels für Westeuropa ist daher der Grund für die starken Reaktionen dieser Länder auf die vorgeschlagene Mills Bill zu sehen. Die Vereinigten Staaten sind der größte Handelspartner des Gemeinsamen Marktes [8]), und die vorgeschlagene Mills Bill kann diesen Handel beträchtlich verringern.

Sollte dieses Gesetz verabschiedet werden, könnten die Exporte des Gemeinsamen Marktes in die USA in Höhe von 6 Mrd. $ um die Hälfte abnehmen [9]). Die Vereinigten Staaten exportierten aber mehr Güter in die EWG (1969 im Werte von 7,3 Mrd. $) [10]). Und die Länder des Gemeinsamen Marktes und Japan hätten keine andere Wahl als Vergeltungsmaßnahmen zu ergreifen. Dabei wäre Japan in einer schwächeren Position, da es bereits bei vielen aus den USA stammenden Erzeugnissen hohe Zölle und Kontingente hat. Auch die Länder des Gemeinsamen Marktes erheben Zölle, und zwar insbesondere bei Agrarprodukten, um die heimischen Landwirte zu schützen [11]).

Verlierer: Amerika

Entscheiden sich die westeuropäischen Länder für Vergeltungsmaßnahmen – und der politische Druck wird ihnen kaum eine andere Wahl lassen –, werden weniger amerikanische Produkte im Ausland verkauft werden. Von diesen Exporten sind aber die Vereinigten Staaten stark abhängig, und zwar in bezug auf ihre Handelsbilanz und um die Einkommen der heimischen Landwirtschaft aufrechtzuerhalten. Insbesondere die amerikanischen Landwirte würden sehr hart durch vom Ausland auf amerikanische Agrarprodukte gelegte Einfuhrkontingente getroffen werden. Darüber hinaus könnte der Gemeinsame Markt aber auch andere aus den USA eingeführte Güter mit Zöllen oder Einfuhrkontingenten belegen. Da Westeuropa einschließlich des Gemeinsamen Marktes rd. ein Drittel aller amerikanischen Exporte abnimmt, kann jede Vergeltungsmaßnahme der europäischen Länder eher weniger als mehr Arbeitsplätze in den USA zur Folge haben.

Solch ein Handelskrieg könnte die Welt in die kritische Lage der 30er Jahre zurückversetzen. Zwar würde er nicht notwendigerweise eine weltweite Depres-

[6]) Vgl. The New York Times vom 3. 1. 1971.

[7]) Zwischen 1963 und 1969 stiegen die Einnahmen aus amerikanischen Auslandsinvestitionen von etwa 4,2 Mrd. $ auf 9 Mrd. $, die Einnahmen der Europäer aus Investitionen in den Vereinigten Staaten jedoch von 1,2 auf 4 Mrd. $.

[8]) Im Jahre 1968 kamen 16,3 % aller Einfuhren der EWG aus den Vereinigten Staaten, und 19 % aller EWG-Exporte gingen in die USA. Auch für die Vereinigten Staaten ist der Gemeinsame Markt wichtig: 17,7 % aller Importe oder Exporte stammten aus oder gingen in den Gemeinsamen Markt.

[9]) Von den jährlichen Schuhimporten der USA in Höhe von rd. 270 Mill. $ stammen 80 % aus Italien, und die meisten der von den Vereinigten Staaten im Werte von rd. 250 Mill. $ importierten Textilien kommen aus EWG-Ländern. Da höhere Zölle automatisch dann erhoben werden, wenn ein importiertes Erzeugnis 15 % des amerikanischen Inlandverbrauchs übersteigt, könnten auch Autos, Elektroartikel, Stahl und Stahlerzeugnisse sowie andere verschiedenartige Produkte in die Zuständigkeit dieses Gesetzes kommen.

[10]) 1969 gingen 32 % aller amerikanischen Exporte nach Westeuropa. Hiervon waren etwa 20 % Agrarprodukte und Mineralien. In den Agrarprodukten sind amerikanische Überschußerzeugnisse wie Sojabohnen und Futtergetreide enthalten.

[11]) Die Möglichkeiten der unterentwickelten Länder für Vergeltungsmaßnahmen sind sehr gering, da sie normalerweise eine ungünstige Handelsbilanz mit den USA haben. Auch bestehen ihre Exporte zum Großteil aus Primär- und nicht aus Industrieerzeugnissen. Und bei vielen dieser Produkte halten Handelsabkommen die Preise hoch. Sie können daher keine Gegenmaßnahmen ergreifen, ohne die Märkte vor allem der Produkte wie Kaffee, Zucker und Mineralien zu verlieren. Im allgemeinen wird aber auch die Produktion dieser Güter auf die eine oder andere Art durch amerikanische Unternehmen kontrolliert.

sion mit sich bringen. Aber er könnte in seinem Verlauf den Dollar seiner Funktion als internationale Leitwährung entheben. Daneben könnte er auch den Wunsch nach nationaler Unabhängigkeit durch größere Autarkie erhöhen sowie die Beschäftigungsprobleme in allen in Frage kommenden entwickelten Länder verstärken. Die weltweite Inflation würde weiter durch höhere Preise angeheizt werden, die aufgrund oligopolistischer, durch Zoll- und Kontingentmauern geschützter Märkte, aber auch aufgrund steigender Ineffizienz ermöglicht werden. Das Gespenst der 30er Jahre ist lebendig, es sollte nicht so leicht beiseite geschoben werden.

Bumerang für die US-Wirtschaft

Hajo Hasenpflug und Manfred Hoithus, Hamburg

Errichten die USA durch die Mills Bill bzw. durch ein Handelsgesetz in modifizierter Form verstärkt Importschranken, so wird die Vergeltung der ausländischen Handelspartner folgen. Im EWG-Hauptquartier sowie in London werden bereits Überlegungen angestellt, um im Eventualfall ebenfalls Importrestriktionen zu erlassen oder die US-Direktinvestitionen zu erschweren. Darüber hinaus wächst erst recht in wirtschaftlich schwächeren Nationen die Neigung, sich gegenüber stärkeren Ländern und Gruppierungen abzuschirmen.

Latenter Protektionismus

Glücklicherweise zeigte sich, daß die Abstimmungserfolge, die die Protektionisten im Repräsentantenhaus und im Senat erzielten, lediglich Scheinsiege waren, da die Verabschiedung durch den alten Kongreß zeitlich nicht mehr durchgeführt werden konnte.

Die protektionistische Grundhaltung der parlamentarischen Mehrheit ist aber weiterhin vorhanden. Somit ist anzunehmen, daß der neue Kongreß, der die Vorlage ganz von vorn beraten muß, wiederum einen ähnlichen Vorstoß gegen den Freihandel unternehmen wird.

Die Protektionisten in den USA begründen ihren Angriff gegen den Freihandel im wesentlichen mit folgenden Argumenten:

☐ Die Importe hätten in bestimmten Branchen ein Volumen erreicht, durch das die Arbeitsplätze gefährdet seien. Dies gelte vor allem für die Textilindustrie und für die Schuhproduzenten.

☐ Nutznießer der amerikanischen Freiheit sei vor allem Japan, dessen eigene Handelspraktiken keinesfalls ein Musterbeispiel für Freihandel darstellten.

☐ Ähnliches gelte auch für die EWG, deren Agrarpolitik ebenfalls keinen ungehinderten Marktzutritt gewährleiste.

Diese Argumentation deckt nur die aktuellen Anlässe auf, die dazu dienen, die Gesetzesvorlage als Vorschlag für Gegenmaßnahmen zu charakterisieren. Die Ausgestaltung dieser „Gegenmaßnahmen" mit einer Generalklausel, die den Präsidenten automatisch zum Handeln zwingt, deutet dagegen eher auf eine grundsätzliche negative Haltung zum internationalen Freihandel hin.

Der Präsident ist danach in folgenden Fällen verpflichtet, Zölle oder andere Importbeschränkungen einzuführen:

☐ wenn eine Importware erheblich unter den Preisen der heimischen Produkte angeboten wird;

☐ wenn die Ware einen Marktanteil von 15 % errungen hat und diesen Anteil mit einer bestimmten jährlichen Steigerungsrate ausweitet;

☐ wenn Importe die heimische Produktion und Beschäftigung beeinträchtigen.

Nixon in der Zwickmühle

Aus dem Nordosten des Landes in den Süden abgewandert, befindet sich die Textilindustrie in einer Region, der das republikanische Führungsteam, einschließlich des Präsidenten, große Aufmerksamkeit schenkt. Der Nordosten ist liberal und damit für die Republikaner verlorenes Gebiet, während der Süden konservativ ist und folglich hoffnungsvolles Wählerpotential darstellt. Es war deshalb auch nicht allzu verwunderlich, als Präsident Nixon im Wahlkampf 1968 leichtfertig der „notleidenden" Textilindustrie Bei-

stand gegen die ausländische Konkurrenz versprach.

Was dem Präsidenten jedoch schließlich vom Kongreß präsentiert wurde, war erheblich mehr als die Einlösung eines Wahlkampfversprechens. Es verletzte in letzter Konsequenz die liberale Einstellung des Präsidenten zum Außenhandel und löste seine Drohung des Vetos gegen das Trade-bill aus.

„Importbedrohte" Textilindustrie

Die Vertreter der Textilwirtschaft verweisen auf die Statistik. Danach stiegen seit 1960 die amerikanischen Textileinfuhren ohne Bekleidung von jährlich 552 Mill. auf 1,02 Mrd. $ [1]) und Bekleidungsimporte von 293 Mill. auf 1,1 Mrd. $ [2]), was insgesamt einem Importanteil am US-Textilmarkt von ca. 10 % entspricht. Obwohl an diesen Importen auch Südkorea und Taiwan beteiligt waren, entfällt doch der Löwenanteil auf Japan mit 285 Mill. bzw. 255 Mill. $ und auf Hongkong mit 45 Mill. $ bei Textilhalbwaren bzw. 244 Mill. $ bei Bekleidung [3]).

Andererseits jedoch ist die Lage der US-Textilindustrie so tragisch nicht. Im gleichen Zeitraum konnte die einheimische Textilindustrie ihre Umsätze von 13,8 auf 21,3 Mrd. $ steigern. Die beschworene Massenarbeitslosigkeit trat auch nicht ein, denn der Beschäftigungsstand in der Textilindustrie erhöhte sich von 924 000 auf 988 000. Die Textilindustrie ist in keinem Falle von einer Schrumpfung, geschweige denn von einem völligen Marktverlust bedroht.

Allerdings konnte die einheimische Industrie lediglich unterproportional an der Marktexpansion teilhaben. Mit ihren preisgünstigen Waren erhöhten in erster Linie die Japaner ihren Marktanteil. Natürlich gibt es auch Firmen, die im Kampf um den Markt hart getroffen werden. 1969 schieden ca. 100, in der Regel kleine Firmen aus dem Wettbewerb aus. Insbesondere Betriebe, in denen die Produktion noch ein hohes Maß an Handarbeiten erfordert, können mit Stundenlöhnen von 2½ $ nicht mit vergleichbaren Firmen in Japan, Taiwan oder Südkorea konkurrieren, da hier lediglich 10 bis 20 Cents Stundenlohn gezahlt werden [4]).

Diese Entwicklung, die in europäischen Ländern ebenfalls zu verzeichnen ist, wird von den Importen zwar nicht ausgelöst, aber doch beschleunigt. Sie steht im Zusammenhang mit dem allgemeinen Strukturwandel in der ältesten aller Industrien. Strukturprobleme lassen sich jedoch nur schlecht durch Zollerhöhungen oder Importkontingentierungen lösen.

Keine Existenzbedrohung

Bei Schuhen haben die Importe, gemessen in Paaren, 25 % Marktanteil. Wertmäßig ergibt sich nur ein Auslandsanteil von 13 %, da die meisten Importe billige Lederwaren und Plastiksandalen sind, die mit den einheimischen Schuhprodukten nicht in direkter Konkurrenz stehen [5]). Daß der Schuhindustrie dadurch Schaden entstünde, wurde schon von einer Kommission bezweifelt, die von der Regierung beauftragt wurde, die Lage auf dem Schuhmarkt zu durchleuchten.

Sie kommt in ihrem Gutachten zu der Schlußfolgerung, daß die modischen Importe aus Italien, Spanien und Japan keinen Schaden anrichten und daß der Schuhabsatz des Einzelhandels ohne die europäischen Importe sehr viel geringer sein würde. Die Kommission stellte außerdem fest, daß nicht die Auslandskonkurrenz, sondern vielmehr die niedrige Produktivität für die wirtschaftlichen Schwierigkeiten verantwortlich sei, mit denen die kleinen Hersteller mit weniger als 100 Beschäftigten, die fast 50 % der Schuhindustrie ausmachen, zu kämpfen haben. Auch hier handelt es sich um ein strukturelles Problem, das durch die Konkurrenz der Importe bestenfalls beschleunigt wird.

Die Situation in diesen beiden Bereichen — Schuh- und Textilindustrie — ist also nicht in dem Maße besorgniserregend, geschweige denn existenzbedrohend, wie es die Protektionisten propagieren.

Japanische Barrieren

Rückendeckung erhalten die Protektionisten allerdings durch die Tatsache, daß Japan relativ ungehindert hohe Umsätze auf dem US-Markt erzielt, während Exporteure, und nicht nur die der USA, in Japan auf Importhindernisse und eine wenig liberalisierte Kapitaleinfuhr stoßen.

Der amerikanisch-japanische Warenaustausch erfuhr in den vergangenen Jahren eine stetige Aufwärtsentwicklung. Der Wert der Ex- und Importe erhöhte sich von ca. 3,3 Mrd. $ im Jahre 1963 auf rund 8,4 Mrd. $ im Jahre 1969 und wird 1970 wahrscheinlich 9,5 Mrd. $ erreicht haben. Seit 1965 ist aber der Warenaustausch zwischen Japan und den USA durch einen Aktivsaldo zugunsten Japans gekennzeichnet, der sich von 500 Mill. (1965) auf 1,4 Mrd. $ (1969) erhöhte [6]).

Zu der für die USA ungünstigen Bilanz im Japanhandel kommt noch hinzu, daß das asiatische Inselreich in verstärktem Maße Direktinvestitionen in den USA tätigt, um so die einmal gewonnenen Marktanteile

[1]) Vgl. OECD, Statistics of Foreign Trade, Serie B, 1960 und 1969.

[2]) Ebenda.

[3]) Vgl. OECD, Statistics of Foreign Trade, Serie B, 1969.

[4]) Vgl. Business Week, Nr. 2134, 25. 7. 1970, S. 76.

[5]) Ebenda.

[6]) Vgl. W. K. Tillmann: Japanische Konkurrenz im Vormarsch. In: Außenhandelsdienst, Nr. 38, 1970, S. 931.

ausbauen zu können. Amerikanischen Investitionsvorhaben werden dagegen in Japan Schwierigkeiten entgegengestellt, die mit der angeblichen Schutzbedürftigkeit der im Aufbau begriffenen japanischen Industrie begründet werden. Zwar erfolgte am 1. Sept. 1970 ein weiterer Schritt zur Kapitalliberalisierung, doch sind, bis auf wenige Ausnahmen, jene Industriezweige, die für ausländische Investoren interessant und aussichtsreich wären, vorerst noch ausgespart. Im übrigen gilt die Liberalisierung lediglich für Neugründungen, nicht jedoch für bereits bestehende Unternehmen[7]). Das multinationale Unternehmen findet bei den Japanern wenig Anklang, es sei denn, es wäre japanisch.

Schlechtes Vorbild EWG

Zur Unterstützung ihrer Forderungen verweisen die Protektionisten auch auf die Agrarmarktordnung der EWG, die zugegebenermaßen den Nicht-Mitgliedern als protektionistisch erscheinen muß. Auch dieser Trumpf sticht, wenngleich die USA ihren Anteil am europäischen Agrarimport über Jahre hinweg halten konnten.

Bei ihren Anschuldigungen gegenüber der EWG und Japan übersehen die Anhänger von Handelsbeschränkungen, daß die Vereinigten Staaten in weiten Bereichen bereits selbst dem Importprotektionismus huldigen. Quoten bestehen gegenwärtig für Zucker, Getreide, Mehl, Baumwolle, Erdnüsse sowie für eine Reihe von Milchprodukten; außerdem steht der Erdölmarkt unter einem Quotenregime, das die Verbraucher zwingt, rund 5 Mrd. $ jährlich mehr für Benzin und Heizöl auszugeben. Darüber hinaus werden durch gesetzliche oder freiwillige Quoten Textilien, Stahl, Fleisch und Keramik kontrolliert. Insgesamt werden von den US-Importen etwa 20 % Beschränkungen unterworfen. Bleibt noch hinzuzufügen, daß die durchschnittlichen Importzölle der USA auf Industrieprodukte ohnehin höher sind als die in Europa.

Fatale Wirkungen

Die möglichen Wirkungen der US-Gesetzesvorlage auf den Welthandel sind fatal. Betrachtet man die Regionalstruktur des internationalen Handels, so zeigt sich, daß die westlichen Industrienationen mit 71,34 % die stärkste Gruppe darstellen, während die Entwicklungsländer und der Ostblock[8]) mit 17,71 % bzw. 10,83 % ein geringeres Gewicht im Welthandel darstellen. Diese Konstellation findet in der gütermäßigen Zusammensetzung ihre Bestätigung; die industriellen Fertigprodukte übersteigen den Anteil der Rohstoffe und Nahrungsmittel erheblich[9]).

Auf den ersten Blick will es scheinen, als müßten die Industrienationen aufgrund ihrer gütermäßigen Ausrichtung und ihrer dominierenden Rolle im internationalen Handel auch am stärksten unter den Beschränkungen eines US-Handelsgesetzes oder gar eines weltweiten Handelskrieges leiden, da sie ja zu knapp 3/4 den Welthandel bestimmen. Es sind aber gerade die wirtschaftlich schwachen Gebiete der Dritten Welt, die übermäßig stark von Beschränkungen im Welthandel getroffen werden, da sie fast 75 % ihrer Exporte mit den westlichen Industrienationen abwickeln. Am Gesamtimport der USA sind die Entwicklungsländer mit gut einem Viertel beteiligt. Hinzu kommt, daß die Entwicklungsgebiete ihre Industrialisierung hauptsächlich in arbeitsintensiven Bereichen beginnen, die aber andererseits wiederum in den Industrienationen zu den strukturschwachen bzw. „schutzbedürftigen" Wirtschaftszweigen zählen, wie es das Beispiel der Textilindustrie zeigt.

Selbst wenn es nicht zu einer Ausweitung des Handelskonfliktes kommen sollte und lediglich seitens der USA Importbeschränkungen für Textilien eingeführt werden, entstünde hier bereits eine erhebliche Beeinträchtigung für die Volkswirtschaften der Dritten Welt. 38 % der US-Textilimporte stammen aus Entwicklungsländern. Das bedeutet, daß diese Gebiete immerhin 25 % ihrer Textilexporte in die USA senden. Dabei wer-

7) Vgl. M. Holthus: Japan, Außenwirtschaft im Zeichen der Kapitalliberalisierung. In: WIRTSCHAFTSDIENST, 48. Jg. (1968), H. 1, S. 26 ff.

8) Ohne VR China, VR Korea, VR Vietnam.

9) Anteile einzelner Gütergruppen am Welthandel: industrielle Fertigwaren 62 %, Nahrungsmittel 15,7 %, Rohstoffe ohne mineralische Brennstoffe 11 %, mineralische Brennstoffe 9,6 %.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH · 2 HAMBURG 20 · EPPENDORFER LANDSTRASSE 106

den die asiatischen Länder erheblich stärker getroffen, da sie die Hauptlieferanten dieser Erzeugnisse sind.

Maßgeblicher Einfluß auf Japan

Hinsichtiich der Wirkungen auf Industriestaaten sei zunächst Japan genannt. Zweifelsohne wären die Folgen von Handelsbeschränkungen für Japan schwerwiegend, da die Wirtschaft eine starke Außenhandelsverflechtung mit den USA aufzuweisen hat.

An den gesamten japanischen Im- und Exporten sind die USA als Japans wichtigster Handelspartner mit Anteilen von 27,2 % bzw. 31,4 % beteiligt. Die Bedeutung des amerikanischen Absatzmarktes wird noch deutlicher bei einzelnen Gütergruppen. Von den japanischen Exporten nehmen die USA ca. 50 % der Transistorradios und der Stahlerzeugnisse, ein Drittel bei Kraftfahrzeugen und optischen Geräten sowie über die Hälfte bei Bekleidung, Keramik, Spielzeug, Nähmaschinen und Tonbandgeräten ab. Bei Schwarz-Weiß-Fernsehgeräten und elektronischen Geräten macht der amerikanische Anteil am japanischen Gesamtexport dieser Warengruppen sogar rund 3/4 aus.

Die Aufstellung der exportabhängigen Güterstruktur und der Hinweis auf eine Exportquote von 11 % machen deutlich, daß das Wachstum der japanischen Wirtschaft mit dem Absatzmarkt Amerika zwar nicht steht und fällt, so aber doch maßgeblich bestimmt wird. Allein in der Textilindustrie rechnet man damit, daß die Textilexporte in die USA um 30 % reduziert würden, wenn das Gesetz in der Form der Mills Bill angenommen wird. Bei einer Textilexportquote von 32 % gehen 20 % der Rohtextilien und 58 % der Bekleidungsexporte in die USA. Andererseits hätte ein Eingehen auf die von den Amerikanern in den Textilverhandlungen gestellten Forderungen auf freiwillige Einfuhrbeschränkungen kaum bessere Ergebnisse. Japan muß sich so oder so darauf einstellen, daß zumindest die Textilexporte nicht mehr in gewohnten Wachstumsraten zunehmen; es sei denn, die Güter werden auf andere Absatzgebiete verlagert.

Erschütterungen für die BRD

Obwohl lediglich 8 % der EWG-Exporte in die USA fließen, können innerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft doch einzelne Branchen getroffen werden. Die direkt durch den Textilstreit angesprochenen Wirtschaftszweige haben mit knapp 8 % an den EWG-Ausfuhren keinen allzu großen Anteil, wovon auch wiederum lediglich 6,7 % für die USA bestimmt sind. Die italienische Schuhwirtschaft aber würde als Hauptexporteur von Schuhen dagegen erheblich schwerer getroffen werden, da sie 36 % ihrer Schuhexporte in die USA liefert.

Die engste Außenhandelsverflechtung mit den USA hat unter den EWG-Ländern neben Italien die BRD, die 9,4 % ihrer Exporte für Amerika produziert. Eine besonders einseitige regionale Ausrichtung haben hier wiederum die PKW-Hersteller aufzuweisen, da 36,5 % der westdeutschen PKW-Exporte in die USA verschifft werden, was im Falle einer Beschränkung der Automobilexporte in die USA erhebliche Erschütterungen hervorrufen würde. Obwohl ein derartiger Fall in dem Abschnitt der Gesetzesvorlage eine Grundlage finden könnte, der Restriktionen dann zuläßt, wenn die Importe ein für die heimische Industrie „zerstörerisches Maß" annehmen, sind derartige Handelsbeschränkungen wenig realistisch. Die USA können keinen weltweiten Handelskrieg riskieren, ohne selbst schweren Schaden nehmen zu müssen.

Die Protektionisten sehen für ihr Land selbst wenig nachteilige Wirkungen, da der Außenhandel mit seinem Anteil von rund 5 % am Sozialprodukt trotz seiner absoluten Größe noch immer kein Faktor sei, von dem Wohl und Wehe der Nation abhängen. Übersehen wird dabei jedoch, daß einzelne Wirtschaftszweige stark exportorientiert sind. Auf Exporten basiert in der Bau- und Bergwerkmaschinenindustrie jeder vierte Arbeitsplatz, in der Papierindustrie jeder zehnte und in der Chemie jeder achte Arbeitsplatz. Insgesamt verdanken in der verarbeitenden Industrie etwa 7 % aller Arbeitsplätze ihre Existenz dem Export. Ein Drittel der gesamten landwirtschaftlichen Anbaufläche in den USA produziert ausschließlich für den Export [10]).

Auch die USA brauchen Freihandel

Diese Außenhandelsabhängigkeit, wenn auch nur in Teilbereichen, macht deutlich, daß die US-Wirtschaft im Falle von Retorsionsmaßnahmen der Handelspartner eine Beeinträchtigung der Beschäftigungssituation hinnehmen müßte, die die angeblichen Arbeitsplatzverluste in der Textilwirtschaft weit in den Schatten stellt. Amerikanische Quoten für Textilien können zudem zu der grotesken Situation führen, daß amerikanische Kunstfaserfabriken in Europa ihren Absatz in den USA einbüßen und ihre Produktion einschränken müssen.

Ein weiterer Nachteil entsteht den USA durch die Zunahme des Inflationsdruckes. Mit den Importen werden meist Güter angeboten, die unter dem einheimischen Preisniveau liegen und so als bremsender Faktor im Rahmen der Inflationsbekämpfung dienen. Insbesondere

[10]) Vgl. Einfuhrquoten – das Allheilmittel der Protektionisten. In: Amerika-Handel, Nr. 10/11, S. 5.

in Fälien, wo die einheimische Industrie stark konzentriert ist, kann vielfach der größte Zwang zur sorgfältigen Kontrolle der Preise und Kosten von der tatsächlichen oder potentiellen Existenz des Wettbewerbs durch ausländische oder multinationale Konkurrenten ausgehen.

Ohne das Preisregulativ der Importe würden die Konsumenten im Falle von Importbeschränkungen die Rechnung zu zahlen haben. Die National Retail Merchants Association, der Bundesverband des Einzelhandels, projiziert eine Erhöhung der Preise für Bekleidung um 15 bis 20 %, da von Einfuhrquoten in erster Linie preisgünstige Waren betroffen sein würden. Ein Bericht des Landwirtschaftsministeriums errechnet allerdings nur Preissteigerungen bis 3 %.

Als ein Letztes müssen die Protektionisten noch darauf aufmerksam gemacht werden, daß auch die USA von der fortschreitenden Liberalisierung und Expansion des Welthandels profitiert haben. Gewinne wurden nicht allein durch Exporte, sondern vor allem auch durch Auslandsinvestitionen erzielt, die nur im Rahmen eines freien Welthandels möglich sind. Dabei profitierten die US-Investoren in der EWG nicht zuletzt von dem Wettbewerb, den sich die europäischen Staaten im Bereich der Regionalbeihilfen liefern.

Diese potentiellen Folgen für die US-Wirtschaft zeigen, daß nicht nur die Handelspartner wirtschaftliche Nachteile hinzunehmen hätten, sondern daß auch die USA nicht ungeschoren davonkämen. Importrestriktionen würden sich für die Protektionisten als Bumerang erweisen.

Gefahr für den freien Welthandel

H. W. Dittmann, Genf

Die Frage, ob der Protektionismus im Welthandel an Boden gewinnt, war bis vor wenigen Jahren nicht aktuell. Die Zeit seit Ende des Zweiten Weltkrieges war gekennzeichnet durch einen erstaunlich weitgehenden Abbau der Handelshemmnisse, insbesondere der Zollschranken, sowohl weltweit als auch auf regionaler Basis. Das Streben aller am Welthandel Beteiligten war in erster Linie auf die Liberalisierung des Handels gerichtet. Sicherlich verlief diese Entwicklung nicht gradlinig; es gab mitunter Rückschritte; auch protektionistische Widerstände und Strömungen beeinflußten die Entwicklung des Handels; der allgemeine Trend ging jedoch auf die Beseitigung der Handelsschranken aller Art. So konnte in dieser Zeit ein ununterbrochenes Wachstum von Produktion, Produktivität und Welthandel verzeichnet werden.

Von 1959 bis 1969 erhöhte sich der Welthandel von 115 Mrd. $ auf 272 Mrd. $, eine Erhöhung also um 137 %. 1970 hat sich diese günstige Entwicklung fortgesetzt. Man rechnet mit einer Steigerung des Welthandels um ungefähr 12 %. Davon ist etwa die Hälfte auf die Zunahme des Güteraustausches, die andere Hälfte auf Preissteigerungen zurückzuführen. Demgegenüber ist die Güterproduktion der Welt im gleichen Zeitraum von 1959 bis 1969 nur um $^2/_3$ gestiegen. Sie blieb also hinter dem Wachstum des Welthandels zurück. Die gegenseitige Abhängigkeit der nationalen Volkswirtschaften ist damit gewachsen.

Wachstum durch liberalen Welthandel

Alle Länder haben Nutzen aus dieser Entwicklung gezogen. Besonders die Industrieländer nahmen nicht zuletzt aufgrund ihrer differenzierten Wirtschaftsstruktur stark am Wachstum des Welthandels teil. Für sie war der Welthandel Voraussetzung und mitunter Motor ihres eigenen wirtschaftlichen Aufschwungs. Auch die Entwicklungsländer konnten ihre Ausfuhren beachtlich ausweiten, von 25,8 Mrd. $ im Jahre 1959 auf 48,5 Mrd. $ im Jahre 1969. Das Wirtschaftswachstum vieler dieser Länder hängt noch mehr als das der Industrieländer vom Handel ab.

Diese für alle Beteiligten günstige Entwicklung basiert auf einer Handelspolitik, die die internationalen Handelsbeziehungen auf den Grundlagen von Recht, Sicherheit und Ordnung regelt und die sich darüberhinaus bemüht, bestehende Handelsschranken abzubauen oder zu beseitigen.

Die Ausweitung des Welthandels und die Erhöhung der Güterproduktion sind somit in der Nachkriegszeit eng miteinander verbunden gewesen. Ein Blick in die Zeit Anfang der dreißiger Jahre wiederum zeigt, daß wirtschaftliche Depression, Rück-

gang der Gütererzeugung, Protektionismus und Schrumpfung des Welthandels zusammenwirkten.

Die Vorteile eines liberal ausgerichteten Welthandels — und darüber hinaus die Vorteile aus der Beseitigung aller Handelshemmnisse auf regionaler Basis — sind also offenkundig.

Alarmierende Forderungen

Wie ist es dennoch möglich, daß heute in vielen Ländern eine neue Welle des Protektionismus anrollt? Denn zweifellos verstärkt sich der Hang zu neuen Restriktionen. Dabei plädieren deren Verfechter im allgemeinen nicht für eine protektionistische Handelspolitik schlechthin, sondern befürworten vielmehr generell die liberale Handelspolitik — nur nicht für ihren jeweiligen Bereich oder Wirtschaftszweig. Es werden mannigfache Gründe vorgebracht, warum gerade für diesen oder jenen Wirtschaftszweig in einem bestimmten Land die Grundsätze einer liberalen Handelspolitik außer Kraft gesetzt werden sollen. Diese Argumente hat es aber immer gegeben. Der Welthandel und die internationale Handelspolitik haben sich mit ihnen auseinandergesetzt und — wo es nicht anders ging — hat man sich mit diesen relativ wenigen protektionistischen Bereichen abfinden müssen. Eine gewisse Portion Protektionismus konnte verkraftet werden. Eine Häufung derartiger Forderungen für viele Wirtschaftsbereiche und in mehreren, darunter den wichtigsten Handelsnationen, bringt jedoch Gefahren für den Welthandel. Diese Entwicklung hat die Wirtschaft und die Öffentlichkeit alarmiert.

Eines muß in diesem Zusammenhang klargestellt werden: den protektionistischen Forderungen sind keine oder nur wenige Taten gefolgt — jedenfalls bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt. So sind die in der Kennedyrunde vereinbarten Zollsenkungen, zuletzt die vierte der fünf Zollsenkungsetappen, Anfang dieses Jahres planmäßig durchgeführt worden. Die Gefahren, die dem Welthandel drohen, sollen mit dieser Feststellung nicht verkleinert werden, doch gilt es das richtige Augenmaß zu behalten. Immerhin, ein neuer Protektionismus droht. Ihm muß entschieden entgegengetreten werden.

Glücklicherweise besitzen die Handelsnationen heute nicht nur die Erfahrung der Vergangenheit, die, wenn sie richtig benutzt wird, Wege zur Bekämpfung des Protektionismus weisen kann; sie besitzen darüber hinaus Instrumente der internationalen Zusammenarbeit, die geschaffen wurden, um den Welthandel auf der Grundlage sicherer Regeln zu erleichtern und zu fördern. Das GATT, das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, spielt dabei eine besondere Rolle. 93 Staaten wenden diesen Vertrag an, über 80 % des Welthandels werden gemäß seinen Regeln abgewikkelt.

Diese Regeln berücksichtigen die Belange des internationalen Handels, betrachten ihn jedoch nicht einseitig und losgelöst von allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Aspekten. Probleme des wirtschaftlichen Wachstums, der Vollbeschäftigung, der Sicherheit der nationalen Versorgung, der Umstrukturierung von Industrien und dergleichen Kriterien mehr, nicht zu reden von den besonderen Problemen der Entwicklungsländer, haben ihre angemessene Berücksichtigung gefunden. Somit ist ein Forum vorhanden, in dem auf internationaler Ebene die Auseinandersetzung mit dem neuen Protektionismus erfolgen kann.

Ungewohnte Konkurrenz

Die Gefahren des Protektionismus für die Welthandelsgemeinschaft liegen auf der Hand: protektionistische Maßnahmen in einem Land werden notwendigerweise früher oder später Restriktionen anderer Länder auslösen. Eine Analyse des Protektionismus ist zweckmäßig, um die richtigen Maßnahmen gegen diese Entwicklung einzuleiten.

Protektionistische Kräfte haben sich zu allen Zeiten überall bemerkbar gemacht. Sie waren jedoch bis vor wenigen Jahren zurückgedrängt, ihr Einfluß beschränkt worden. Protektionismus hatte sich mehr in der Verteidigung bestehender Handelsschranken, als in der Errichtung neuer Schranken bemerkbar gemacht. Nach dem erfolgreichen Abschluß der Kennedyrunde hat sich das Bild gewandelt. Die Stimmen des protektionistischen Lagers sind lauter und agressiver geworden. Sie finden auch mehr Widerhall in solchen Kreisen der Öffentlichkeit, die bisher keine Sympathien für neue Handelsbeschränkungen und für einen Stillstand beim Abbau der bestehenden Handelsschranken zeigten.

Dieser neue Protektionismus ist nicht zuletzt auch eine Reaktion auf die erfolgreiche Ausweitung des internationalen Handels in den vergangenen 20 Jahren. Diese Handelsausweitung hat viele Industrien einem neuen und vielleicht früher ungewohnten Wind der Konkurrenz ausgesetzt oder liebgewordene Profitspannen geschmälert. Daß dies zum Wohle des Verbrauchers und einer Volkswirtschaft allgemein erfolgt, wird die benachteiligten Gruppen weniger interessieren.

Es sind also im allgemeinen die schwachen, international weniger konkurrenzfähigen Betriebe und Wirtschaftsbereiche eines Landes, die als lauteste Rufer nach Außenschutz hervortreten. Viel wäre schon erreicht, wenn die Regierungen durch Strukturbeihilfen dafür sorgen würden,

daß schwache und konkurrenzunfähige Wirtschaftszweige reorganisiert oder aufgegeben und die freiwerdenden Produktionsfaktoren dort eingesetzt werden, wo eine höhere Produktivität erzielt werden kann.

Leider werden statt dessen allzuhäufig nicht unbeträchtliche Mittel zur Erhaltung einer bestehenden Erzeugung eingesetzt, was den notwendigen Umstellungsprozeß verzögert oder gar verhindert.

Regionaler Protektionismus

Die regionalen Wirtschaftsgruppierungen haben einen bedeutenden Beitrag zur Liberalisierung des Handels geleistet. Freie Handelsbeziehungen auf regionaler Grundlage, Freihandelszonen, Zoll- oder Wirtschaftsunionen sind ein Schritt auf dem Wege zu einem immer freieren Welthandel. Auch sollte nicht vergessen werden, daß die Schaffung größerer Wirtschaftsräume in Europa den Anstoß zum weltweiten Zollabbau in der Dillon- und vor allem in der Kennedyrunde gegeben hatte. Doch ist es wichtig, daß ein regional freier Handel nicht zu Lasten und auf Kosten einer weltoffenen Handelspolitik geht. Denn dann werden die Keime zum Protektionismus gelegt. Regionale Gruppen, die sich vom Welthandel abschließen wollen, fordern selbstverständlich Gegenmaßnahmen heraus. Auch diese Aspekte der regionalen Zusammenschlüsse sollten nicht außer acht gelassen, sondern vielmehr aufmerksam verfolgt werden.

Der Agrarprotektionismus verdient ebenfalls besondere Beachtung, nicht zuletzt wegen seiner Verbreitung. Niemand wird die besonderen Probleme der Landwirtschaft verkennen, bei der es nicht nur um Fragen der Erzeugungstechnik, sondern auch um solche sozialer und menschlichen Natur geht. Auch die Sicherheit einer angemessenen Versorgung aus eigenen Quellen spielt für viele Regierungen eine Rolle.

All diese Besonderheiten verdienen Berücksichtigung. Sie dürfen aber nicht dazu führen, die Landwirtschaft völlig dem Einfluß des internationalen Wettbewerbs zu entziehen und sie gewissermaßen in einen Naturschutzpark zu stellen. Was sollen die Länder tun, die aufgrund der natürlichen Gegebenheiten zu Agrarexporteuren geworden sind, wenn man ihnen durch Erhöhung der eigenen Erzeugung

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA - INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG - HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

STANDORTWAHL IM EINZELHANDEL

von Paul Wotzka

Vor allem großstädtische Einzelhandelsbetriebe stehen im Brennpunkt des tiefgreifenden Wandlungsprozesses, in dem sich der deutsche Handel seit dem Zweiten Weltkrieg befindet. Die Bedeutung der vorliegenden Untersuchung liegt darin, daß sie anstelle einer modelltheoretisch-statistischen Standorttheorie eine empirisch-realistische Standortlehre entwickelt, die auch und im hohen Maße den Anforderungen des Praktikers Rechnung trägt.

Oktav, 504 Seiten, 1970, brosch. DM 49,50

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

und darüber hinaus durch subventionierte Exporte die Märkte nimmt? Es bleibt ihnen nichts anderes übrig, als durch geeignete Gegenmaßnahmen ihre Interessen zu verteidigen. Bei der durchaus berechtigten Förderung der Landwirtschaft dürfen deshalb die Handelsbeziehungen nicht vergessen werden. Andernfalls sind Gegenmaßnahmen der Agrarexportländer unvermeidlich, die zu einem Rückgang industrieller Exporte der Industrieländer führen müssen.

Maßnahmen gegen Restriktionen

Wirtschaftliche Probleme und Schwierigkeiten sind sowohl im allgemeinen als auch im Welthandel einfacher bei steigender Erzeugung, Verbrauch und Handel zu lösen, als bei deren Abnahme. Erstes Ziel muß es deshalb sein, die wirtschaftliche Aktivität weltweit auf hohem Niveau zu erhalten und weiter zu entwickeln. Darin sind sich alle einig.

Darüber hinaus gilt es, die bestehende, vertraglich geregelte Ordnung und Sicherheit im Welthandel zu erhalten und auszubauen. Das GATT kann dabei, wie in der Vergangenheit so auch in der Zukunft, eine wesentliche Rolle spielen.

Schließlich sollten neue Schritte zum Abbau der Handelshemmnisse unternommen werden, um dem Protektionismus durch Ausweitung des Welthandels entgegenzuwirken. Freilich, eine neue große weltweite Zollsenkungsrunde, wie sie zuletzt mit der Kennedyrunde stattgefunden hat, ist zur Zeit nicht möglich. Die EWG wie auch die europäischen Staaten, die ihr beitreten oder eine engere Verbindung mit ihr aufnehmen wollen, sind bestrebt, erst diese schwierigen und komplizierten innereuropäischen Verhandlungen zum Abschluß zu bringen, ehe sie sich wieder dem weltweiten Abbau von Handelshemmnissen widmen. Die Regierung der Vereinigten Staaten hat zur Zeit keine Vollmachten für derartige Verhandlungen. So ist der Weg dazu im Augenblick versperrt.

Zwei Schlußfolgerungen drängen sich jedoch auf. Erstens sollte es möglich sein, auf einzelnen begrenzten Gebieten, insbesondere bei den zollfremden Handelshemmnissen, schon jetzt Verhandlungen zu beginnen mit dem Ziel, Handelserleichterungen für alle Beteiligten zu erzielen. Derartige begrenzte Verhandlungen würden die EWG-Beitritts- und die anderen innereuropäischen Verhandlungen nicht beeinflussen; sie würden auch keine besonderen Vollmachten für die Regierung der Vereinigten Staaten erfordern. Sie würden jedoch ein Klima der Liberalisierung schaffen und allein dadurch den protektionistischen Tendenzen entgegenwirken.

Zweitens wird eine neue allgemeine Verhandlungsrunde über die Zollsätze einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft notwendig aufgrund der Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens. So wie die Schaffung der EWG eine Zollverhandlung erforderlich machte, nämlich die Dillonrunde, wird die Schaffung einer erweiterten Gemeinschaft zu einer neuen Zollverhandlung aufgrund der GATT-Bestimmungen führen. Dies wird eine weitere Gelegenheit sein, die Grundsätze eines liberalen Welthandels zu bekräftigen und den protektionistischen Kräften entgegenzutreten.

Hohe Kosten der Eskalation

Es bleibt die Frage, was geschieht, wenn eine oder gar mehrere Handelsnationen trotz der für die nationale wie für die Weltwirtschaft offenkundigen Nachteile den Weg des Protektionismus beschreiten. Man dürfte nicht fehl in der Annahme gehen, daß handelsbeschränkende Maßnahmen in einem Land Gegenmaßnahmen in anderen Ländern auslösen werden. Dann besteht in der Tat eine Gefahr der Eskalation des Protektionismus. Sie kann nur begrenzt werden durch eine strikte Einhaltung der im GATT verankerten Regeln.

Diese sehen vor, daß bei einseitiger Kündigung von vertraglich festgesetzten Konzessionen anderweitig, d. h. bei anderen Waren, entsprechende Konzessionen zu erbringen sind. Mit anderen Worten, erhöht ein Land die Zölle für ein Erzeugnis oder führt mengenmäßige Beschränkungen ein, dann muß es gleichwertige Konzessionen bei einer anderen Ware erbringen. Kann oder will das Land, das Konzessionen zurücknimmt, keine entsprechenden anderen Konzessionen erbringen, dann können die betroffenen Parteien ihrerseits gleichwertige Gegenmaßnahmen ergreifen. Es kommt in diesem Prozeß schließlich zu einem neuen Gleichgewicht der gegenseitigen Konzessionen. Derartige Rücknahmen und Neuverhandlungen von Konzessionen sind im GATT häufig. Doch handelt es sich im allgemeinen um für die betroffenen Produzenten zwar wichtige, für den Welthandel insgesamt aber relativ unbedeutende Neuverhandlungen.

Eine protektionistische Welle könnte somit eingedämmt werden. Aber selbst bei einer solchen Eindämmung protektionistischer Maßnahmen wären die Kosten für alle Beteiligten immer noch enorm hoch.

Der beste Weg, dem Protektionismus und einer Eskalation in dieser Richtung entgegenzuwirken, liegt deshalb im Ausbau der bestehenden, bewährten Welthandelsinstitutionen und in der beharrlichen Arbeit an der weiteren Liberalisierung des Welthandels.