

Mayrzedt, Hans

Article — Digitized Version

Veränderte Handelspolitik bei instabilen Wechselkursen: Ein Anstoss zur Reform des GATT?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Mayrzedt, Hans (1979) : Veränderte Handelspolitik bei instabilen Wechselkursen: Ein Anstoss zur Reform des GATT?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 8, pp. 405-408

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135351>

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.

Veränderte Handelspolitik bei instabilen Wechselkursen

Ein Anstoß zur Reform des GATT?

Hans Mayrzedt, St. Gallen

Zwei Grundprinzipien des GATT – die Stabilität der handelspolitischen Bedingungen und die Reziprozität bei handelspolitischen Konzessionen – sind von den floatenden Wechselkursen betroffen. Welche Probleme sind damit für den Außenhandel verbunden?

Die Handelspolitik im Rahmen des GATT erfuhr viele Veränderungen. Zum einen lag dies an handelspolitischen Fortschritten im Rahmen des GATT, zum anderen an externen Einflüssen. Solange die Zölle der Mitgliedstaaten ein hohes Niveau aufwiesen, kam der Senkung der Zölle sowie den dafür eingesetzten handelspolitischen Instrumenten, wie Meistbegünstigung und Reziprozität, eine große Bedeutung zu. Ihre Rolle verringerte sich aber, seit im Gefolge der Kennedy-Runde zwischen den westlichen Industriestaaten ein relativ niedriges Zollniveau erreicht worden war. Dies trifft a fortiori im Hinblick auf weitere Zollsenkungen zu, wie sie jüngst in der Tokio-Runde vereinbart wurden.

Dem GATT-Sekretariat blieb es nicht verborgen, daß sich dadurch im GATT die künftige handelspolitische Hauptproblematik von dem Nord-Nord- zum Nord-Süd-Bereich verlagerte¹. In dieser Hinsicht steht dem GATT allerdings die Bewährungsprobe noch bevor. Auch ist die Gefahr in Betracht zu ziehen, daß in Zukunft im GATT die handelspolitischen Probleme auf der Ebene der Nord-Nord-Beziehungen eher zu kurz kommen könnten. Als ein Indiz für eine solche Tendenz mag gewertet werden, daß der Bedeutung instabiler Wechselkursverhältnisse für die Handelspolitik nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird.

¹ Vgl. Olivier Long: Prospects for World Trade and International Trade Policy, in: Außenwirtschaft, Juni 1976, S. 155 und 162.

Dr. Hans Mayrzedt, 37, ist Privatdozent für Volkswirtschaftslehre mit besonderer Berücksichtigung der Außenwirtschaft an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Er ist zudem Mitarbeiter am Schweizerischen Institut für Außenwirtschafts-, Struktur- und Marktforschung an der Hochschule St. Gallen.

Bis 1973 bestanden in dieser Hinsicht keine grundlegenden Probleme, da die Regeln des GATT und des Internationalen Währungsfonds (IWF) für die Handelspolitik eine Einheit bildeten². Das änderte sich, als im Frühjahr 1973 von stabilen Wechselkursen Abschied genommen wurde. Vor diesem Hintergrund stellen sich die folgenden drei Fragen:

- Inwiefern führte das Floating zu einer Veränderung der Grundlagen der Handelspolitik?
- Welche Bedeutung kommt diesen Veränderungen für den Außenhandel zu?
- Welche außenwirtschaftspolitischen Lösungsansätze bieten sich zur Bewältigung der neuen Probleme an?

Prinzip der Stabilität

Zur Beantwortung der ersten Frage sind zunächst zwei Prinzipien der „alten“ Handelspolitik in Erinnerung zu rufen, die durch das Floating tangiert werden. Es handelt sich dabei um

- die Stabilität der handelspolitischen Bedingungen und
- die Reziprozität bei handelspolitischen Konzessionen.

In den dreißiger Jahren war die Handelspolitik durch Instabilität gekennzeichnet, da Einfuhrverbote und mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie Devisenbewirtschaftung und Wechselkursmanipulationen vorherrschten. Nach dem Zweiten Weltkrieg kehrte mit dem GATT und dem IWF schrittweise die Stabilität der handelspolitischen Bedingungen zurück. Die wichtigsten Instrumente im Rahmen des GATT waren:

- die Liberalisierung, d. h. der Abbau der mengenmäßigen

² Vgl. H. Mayrzedt: Multilaterale Wirtschaftsdiplomatie zwischen westlichen Industriestaaten als Instrument zur Stärkung der multilateralen und liberalen Handelspolitik, Veröffentlichungen der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Schriftenreihe Volkswirtschaft, Bd. 4, Bern 1979, Kap. 10 und 11.

Bigen Einfuhrbeschränkungen, wodurch willkürliche Staatseingriffe zurückgedrängt wurden;

- die unbedingte Meistbegünstigung und ihre dauernde Geltung; dadurch wurden willkürliche Zolldifferenzen zwischen verschiedenen Ländern (Stichwort: Diskriminierung) ausgeschlossen, so daß die ausländischen Anbieter mit den niedrigsten Kosten und den höchsten Qualitäten sich gegenüber der ausländischen Konkurrenz durchzusetzen vermochten;
- darüber hinaus schützte die Zollbindung vor Zollanhebungen.

Der Stabilität der handelspolitischen Bedingungen hatten auch Regeln des IWF gedient, namentlich

- die Wechselkursstabilität mittels Währungsparitäten,
- die Nicht-Diskriminierung bei Zahlungen und
- die Konvertibilität der Währungen.

Durch die Stabilität der handelspolitischen Bedingungen verringerte sich der Unterschied zwischen Außen- und Binnenhandel. Ohne Zweifel wurde dadurch die internationale Arbeitsteilung gefördert.

Grundsatz der Reziprozität

Gemäß dem GATT besagt der Grundsatz der Reziprozität bei den handelspolitischen Konzessionen: wenn ein Land handelspolitische Konzessionen erhalten will, muß es auch selbst Konzessionen anbieten, die global einigermaßen gleichwertig sein sollen³. Dies ist ein ziemlich alter handelspolitischer Grundsatz. Trotz seiner Unbeliebtheit in der Außenhandelstheorie⁴ wurde er bis heute konsequent angewandt. Die wichtigsten Instrumente des Reziprozitätsprinzips sind

- die Hauptlieferantenregel, d. h. über Zollkonzessionen ist mit dem Hauptlieferantenland zu verhandeln, dem Land also, dem der größte Nutzen aus den betreffenden Zollkonzessionen zufällt, und
- die Gleichzeitigkeit der Verhandlungen, wodurch die Konzessionsbereitschaft eines Landes in Abhängigkeit von derjenigen anderer Länder gebracht wird.

Inwiefern hat nun das Floating in bezug auf die beiden Prinzipien der „alten“ Handelspolitik zu einer Veränderung geführt? Als erstes ist festzustellen, daß die Stabilität der handelspolitischen Bedingungen von der Währungsseite nicht mehr gegeben ist:

Der Importschutz mittels Zölle ist keine bekannte Größe mehr, weil die Wechselkursentwicklung nicht genau vorhersehbar ist und sich die Wechselkurse oft nicht gemäß den Kaufkraftparitäten entwickeln.

Ein Exportunternehmen weiß daher nicht mehr, ob es mit einem bestimmten Auslandsmarkt in Zukunft noch rechnen kann, auch wenn die Zölle gleich bleiben oder sogar gesenkt werden, und welche Preiszustände es in Zukunft wird hinnehmen müssen, um den Markt zu halten.

Der schwankende Wechselkurs führt also zu Unsicherheiten über die internationalen Konkurrenzbedingungen. Es erscheint daher nicht abwegig, bei der Wechselkursunsicherheit – wie bei anderen handelspolitischen Unsicherheiten – von einem nicht-tariflichen Handelshemmnis zu sprechen⁵.

Die schwankenden Wechselkurse scheinen auch die Bedeutung des Prinzips der Reziprozität in Frage zu stellen, wenn das Mißverhältnis zwischen Zollreduktionen und realen, d. h. inflationsbereinigten Wechselkursausschlägen in Betracht gezogen wird. Während beispielsweise in der Kennedy-Runde ein Zoll während eines Zeitraumes von fünf Jahren von 20 % auf 12 % reduziert wurde, waren in den letzten Jahren nominelle und bisweilen sogar reale Wechselkursverschiebungen innerhalb eines Jahres von 20 % und noch mehr an der Tagesordnung. Dadurch wurden oft Produkte trotz Zollsenkung wieder verteuert.

Auswirkungen der Kursinstabilität

Solche Änderungen lassen sich nicht leugnen. Viel wichtiger und schwieriger ist aber die Beantwortung der Frage, welche Bedeutung den erwähnten Veränderungen für den Außenhandel zukommt. Dabei ist auf folgende drei Fragen eine Antwort zu suchen:

Wurde bisher der Außenhandel durch die Wechselkursschwankungen beeinträchtigt? Dies ist umstritten, weil eine Vergleichsbasis fehlt. Der Welthandel hat überdies – mit Ausnahme eines einzigen Jahres – weiterhin zugenommen. Es ist aber zu vermuten, daß Exportunternehmen aus Ländern mit starker Währung ansehnliche Ertragseinbußen hinnehmen mußten.

Inwieweit ist das Problem durch Absicherung des Kursrisikos lösbar? Eine Absicherung ist nur teilweise und nur zum geringeren Teil möglich, und zwar – von Feinheiten abgesehen – nur für den Zeitraum zwi-

³ Vgl. G. und V. Curzon: The Management of Trade Relations in the GATT, in: A. Shonfield (ed.): International Economic Relations of the Western World 1959-1971, Oxford 1976, Vol. 1, S. 156 ff.

⁴ Vgl. G. Haberler, unter Mitwirkung von St. Verosta: Liberale und planwirtschaftliche Handelspolitik, Berlin 1934, S. 3.

⁵ Vgl. R. Blackhurst, N. Marian, J. Tumir: Trade Liberalization, Protectionism and Interdependence, GATT Studies in International Trade No. 5, GATT, Geneva 1977, S. 9: "(...) uncertainty is a highly effective non-tariff barrier to international trade, in particular because it discourages long-term investments whose profitability depends on secure access to foreign markets (...)."

schen der Bestellung und den Zahlungen, und dies zu teilweise hohen Kosten. Mit anderen Worten, es kommt zu einer Verteuerung des Außenhandels.

□ Keine Absicherung gibt es gegen das Risiko, daß bestimmte Produktionsstandorte plötzlich wegen einer Wechselkursverschiebung, die sich weit von der Kaufkraftparität entfernt, unhaltbar werden. Die Unsicherheit in bezug auf die Entwicklung der realen Wechselkurse in den nächsten Jahren erschwert eine rationale Allokation.

Daß der Unterschied zwischen Außen- und Binnenhandel wieder größer geworden ist – wegen der höheren Kosten und wegen der größeren Unsicherheit beim Außenhandel –, fällt heute ungleich mehr ins Gewicht als in der Vergangenheit, weil die internationale Arbeitsteilung inzwischen ein hohes Ausmaß angenommen hat.

Überflüssige Reziprozität?

Wie vorhin festgestellt wurde, kann die preisliche Wettbewerbsposition eines Landes trotz Zollsenkungen durch den Wechselkurs wieder verschlechtert werden, indem Güter aus Hartwährungsländern verteuert werden. Diese Erscheinung ist übrigens einer Zolldifferenzierung zwischen Ländern (und damit einer Diskriminierung) verwandt, auch wenn dies nicht von Staaten gewollt ist, sondern vom Devisenmarkt herbeigeführt wird. Wird durch eine solche Entwicklung die Reziprozität verletzt? In der wissenschaftlichen Diskussion wird diese Frage verneint⁶.

Nach der herrschenden Meinung ist das der Reziprozität zugrunde liegende Motiv durch das Floating weggefallen. Die Reziprozität sei überflüssig geworden, weil ein wirtschaftlicher Mechanismus diesem Grundsatz automatisch Geltung verschaffe, und zwar gerade über den flexiblen Wechselkurs.

Ein Vergleich mit der Situation bei festen Wechselkursen verdeutlicht die Problemstellung. Damals schienen Zahlungsbilanz- und Beschäftigungserwägungen gegen einseitige Zollsenkungen zu sprechen. Denn bei festen Wechselkursen hätten sich die Beschäftigungs- und die Zahlungsbilanzlage des einseitig liberalen Landes zugunsten des Auslands verschlechtert. Bei Floating dagegen, so wird argumentiert⁷, würden einseitige Zollsenkungen über den zu erwartenden Importüberschuß zu einer Senkung des Wechselkurses führen, so daß sich die Exportaussich-

ten verbessern würden, bis sich der Wechselkursvorteil wieder umkehre. Ähnlich sollte sich eine Überbewertung einer Währung auswirken, die nur vorübergehend denkbar ist. Die Leistungsbilanz würde sich rasch passivieren, weil Exporte erschwert und Importe erleichtert würden, so daß eine Abschwächung der Währung zu erwarten sei.

Wie sind aber solche Gedankengänge mit den praktischen Erfahrungen in Einklang zu bringen? Im letzten Jahr hatten die Industrieländer mit den stärksten Währungen die größten Leistungsbilanzüberschüsse, nämlich Japan, die Bundesrepublik und die Schweiz. Andererseits erhöhte sich das beträchtliche Leistungsbilanzdefizit der USA noch weiter, obwohl sich damals der Dollar stark abschwächte.

Zwei Schlußfolgerungen lassen sich hieraus ziehen:

□ Es kann – unter dem Gesichtspunkt der preislichen Wettbewerbsverhältnisse – während längerer Zeit über- und unterbewertete Währungen geben.

□ Die Überbewertung einer Währung schließt – entgegen der Modellvorstellung der Theorie – nicht aus, daß das betreffende Land während längerer Zeit Leistungsbilanzüberschüsse aufweist.

Was bedeutet dies für die Reziprozität? Die Möglichkeit einer anhaltenden Überbewertung einer Währung scheint für eine Verletzung des Prinzips durch die Handelspartner zu sprechen. Dagegen steht aber der Leistungsbilanzüberschuß des Landes mit überbewerteter Währung, und diese Wirkung dürfte wohl das Entscheidende sein.

Anhaltende Überbewertung

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien fünf mögliche Gründe für die anhaltende Überbewertung einer Währung genannt:

□ Die Anpassungszeiten sind in einigen Branchen sehr lang. In der Maschinenindustrie vergehen von der Bestellung (bei tieferem Schweizerfranken) und der Lieferung (die in die Handelsstatistik eingeht) bis zur Zahlung meist mehrere Jahre.

□ Offenbar ist die Preisempfindlichkeit der Exportprodukte des Landes mit überbewerteter Währung viel geringer als vielfach angenommen wurde (z. B. wegen eines Qualitätsvorsprungs und einer starken Produktdifferenzierung), so daß die währungsbedingte Teuerung der Produkte großenteils vom Importland getragen werden muß. Wahrscheinlich ist die Preisempfindlichkeit auch geringer im Vergleich zu Ländern mit unterbewerteter Währung.

□ Hinsichtlich des Anpassungsverhaltens der Unter-

⁶ Vgl. B. Nowzad: Floatende Wechselkurse und Welthandel, in: Finanzierung und Entwicklung, Dezember 1976, S. 35; F. Roessler: The rationale for reciprocity in trade negotiations under fluctuating currencies, in: Kyklos, Vol. 31, 1978, Fasc. 2, S. 261 f.

⁷ Vgl. F. Roessler, a.a.O.

nehmen lassen sich große Unterschiede feststellen. Länder mit unterbewerteter Währung verzichteten oft darauf, ihren preislichen Wettbewerbsvorteil durch höhere Exporte auszunutzen. Andererseits scheinen Unternehmen z. B. der Schweiz vielfach Auslandsmärkte auch dann verteidigt zu haben, wenn die Gewinnmarge uninteressant geworden sein sollte.

Konjunkturelle Diskordanzen wirkten sich aufgrund unterschiedlicher Nachfragezuwächse des Auslands im Vergleich zum Inland stark auf Leistungsbilanzen und Wechselkurse aus.

Erwartungen in bezug auf die Wechselkurse können losgelöst von der Entwicklung der Leistungsbilanzen sein.

Wie die Überlegungen zeigen, haben die Veränderungen, denen die Handelspolitik unterworfen war, die Bedeutung der Reziprozität vermindert. Beim heutigen Stand des Zollabbaus könnte auf die Zölle sogar ganz verzichtet werden, so daß an die Stelle der Zollbindung eine „Bindung der Zollfreiheit“ treten würde. Damit wäre das Problem der Reziprozität bei Zollkonzessionen aus der Welt geschafft.

In der handelspolitischen Praxis scheint aber weiterhin die Vorstellung zu dominieren, daß der Reziprozität immer noch ihre bisherige Bedeutung zukommt. So wurde auch in den jüngsten GATT-Verhandlungen am alten Prinzip der Reziprozität festgehalten⁸. Dadurch ist leider nicht von der Hand zu weisen, daß Regierungen unter Berufung auf die Reziprozität auf unerwünschte Wechselkursentwicklungen mit nicht-tariflichen Handelsschranken reagieren⁹, auch wenn sich gewichtige Argumente gegen eine solche Politik ins Treffen führen lassen:

Im Importland würde die Inflationsrate zunehmen.

Die internationale Arbeitsteilung würde beeinträchtigt werden.

Die Überbewertung einer Währung könnte zusätzlich gefördert werden.

Die Gefahr von handelspolitischen Vergeltungsmaßnahmen des Auslands wäre sehr groß.

Den Platz der Reziprozität sollten daher in Zukunft der Abbau und die Beseitigung nicht-tariflicher Barrieren sowie die Harmonisierung von solchen nicht-tariflichen Handelshemmnissen wie unterschiedliche Gesundheitsvorschriften, Standards etc. einnehmen. Zur Eindämmung nicht-tariflicher Handelshemmnisse und in bezug auf die Harmonisierungsbestrebungen stehen dem GATT Verhandlungsmechanismen zur Verfü-

⁸ Declaration of Ministers Approved at Tokyo on 14 September 1973. Reprinted in GATT, Basic Instruments and Selected Documents (BISD), 20th Supplement, S. 19-22.

⁹ Vgl. B. Nowzad, a.a.O., S. 34.

gung, die sich im Zollbereich bestens bewährt haben und wahrscheinlich auch anderweitig eingesetzt werden könnten. Anstelle der zollbezogenen Meistbegünstigung und Reziprozität würden dann allgemeinere handelspolitische Prinzipien der Gleichbehandlung und der wechselseitigen Vorteilhaftigkeit treten.

Regionale Wechselkursstabilisierung

Allerdings darf die Schwierigkeit, tatsächlich eine Eindämmung der nicht-tariflichen Handelshemmnisse zu erreichen, nicht gering geschätzt werden. Denn aufgrund der Existenz flexibler Wechselkurse haben eben die nicht-tarifären Maßnahmen eine größere Bedeutung als mögliche handelspolitische Instrumente erlangt¹⁰, so daß auch zu fragen ist, wie die Wechselkursinstabilität eingeschränkt werden könnte.

In dieser Hinsicht gibt es bereits einige Ansätze in der richtigen Richtung, wie das Paket zur Stützung des Dollars sowie insbesondere in Westeuropa die Bemühungen um eine regionale Wechselkursstabilisierung. Es erscheint möglich und auch sinnvoll, daß sich die Weltwirtschaft handels- und wechselkurspolitisch in regionale Gruppierungen gliedert. Innerhalb solcher Gruppierungen dürfte sowohl vom Markt- als auch vom Produktionspotential her die internationale Arbeitsteilung sehr weit getrieben werden können. Innerhalb solcher Regionen könnte man dann wieder zur Sicherheit der handelspolitischen Bedingungen zurückkehren, wenn auch die handelspolitischen Bedingungen zwischen den Regionen weiterhin durch wenig Sicherheit gekennzeichnet sein dürften. Allerdings war es schon immer eine Utopie, daß handels- und währungspolitische Regelungen für die ganze nicht-kommunistische Welt einheitlich – mit einzelnen temporären Ausnahmen – getroffen werden könnten. In Ergänzung zu den Regionen, in denen wie in der EG die Zusammenarbeit verstärkt würde, könnte dann die hauptsächliche Aufgabe einer weltweiten Organisation wie des GATT (und des IWF) in Zukunft darin bestehen, die Zusammenarbeit zwischen den Regionen und einzelnen großen Binnenmärkten (USA) zu regeln.

Nachdem wir aufgezeigt haben, daß das Floating einige Grundlagen der früheren Handelspolitik veränderte, scheint eine Klarstellung angebracht: Ohne die Abkehr vom System fixer Wechselkurse hätte sich die Handelspolitik wahrscheinlich noch viel stärker gewandelt. Wahrscheinlich wären dann Devisenbewirtschaftung und mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen unvermeidlich geworden. Aus der Sicht der Handelspolitik wurde also mit dem Floating – in einer Welt der Inflation – das kleinere Übel gewählt.

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 35.