

Long, Olivier; Haferkamp, Wilhelm; Wolff von Amerongen, Otto

Article — Digitized Version

## Gefährdeter Freihandel

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Long, Olivier; Haferkamp, Wilhelm; Wolff von Amerongen, Otto (1977) :  
Gefährdeter Freihandel, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57,  
Iss. 10, pp. 488-498

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135119>

**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.*

## Gefährdeter Freihandel

Angesichts der Dauer der Rezession und der anhaltend hohen Arbeitslosenzahlen in den westlichen Industrieländern suchten in den letzten Monaten gefährdete Branchen und einige Regierungen verstärkt ihr Heil im Protektionismus. Olivier Long, Generalsekretär des GATT, Wilhelm Haferkamp, Vizepräsident der EG-Kommission, und Otto Wolff von Amerongen, Präsident des DIHT, zeigen die damit verbundenen Gefahren für den Freihandel und unseren Wohlstand auf.

---

Olivier Long

### Die protektionistische Bedrohung der Welthandelsbeziehungen

**P**rotektionismus liegt in der Luft! Zum ersten Mal in dieser Generation kann die Neigung der führenden Handelsländer, die Handelspolitiken zu liberalisieren, nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Bis jetzt hat es weder einen allgemeinen Rückfall in protektionistische Maßnahmen gegeben, noch besteht eine unmittelbare Aussicht, daß solch eine Katastrophe stattfindet. Aber es gibt für die meisten Beobachter überzeugende Beweise, daß der Wille, dem protektionistischen Druck standzuhalten, in einigen Ländern schwächer geworden ist, und zwar im selben Moment, als dieser Druck außergewöhnlich stark wurde.

Während der vergangenen zwei Jahre und ganz besonders während der letzten Monate ist von den Regierungen eine beträchtlich höhere Zahl von protektionistischen Maßnahmen als sonst üblich in die Wege geleitet oder toleriert worden. Andere haben damit ernsthaft gedroht. Der Wettbewerbsdruck veranlaßt

in vielen Ländern die heimischen Industrien, neue Forderungen nach Erleichterungen durch Restriktionen bei den Importen oder Regierungshilfen bei ihren eigenen Exporten zu stellen. Die reale Möglichkeit, daß diesen Forderungen entsprochen wird – und der Beweis, daß ihnen in einigen Fällen stattgegeben worden ist –, fördert überall die protektionistischen Einflüsse, bedroht die Hoffnungen auf die Verwirklichung konstruktiver Beziehungen zwischen den entwickelten und den sich entwickelnden Ländern und trübt die Aussichten für eine schnelle Erholung von der gegenwärtigen Rezession.

Während der stärksten Phase der Rezession wurde dem protektionistischen Druck auf die Regierungen insgesamt gut widerstanden. Die Regierungen der OECD-Mitgliedsländer verpflichteten sich untereinander, keine Restriktionen aus Zahlungsbilanzgründen einzuführen, und sie haben dieses Versprechen regelmäßig erneuert. Die

Tokio-Runde der multilateralen Handelsverhandlungen im Rahmen des GATT half ebenfalls protektionistische Impulse abzuwehren. Jetzt aber, da bei der Rezession das Schlimmste überstanden ist, haben die industriefortschrittenen Länder häufiger dem Druck der heimischen Industrie, Restriktionen einzuführen, nachgegeben.

#### Zunehmende Handelshemmnisse

Natürlich sind es nicht nur die industrialisierten Länder, die in den letzten Monaten die Handelshemmnisse verstärkten oder einführten. Viele Entwicklungsländer taten dies ebenfalls – der Regel als Reaktion auf Zahlungsbilanzschwierigkeiten oder als Bestandteil der Entwicklungspläne. Aber die Aktion von seiten der industrialisierten Länder ist meiner Ansicht nach viel bedeutsamer, und zwar sowohl wegen ihres gegenwärtigen Einflusses auf den Welthandel als auch wegen ihrer Implikationen für die zukünftigen Welthandelsbeziehungen.

Aus einer Reihe von Gründen – zum Beispiel dem Tatbestand, daß einige Restriktionen niemals offiziell dem GATT oder anderen multinationalen Organisationen bekanntgegeben werden – ist es schwierig, mit einiger Genauigkeit das Ausmaß definitiv festzustellen, in dem neue Importrestriktionen oder Exportsubventionen im letzten oder den beiden letzten Jahren eingeführt wurden. Solch eine Untersuchung ist, soweit sie möglich ist, dennoch sehr instruktiv.

Die Produktgruppen, die durch protektionistische Maßnahmen am meisten in Mitleidenschaft gezogen werden, sind bekannt. Abgesehen von solchen Sonderfällen wie Restriktionen beim Handel mit Rindfleisch, die von den Europäischen Gemeinschaften, Japan und anderen Ländern eingeführt wurden, gibt es vergleichsweise wenige, wenn auch sehr wichtige Hauptbereiche mit äußerst wirksamen protektionistischen Einflüssen. Es handelt sich um Textilien und Kleidung, Schuhe, Stahl, Transportausrüstungen (insbesondere Schiffe), gewisse Sektoren des Leichtmaschinenbaus einschließlich insbesondere der elektrischen und elektronischen Güter und der Kugellager. Bezeichnenderweise sind dies alles Handelsbereiche, bei denen es kürzlich starke Verschiebungen bei den komparativen Vorteilen zugunsten von Produzenten gegeben hat, die etwa bis zum vergangenen Jahrzehnt keine bedeutenden Exporteure der betreffenden Produkte waren.

Ein breites Bündel von Maßnahmen wurde eingeleitet, um den Handel mit diesen Erzeugnissen zu regeln. Sie umfassen Quoten, Embargos, höhere Zölle, administrative Störungen (wie beispielsweise die gegenwärtige Anwendung von Anti-Dumping-Maßnahmen ohne ausführliche Untersuchung der Umstände)

und die sehr bedeutende Kategorie der „orderly marketing arrangements“.

### Ursachen und Auswirkungen

Es ist äußerst schwierig, die Handelsströme zu quantifizieren, die durch die jüngsten Handelshemmnisse in Mitleidenschaft gezogen wurden, insbesondere da diese Restriktionen in ihren Wirkungen von völligen Unterbrechungen des Handels bis zu einer nur teilweisen Störung durch die Ungewißheit, ob der Handel in Zukunft möglich sein wird, variieren. Unsere eigenen Berechnungen im GATT weisen jedoch darauf hin, daß die seit 1974 unternommenen Aktionen zwischen 3 und 5 % des Welthandels in Mitleidenschaft gezogen haben. Mit anderen Worten, es wurde ein jährlicher Handel von etwa 30 bis 50 Mrd. \$, der vorher durch andere Restriktionen

außer Zöllen nicht beeinflußt war, Beschränkungen oder schweren Störungen ausgesetzt.

Die weltweite Rezession ist jetzt in ihrem vierten Jahr und natürlich selbst eine Hauptursache der gegenwärtigen protektionistischen Bedrohung. Die im Jahre 1976 aufflammenden Hoffnungen auf ein schnelles Ende des schlimmsten ökonomischen Rückschlags seit dem Zweiten Weltkrieg sind ernsthaft getrübt worden. Die Produktion stagniert in den meisten Industrieländern, aus vielen Gründen steht es um das Vertrauen – und damit um die Investitionen – sehr schlecht, und die Arbeitslosigkeit ist sehr hoch und nimmt noch zu. Zu diesen ökonomischen und sozialen Umständen, die sehr wahrscheinlich den Protektionismus stimulieren, kommt der politische Tatbestand hinzu, daß die Regierungen vieler großer Industrieländer mit unsicheren Mehrheiten amtieren und daher außergewöhnlich empfindlich auf das Drängen der Wähler nach Protektionismus reagieren. Aber es scheinen auch andere und längerfristige Faktoren wirksam zu sein, die nicht nur den Protektionismus anregen, sondern selbst dazu beitragen, daß sich die Weltwirtschaft so langsam von der Rezession erholt.

Das erstaunliche Wachstum des Welthandels seit Ende des Zweiten Weltkrieges ist die Folge vieler Faktoren. Hervorstechend unter ihnen ist jedoch die Annahme einer Reihe von allgemein gebilligten Regeln in Gestalt des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens durch die Handelsnationen; sie haben es ermöglicht, sowohl im Vertrauen auf eine feste Grundlage Handel zu treiben als auch für den künftigen Handel zu planen und zu investieren. Im wesentlichen stellte das GATT-Abkommen sicher, daß Länder aus ihren komparativen Handelsvorteilen Nut-

### Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Dr. Olivier Long, 62, ist seit 1968 Generaldirektor des GATT in Genf. Außerdem ist er Hochschullehrer an der dortigen Universität.*

*Wilhelm Haferkamp, 54, Dipl.-Volkswirt, ist seit 1970 Vizepräsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel. Er ist für den Bereich Außenbeziehungen zuständig.*

*Otto Wolff von Amerongen, 59, ist Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages sowie Vorsitzender des Ostausschusses der Deutschen Wirtschaft.*

zen ziehen können und daß andererseits Länder mit komparativen Nachteilen in gewissen Handelsbereichen die Notwendigkeit einer schrittweisen Umstellung der Produktion auf andere Güter akzeptieren.

Diese Grundlage ist während der letzten Jahre durch die Entwicklungen bei den handelspolitischen Maßnahmen implizit, wenn nicht explizit, in Frage gestellt worden.

Aus sozialen und anderen Gründen sind immer nur wenige Länder bereit gewesen, den vollen internationalen Wettbewerb bei landwirtschaftlichen Produkten hinzunehmen. Aber auch beim internationalen Handel ist das Festhalten an den GATT-Vorschriften fortschreitend untergraben worden. Seit den frühen sechziger Jahren sind die Regeln für den Handel mit Textilien nicht mehr eingehalten worden. Seit den späten sechziger Jahren sind sie allgemein durch Auseinandersetzungen und Spannungen, die durch Zahlungsbilanzungleichgewichte hervorgerufen wurden, und seit kurzem durch die Inflation und die Rezession aufgeweicht worden. In einigen Fällen wurden sie direkt durch Verhängung selektiver protektionistischer Maßnahmen angegriffen.

Alle diese Maßnahmen enthalten eine Weigerung, sich den sich ändernden Wettbewerbsbedingungen anzupassen.

### Kosten des Protektionismus

Wenn die Regierungen dem protektionistischen Druck nachgeben, mögen sie damit rechnen, daß sie sozialen Frieden (und Stimmen) zu einem leidlich guten Preis in Form von ökonomischer Ineffizienz und Wachstumsverlusten erkaufen. Aber der von ihnen gezahlte Preis ist viel höher, als er zunächst erscheint. Im Inland bürdet der Schutz einer Industrie den übr-

gen soziale Kosten auf. (Ein ungewöhnlich klares Beispiel hierfür ist die allgemeine Wirkung auf die industrielle Kostensituation, wenn einer nicht wettbewerbsfähigen Stahlindustrie Schutz gewährt wird.) Protektion führt zu Rigiditäten in der Volkswirtschaft, schafft anerkannte Rechte auf ihre Beibehaltung und ermutigt jene Industrien, die durch sie nicht begünstigt wurden, eine ähnliche Unterstützung anzustreben. Sie führt regelmäßig zu Industrien mit geringer Produktivität und niedriger Technologie auf Kosten jener Industrien, die das Wachstum anregen. Und international riskiert sie, daß der Protektionismus anderswo angeregt wird; die Regierungen und Industrien in den anderen Ländern werden nicht nur durch das Beispiel beeinflusst, sondern oft auch durch die unmittelbare Notwendigkeit, den ungünstigen Auswirkungen auf ihre eigenen Handelsaussichten mit Gegenmaßnahmen zu begegnen.

Unglücklicherweise sind die Kosten des Protektionismus in Form verringerter Wachstumsaussichten, Handelsunsicherheiten und eines Verlustes an Beschäftigungs- und Investitionsmöglichkeiten, die durch eine dynamische Anpassung geschaffen werden, unmöglich zu quantifizieren und stellen sich erst später heraus, während die Vorteile üblicherweise in der Form von „geretteten Arbeitsplätzen“ in einer nicht wettbewerbsfähigen Fabrik sofort eintreten und eindrucksvoll sind. Dies ist es, was den Protektionismus zu einer besonders verlockenden Politik in einer Zeit der Rezession macht.

Es ist deshalb paradoxerweise wahr, daß die gegenwärtige Rezession eine Hauptursache des Protektionismus ist, während die protektionistischen Maßnahmen selbst helfen, den wirtschaftlichen Rückschlag zu verlängern.

In einer Zeitschrift, die sich mit wirtschaftlichen Fragen beschäftigt, ist es nicht so notwendig, die ernstesten ökonomischen Risiken aufzuzählen, die auftreten würden, wenn ein weites Rückfall in den Protektionismus stattfinden sollte. Die Erinnerung an die dreißiger Jahre jedenfalls noch nicht aus dem Bewußtsein der Menschheit verschwunden. Die politischen Risiken sollten jedoch auch nicht übersehen werden.

### Politische Risiken

Der gegenwärtige Nord-Süd Dialog zwischen den entwickelten und den sich entwickelnden Ländern würde zum Beispiel ernsthaft gefährdet werden. Viele Entwicklungsländer zweifeln bereits die Fähigkeit des gegenwärtigen Handelssystems, dessen grundlegende Regeln diejenigen des GATT sind, seine Versprechen der Anpassung an Verschiebungen komparativen Vorteile und ein daraus folgendes besseres internationales Arbeitsteilung erfüllen. Ihre Zweifel an der Gerechtigkeit dieses Systems werden durch eine wesentlich schwächere Befolgung seiner Regeln bestärkt werden.

Die Belastungen für die politischen Beziehungen zwischen den Industrieländern würden ebenso stark sein. Es besteht keine Notwendigkeit, die Möglichkeiten apokalyptisch zu urteilen, aber die Geschichte zeigt, daß Streitigkeiten über Handelsangelegenheiten es immer wieder als ernst gerichtet erwiesen, um zu schwerwiegendsten internationalen Konflikten zu führen. Wieder kommt die Erinnerung an die dreißiger Jahre.

### Gefahr für die Tokio-Runde

Das gegenwärtige protektionistische Klima wirft bereits Risiken für das Ergebnis der Tokio-Runde der multilateralen

Handelsverhandlungen im Rahmen des GATT auf. Nach vielen Jahren der technischen Vorbereitung beschleunigen sich jetzt diese Verhandlungen. Ein ehrgeiziger Zeitplan ist für die nächsten Monate für die Verhandlungen von ihren größten Teilnehmern – den Europäischen Gemeinschaften und den Vereinigten Staaten – vorgelegt worden, um sie ins endgültige und entscheidende Vertragsstadium zu bringen. Die Regierungen müssen bald die Vorteile für ihre Exportindustrien, die ihnen durch die verschiedenen zur Verhandlung anstehenden Zugeständnisse und Kodizes angeboten werden, abwägen gegen die möglichen Nachteile für die heimischen mit Importen konkurrierenden Industrien. Wie immer werden die Nachteile leichter als die Vorteile abzuschätzen sein.

Ein Mißerfolg der multilateralen Handelsverhandlungen würde mehr bedeuten als ein

Fehlschlagen der verschiedenen zur Verhandlung anstehenden Initiativen in Richtung einer Liberalisierung der gegenwärtigen Zoll- und nicht-tarifären Handelshemmnisse und der Schaffung von neuen Exportmöglichkeiten. Er würde auch die Unsicherheit bei all jenen erhöhen, die sich heute mit dem internationalen Handel beschäftigen, und er würde das fehlende Vertrauen der Wirtschaft verstärken, das heute Investitionstätigkeit und ökonomische Erholung hemmt.

Der erfolgreiche Abschluß der multilateralen Handelsverhandlungen könnte andererseits außergewöhnlich nutzbringende Effekte haben, und zwar sowohl unmittelbar als auch mittelbar. Unmittelbar würde die Eröffnung neuer Handelsmöglichkeiten einen vielbenötigten Antrieb für die Weltwirtschaft liefern. Die verschiedenen Verhaltenskodizes, die jetzt bei solchen Fragen zur Verhandlung anste-

hen, wie Exportsubventionen, technische Handelsbarrieren und Schutzaktionen bei Schwächen in bestimmten Industriesektoren, versprechen größeren Realismus und Genauigkeit in Bereiche einzuführen, denen die Erosion der multilateralen Regeln in den letzten Jahren augenscheinlich gewidmet ist. Und bei einer weitergehenden Betrachtung dürfte der Erfolg der Verhandlungen einen echten Antrieb für das Vertrauen der Wirtschaft liefern und liberalen Handelskräfte in der Welt stärken.

Das Ergebnis der multilateralen Handelsverhandlungen könnte also das gegenwärtig empfindliche Gleichgewicht der Welt zwischen den Kräften des Protektionismus und Freihandels umkippen. Wenn auch immer das Gleichgewicht kippt, die Konsequenzen für internationale Beziehungen den kommenden Jahren werden bedeutend sein.

Wilhelm Haferkamp

## Europas Interesse an einem freien Welthandel

Vier Jahre nach dem Ölpreisschock hat die Weltwirtschaft noch immer nicht zu ihrem gewohnten Rhythmus zurückgefunden. Die Wachstumsaussichten sind nicht nur in Europa, sondern auch in den Vereinigten Staaten und Japan gedämpft. Vom Ziel der Vollbeschäftigung sind wir weiter entfernt denn je. Sichtbarster Ausdruck dafür, daß der Motor der Weltwirtschaft noch immer nicht störungsfrei läuft, ist die Entwicklung des Welthandels. Wuchs das Welt-Einfuhrvolumen

im Durchschnitt der Jahre 1969 bis 1973 um über 9%, so beträgt das Wachstum in diesem und voraussichtlich auch im nächsten Jahr nicht mehr als jeweils 6%. Früher wesentlicher Wachstumsfaktor und -stimulus, scheint der Welthandel spürbar an Dynamik verloren zu haben.

Dies kann kein Zufall sein. Parallel zu diesen Ermattungserscheinungen des Welthandels haben wir es mit einem Strom verschiedenartigster Tendenzen

zu tun, die alle eine Einschränkung des Welthandels zum Ziel oder zumindest zum Resultat haben. Daß der Protektionismus in den zurückliegenden Monaten und Jahren eine Renaissance erlebt hat, ist inzwischen kein Geheimnis mehr. Nicht-Unternehmer und Politiker klagen dies, es gibt auch feilschende Gipfelschwüre, diesen heilvollen Tendenzen die Spitze zu bieten. Dabei steht der verbale Kampf gegen den Protektionismus häufig in keinem Verhältnis zu dem, was in Wirkli-

keit gegen die zahlreichen Versuche, den freien Welthandel einzuschnüren, unternommen wird. Das Grundmuster ist meist dasselbe: lautstarkes Bedauern darüber, daß protektionistische Tendenzen die Oberhand gewinnen, und beinahe gleichzeitig die Forderung nach Schutz für diese oder jene Branche, die aus diesen oder jenen Gründen angeblich besonderen Schutz verdiene.

### Haltung der EG

Auch die Haltung der Europäischen Gemeinschaft zum Problem des Protektionismus ist — man muß es offen sagen — nicht gerade eindeutig gewesen. Es fehlt nicht an überzeugenden Plädoyers europäischer Politiker für das Prinzip des freien Welt Handels. Auf der anderen Seite hat es auch in der Gemeinschaft in der letzten Zeit einige Flecken auf der weißen liberalen Weste gegeben. Man wird beispielsweise nicht gerade behaupten können, daß die Gemeinschaft mit ihrer Textilpolitik einen Beitrag im Kampf gegen den Protektionismus geleistet hat.

Im übrigen scheint sich bei der Durchführung dieser Textilpolitik jene „Ölfleckentheorie“ zu bestätigen, nach der ein dirigistischer Eingriff den nächsten unweigerlich nach sich zieht. Strenge Einfuhrquoten lassen sich natürlich nur mit einem ausgeklügelten und komplizierten System von Ursprungszeugnissen überwachen. Ich fürchte, daß eine Cost-Benefit-Analyse dieser Politik, die nicht nur die ökonomischen, sondern auch die politischen Aspekte gegenüber Entwicklungsländern und Assoziierten der Gemeinschaft berücksichtigt, eindeutig negativ ausfallen würde.

Nur nebenbei gesagt: es ist höchst bedauerlich, daß derartige Politiken der Gemeinschaft bzw. „Brüssel“ ange-

lastet werden, während doch in Wirklichkeit — wie auch auf anderen Gebieten wie in der Stahl- und in der Agrarpolitik — die Entscheidungen der Gemeinschaft nichts anderes sind als das Resultat von Partialinteressen und Forderungen eines oder mehrerer Mitgliedsländer. Im Textilfall darf die Kommission für sich in Anspruch nehmen, noch Schlimmeres verhindert zu haben.

Das Interesse der Gemeinschaft am entschiedenen Kampf gegen den Protektionismus und an der Aufrechterhaltung und Stärkung des freien Welthandels scheint mir klar auf der Hand zu liegen. So klar, daß man sich gelegentlich wundern muß, wie leicht manchmal europäische Unternehmer und Politiker mit dem protektionistischen Feuer spielen. Es sollte sich allmählich herumgesprochen haben, daß die Gemeinschaft der größte Welthandelspartner, vor allem aber, daß der Anteil des Exports am Sozialprodukt in der Gemeinschaft sehr viel größer ist als etwa in den Vereinigten Staaten oder bei anderen wichtigen Welthandelspartnern. Eine Einschnürung des Welthandels würde deshalb Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand der Gemeinschaft weitaus härter treffen als die meisten anderen Länder oder Regionen.

### Interesse an offenen Handelsgrenzen

Selbst wenn man sich einige Sektoren ansieht und darunter auch solche, die man als „sensible“ bezeichnet und für die häufig Schutzmaßnahmen reklamiert bzw. praktiziert werden, wird das Interesse nach möglichst offenen Handelsgrenzen in der Welt evident. Die Ausfuhren der Gemeinschaft von Eisen und Stahl beispielsweise waren im Jahre 1976 mit 9,5 Mrd. \$ noch immer mehr als doppelt so hoch

wie die Einfuhren mit 4,2 Mrd., obwohl die Einfuhren in den letzten Jahren sehr viel schneller gestiegen sind als die Ausfuhren. Aber das ist keine Frage der Handelspolitik, sondern ist in erster Linie die Folge einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Stahlindustrie sowie wahrscheinlich unaufhaltsamer Strukturwandlungen auf dem Welt-Stahlmarkt.

Auch auf dem Schuhsektor ist die Gemeinschaft mit einem Ausfuhrvolumen von beinahe 1 Mrd. \$ gegenüber rund 700 Mill. \$ Einfuhren Nettoexporteur. Interessant sind aber auch die Zahlen für den Textilsektor, wo die Gemeinschaft zwar Nettoimporteur ist, aber das Ausfuhrvolumen im Jahre 1976 immerhin 7,6 Mrd. \$ gegenüber 9 Mrd. \$ Einfuhren erreicht hatte.

### Nachteile des Protektionismus

Eine Abschottung einzelner Märkte und Sektoren wäre nicht nur eine handelspolitische Torheit, sondern auch ein höchst untaugliches, ja schädliches industriepolitisches Instrument. Wir müssen nicht nur Importbeschränkungen und damit zwangsläufig Vergeltungsmaßnahmen anderer vermeiden, sondern auch eine „Verkalkung“ einzelner europäischer Industriezweige verhüten. Die Erfahrung hat zur Genüge bewiesen, daß die notwendigen Strukturwandlungen nicht hinter einem auf unabsehbare Frist aufgerichteten Schutzwall, sondern nur dann zustande kommen, wenn die betreffende Branche der Konkurrenz auf dem Weltmarkt ausgesetzt bleibt. Die Situation der deutschen Textilindustrie, die in den zurückliegenden Jahren eine bewunderungswürdige Anpassungsleistung vollbracht hat, stellt meines Erachtens für diese These einen schlüssigen Beweis dar. Ich bin fest davon überzeugt, daß dieser Industriezweig

heute weitaus schlechter dastehen würde, wenn die Bundesregierung früheren Schutzbegehren bereitwilliger nachgekommen wäre und ihn damit vom Anpassungszwang entbunden hätte.

Die gegenwärtige Situation der Weltwirtschaft ist vor allem durch eine schwache Verbrauchs- und Investitionsneigung gekennzeichnet. Es kommt für den Welthandel deshalb mehr denn je darauf an, restriktive Maßnahmen, die ja die unangenehme Eigenschaft haben, sich gegenseitig zu verstärken, so weit wie möglich zu vermeiden. Ein handelshemmender Eingriff eines Landes mindert ja nicht nur Nachfrage, Wachstum und damit Beschäftigung in den Partnerländern, sondern hat multiplikative Effekte, die sich auf die ge-

samte Weltwirtschaft und damit auch auf diesen Staat selbst auswirken.

Wenn man diese mechanischen Multiplikatoreffekte wieder in die positive Richtung lenkt, stärkt man die Grundlage für die Erwartungen und das Vertrauen von Investoren und Konsumenten in die weitere Entwicklung der Weltwirtschaft. Jeder Schritt in Richtung auf Protektionismus verschlechtert die unternehmerischen Erwartungen, damit die Investitionsbereitschaft und die Aussichten auf mehr Wachstum und Beschäftigung.

#### Bedeutung der Tokio-Runde

In dem Bemühen, die kontraktive Tendenz im Welthandel zu stoppen und ihn wieder zu

einem Wachstumsfaktor zu machen, kommt dem raschen und erfolgreichen Abschluß der GATT-Runde eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu. Wir sind nicht der Auffassung, daß die Tokio-Runde wegen bestehender wirtschaftlicher Probleme nicht mehr notwendig ist. Im Gegenteil! Durch die Verabredung der Vereinigten Staaten und der Europäischen Gemeinschaft Mitte dieses Jahres, die Tokio-Runde in der ersten Hälfte des Jahres 1978 endgültig zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen, haben die Vorbereitungsarbeiten einen neuen, politischen Impuls bekommen. Die Aussichten, nach einer Epoche protektionistischer Rückfälle wieder einen Schritt nach vorne zu tun, sind heute besser als noch vor einigen Monaten.



Die S-Klasse von Mercedes-Benz

**Es ist ein Vergnügen, diese Autos zu fahren.  
Aber kaum jemand fährt sie nur deswegen.**

S-Klasse-Fahrer sind überdurchschnittlich viel mit ihrem Wagen unterwegs. Fast doppelt soviel wie der Durchschnitt aller Autofahrer.

Sie verlangen das Mehr an Komfort und Sicherheit, an Leistung und Perfektion nicht zu ihrem Vergnügen, sondern weil sie es brauchen.



Mercedes-Benz. Ihr guter Stern auf allen Straßen.

Ein positives Resultat der Verhandlungsrunde ist freilich noch nicht gesichert. Die Verhandlungen waren schwierig, und sie werden in der entscheidenden Schlußphase selbstverständlich nicht leichter werden. Es ist kein Geheimnis, daß die Verhandlungspartner unterschiedliche Interessen und Probleme und damit unterschiedliche Positionen haben. Was die Zollfrage betrifft, so ist bekannt, daß die Vereinigten Staaten mehr an einer generellen Zollsenkung, die Gemeinschaft dagegen mehr an einer Harmonisierung und an einer Vermeidung von Ausnahmelisten interessiert sind. Dennoch hat man sich heute schon ziemlich nahe an einen möglichen Kompromiß herangearbeitet.

Auch in anderen Bereichen der Verhandlungsrunde wurden wichtige Vorabklärungen er-

reicht. Jedermann weiß, welch weites und dorniges Gelände das Gebiet der nicht-tarifären Handelshemmnisse darstellt. Dennoch sind auch hier Fortschritte möglich. Die wiederholten und intensiven Gespräche zwischen dem amerikanischen Sonderbeauftragten für Handelsfragen, Strauss, und der Kommission haben auch wesentlich zu einer Entkrampfung der Diskussion über die Behandlung der Agrarerzeugnisse in den GATT-Verhandlungen geführt. Die Amerikaner wissen und verhalten sich auch danach, daß die Gemeinschaft ihre Agrarpolitik nicht zur Disposition stellen kann. Auf dieser Basis sind nunmehr Sachgespräche möglich geworden. Intensive Diskussionen konnten schließlich auch auf den zwar nicht zentralen, aber doch auch sehr wichtigen Gebieten Zollwertfestsetzung, Sub-

ventionen und Ausgleichsabgaben, Normen, Regierungskäufe sowie über Schutzmechanismen aufgenommen werden.

Wir sind mit unseren amerikanischen Partnern die feste Verpflichtung eingegangen, alles in unseren Kräften Stehende zu tun, um die laufenden Gespräche bis zum 15. Januar 1978 abzuschließen. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse kann dann die letzte Verhandlungsphase beginnen und hoffentlich im Frühjahr nächsten Jahres abgeschlossen werden. Das ist in Anbetracht der umfassenden und schwierigen Fragenkomplexe ein sehr anspruchsvoller Zeitplan. In der gegenwärtigen Situation darf jedoch keine Anstrengung zu groß sein, wenn es darum geht, den Welthandel und die Weltwirtschaft wieder flottzumachen.

Otto Wolff von Amerongen

## Gefährdung unseres Wohlstandes durch Protektionismus

Für denjenigen, der die gegenwärtige Verschlechterung des Welthandelsklimas beobachtet, mag es widersprüchlich erscheinen, daß die Welthandelszahlen selbst heute noch recht beachtliche reale Zuwachsraten aufweisen. Welche unternehmerische Dynamik muß sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt haben — insbesondere wohl bei den so vielfach vertefelten multinationalen Unternehmen —, wenn trotz der zahlreichen und zunehmenden Widerstände noch solche Umsatzzahlen zustande kamen.

Die so hoffnungsfroh angepackte Aufgabe der Entwicklung der Dritten Welt hat jedoch erhebliche Rückschläge erlitten: Nur ein Dutzend Länder hat es

vermocht, die Armut hinter sich zu lassen und zu Welthandelspartnern heranzuwachsen.

Um so schwerer wiegen die Einschränkungen im Westhandel: Während noch die Regierungschefs der wichtigsten westlichen Industrieländer auf den Gipfeltreffen dieses Jahres in Rom und London und auch später auf der OECD-Ministerkonferenz ihr Bekenntnis zum freien Welthandel ablegten und Enthaltensamkeit sowohl bei der Einführung handelsbeschränkender Maßnahmen als auch ihrem Pendant zusätzliche Exportsubventionen gelobten, begann sich das Welthandelsklima sichtbar zu verschlechtern. Trotz besseren Wissens, daß kein ursächlicher Zusammenhang zwi-

schen zunehmendem Handelsaustausch und abnehmenden Sozialproduktzuwächsen mit den negativen Folgen für den Arbeitsmarkt besteht, finden die Schutzwünsche der am stärksten in der internationalen Konkurrenz stehenden Wirtschaftszweige mehr und mehr Gehör.

Je länger der Druck der Arbeitslosigkeit auf den Regierungen der westlichen Demokratien lastet, desto lauter werden die Stimmen derer, die den Selbstheilungskräften der Wirtschaft und den Regulierungen des Marktes mißtrauen und nach Eingriffen der Regierung rufen. Betrachtet man dann die noch immer erheblichen Unterschiede in den Inflationsraten und die erst wenig gemilderten Zah-

lungsbilanzprobleme einiger Länder, so findet es der eine oder andere Zeitgenosse offensichtlich verständlich, wenn im Gegensatz zu den öffentlichen Beteuerungen einigen Staaten in der handelspolitischen Praxis das Hemd des Schutzes vor unangenehmen Importen näher ist als der „weltweite“ Rock.

### Subtile Protektionismen

Bemerkenswert ist dabei jedoch das Bemühen der meisten Regierungen, die Schutzmaßnahmen in möglichst unverfänglichem Gewande erscheinen zu lassen. Die Handelspolitiker konstatieren heute wie nie zuvor eine Zunahme „subtiler“ Protektionismen. Dazu gehören Aufforderungen, möglichst nur nationale Produkte zu kaufen, ebenso wie die überzogene Anwendung an sich vertretbarer Verwaltungsvorschriften im Außenhandel. Als aktuellstes Beispiel mag hier der Versuch eines EG-Mitgliedslandes gelten, gleichsam im Vorfelde von Schutzmaßnahmen nach Art. 115 EWG-Vertrag eine „Kontrolle“ über die aus den Mitgliedsländern hereinkommenden Textilerzeugnisse in Gestalt der Vorlagepflicht von Ursprungszeugnissen auszuüben. Wer die große Vielfalt der heute innerhalb der EG gehandelten Palette textiler Produkte einerseits und die komplizierten Ursprungsdefinitionen andererseits kennt, wird die Folgeschwere dieses Eingriffs in den Freihandel im Gemeinsamen Markt erkennen<sup>1)</sup>.

Und soweit die offenen, bekannten Spielarten des Protektionismus gewählt werden, erscheinen sie uns zumeist mit den legalistischen Weihen zwi-

<sup>1)</sup> Bei dieser technisch-administrativen Argumentation wird noch ganz davon abgesehen, daß die bis heute üblichen Ursprungsregeln bereits insofern protektionistisch wirken, als sie einer Produktionsverteilung nach optimalen Standorten in der Welt — dem klaren Ziel internationaler Arbeitsteilung und des Freihandels — zuwiderlaufen.

schenstaatlicher Verträge — sogenannter Selbstbeschränkungsabkommen — versehen. Hinter diesem Bemühen wird die richtige Einschätzung der eigenen Interessenlage deutlich: daß man nämlich auf den eigenen Export angewiesen ist und die eigenen Exportmärkte nicht gefährdet werden dürfen. Die Furcht vor Sanktionen der Handelspartner hat letztlich auch dazu geführt, daß man von der in den Handelsregeln des GATT vorgesehenen Notbremse des Art. XIX so wenig Gebrauch gemacht hat. Die dort zwingend vorgeschriebene weltweite Anwendung von Schutzmaßnahmen hätte auch die starken Welthandelspartner verprellen müssen, und so kam es zu der Vielfalt von Schutzmaßnahmen außerhalb der zu streng empfundenen GATT-Vorschrift.

Nur die stärksten Handelspartner erlauben es sich noch, direkt als protektionistisch erkennbare Maßnahmen zu ergreifen, so wie mit der Einführung von Mindestpreisen für Massenschlamm oder von Einfuhrmengenbegrenzungen für einige Textilien aus Entwicklungsländern geschehen.

### Beispiel Welttextilabkommen

Mögen in der Tat in den rigorosen Forderungen nach Gleichbehandlung aller Welthandelspartner in der genannten Schutzvorschrift des GATT unnötige Härten in harten Zeiten gesehen werden, so können doch die in Mode gekommenen Erosionsformen bilateraler Abkommen ebenso wenig befriedigen. Die wenigstens im gewerblichen Sektor noch einigermaßen offen und überschaubar gebliebenen Weltmärkte werden mehr und mehr kompartimentalisiert. Neben einen erschweren Zugang durch allerlei verdeckte Handelshemmnisse treten immer mehr bilateral ausgehandelte Handelsregeln, die eher das politische Gewicht als

die Standortqualität der Handelspartner widerspiegeln.

Beredetes Beispiel dafür ist das Welttextilabkommen: Die weltweiten Schwierigkeiten struktureller Anpassungen im Textilbereich, namentlich in den Industrieländern, hat das GATT bereits vor Jahren anerkannt. Sie sollten nicht zuletzt durch das Allfaserabkommen von 1973 langsam gelöst werden. Das darin vorgesehene graduelle Wachstum bei einzelnen sensiblen Artikeln wurde jedoch von der Dynamik der Strukturveränderungen überrollt, so daß mit neuen verfeinerten Verfahrenstechniken gegenwärtig ein festerer Damm gegen die Kräfte des Marktes gesucht wird.

Solche Sicherungen mögen zwar partiell notwendig sein, tragen aber besonders dann zu einer Verstärkung des Protektionismus bei, wenn sie vom größten Welthandelspartner gegenüber schwachen Entwicklungsländern angewendet werden. Zu leicht könnte diese Form des internationalen Dirigismus nachahmenswertes Beispiel für andere Industriezweige werden.

Für den Unternehmer bringen die mit solchen Abkommen verbundenen langwierigen Verhandlungen und komplizierten Abkommen nicht nur erhebliche administrative Mehrbelastungen, sondern auch erhebliche Unsicherheit in seine Dispositionen.

### Gefahr ernsthafter Dauerschäden

Das Ausmaß der handelshemmenden Praktiken und Absichten droht mittlerweile zu ernsthaften Dauerschäden zu führen. Diese liegen nicht nur in den direkten handelszerstörenden und damit wohlstandmindernden Auswirkungen und der Verschiebung der Lasten auf dritte Länder und Märkte, auf denen — noch — keine entsprechenden Maßnahmen ergriffen wurden. Vielmehr wird dadurch eine ge-

nerelle Unsicherheit gerade in Volkswirtschaften mit einem hohen Außenwirtschaftsanteil — wie z. B. die deutsche — hineingetragen. Nicht nur Exportchancen, sondern damit auch ein Großteil an Investitionschancen werden in einem protektionistischen Klima pessimistischer eingeschätzt. An einem solchen Punkt scheinen wir angelangt zu sein. Die Chance des Welthandels, das Wachstumsklima zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit aufbauen zu helfen, wird vertan und eine internationale Vertrauenskrise in Gang gesetzt, die letztlich mehr Arbeitsplätze auf Dauer vernichtet als durch Schutzmaßnahmen auch nur kurzfristig erhalten werden können.

Zunehmender Protektionismus schwächt zudem von einem bestimmten Punkt an auch den heilsamen Wettbewerbsdruck auf die alten Industriestrukturen, so daß der Zwang zu Anpassungen an die neuen Notwendigkeiten des internationalen Marktes schwindet. Es kommt dann zu der gefährlichen Zementierung überholter Produktionsprogramme und -anlagen, die je länger die Abkopplung vom internationalen Markt anhält, die Rückgewinnung der internationalen Konkurrenzfähigkeit in diesem Sektor erschwert und diesen zu einer Belastung für die gesamte Volkswirtschaft werden läßt.

Die Bundesrepublik würde bei einem weiteren Fortschreiten des Protektionismus sicherlich

zu den „most seriously affected countries“ gehören. Sie war in der Nachkriegszeit stets auf Integration in den Welthandel und auf internationale Arbeitsteilung angelegt und verdankt dieser Orientierung einen großen Teil ihres heutigen Wohlstandes. Sie kann heute jedoch ihre Handelspolitik — im Gegensatz zur Währungs politik — nicht mehr autonom gestalten, sondern ist in die Gemeinsame Handelspolitik der EG eingebunden. Dies bedeutet in diesem Zusammenhang praktisch, daß sie die objektiv andere — oder zumindest anders empfundene — Interessenlage der übrigen Mitgliedsländer gegen sich gelten lassen muß.

Die Bundesregierung kann und muß ihren politischen und wirtschaftlichen Einfluß im Rahmen der Abstimmungsprozeduren der EG-Handelspolitik geltend machen. Zu bedauern ist, daß sie bei vielen Entscheidungen in der Minderheit bleibt. Vielleicht muß sie noch mehr tun, um ihre Partnerländer davon zu überzeugen, daß es nicht möglich ist, sich von der Anpassungs- und Umstrukturierungslast der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung freihalten und gleichzeitig eine führende Stellung im Welthandel behaupten zu können. Wir können nicht immer mehr und kompliziertere Fabrikationsanlagen verkaufen wollen, unsere eigenen Märkte aber bei steigender Leistungsfähigkeit unserer Partner mehr und mehr abschotten. Gegenüber den Entwicklungsländern machen wir uns auf

diese Weise unglaublich und stützen zugleich ihre dirigistischen Vorstellungen einer Neuen Weltwirtschaftsordnung.

Die neuen Welthandelsstrukturen müssen im Wettbewerb aller Länder gefunden werden. Wer vorschlägt, sie statt dessen in internationalen Gremien auszuhandeln oder sie in staatlicher Verantwortung zu planen, übersieht, daß dies die einzelnen Staaten und die Weltwirtschaft weitaus teurer zu stehen kommen wird als die Lasten der Veränderung der jetzt bestehenden Handels- und Produktionsstrukturen. Dafür liefert z. B. die europäische Agrarpolitik hinreichende Beispiele. Aus dieser Sorge auch konnten bisher dirigistische Pläne einiger Entwicklungsländer für den Weltrohstoffhandel abgewehrt werden.

Der Weg des wirtschaftspolitischen Interventionismus und der Bürokratisierung signalisiert abnehmende Zuwachsraten im Welthandel, was gleichbedeutend mit Gefährdung unseres Wohlstandes ist. Eine Vertrauenskrise in die Beständigkeit des Welthandels, wie sie die nun um sich greifende Erosion der gültigen Welthandels-Prinzipien nach sich zieht, erschwert die Lösung der weltweit anstehenden Beschäftigungs- und Inflationsprobleme zusätzlich. Wir sollten hoffen, daß die westlichen Regierungen ihre Chancen und ihre Verantwortung in den GATT-Verhandlungen — und nicht nur dort — wahrnehmen.

#### VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Hajo Hasenpflug, Beate Kohler (Hrsg.)

### DIE SÜDERWEITERUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

— Wende oder Ende der Integration? —

Großoktav, 319 Seiten, 1977, Preis brosch. DM 38,—

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G