

Michalski, Wolfgang

Article — Digitized Version

Die gefährlichen Illusionen des Protektionismus

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Michalski, Wolfgang (1985) : Die gefährlichen Illusionen des Protektionismus, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 12, pp. 626-633

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136111>

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.

Die gefährlichen Illusionen des Protektionismus

Wolfgang Michalski, Paris

Die OECD legte dem diesjährigen Ministerrat eine Studie über „Costs and Benefits of Protection“ vor. Anlaß der Untersuchung ist die zunehmende Gefährdung des Systems des freien internationalen Handels durch nichttarifäre Importbeschränkungen. Professor Wolfgang Michalski, unter dessen Leitung die Studie entstand, faßt die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

Die Ausweitung des internationalen Handels stellte während der letzten 30 Jahre eine der entscheidenden Triebkräfte für wirtschaftliches Wachstum und Strukturwandel dar. Das System des freien multilateralen Handels selbst hat sich dabei im Zeitablauf den bedeutenden Veränderungen in der internationalen Wettbewerbsposition der verschiedenen Länder und Industrien ebenso wie dem Auftreten neuer Konkurrenten auf dem Weltmarkt mit Erfolg angepaßt. Erst mit der nachhaltigen Verlangsamung des Wirtschaftswachstums Ende der siebziger Jahre haben die Forderungen nach protektionistischen Maßnahmen, insbesondere im sogenannten Grauzonenbereich, der durch die Regeln des GATT nur unzureichend erfaßt ist, sichtbar zugenommen. Kennzeichnend für die gegenwärtige Situation ist, daß sich der protektionistische Druck trotz der kräftigen und anhaltenden Wiederbelebung der wirtschaftlichen Aktivität im Bereich der OECD kaum verringert hat. Die Gründe hierfür liegen im Fortbestehen der hohen Arbeitslosigkeit, in der unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Industrien in einigen Ländern und insbesondere in den Vereinigten Staaten in der übermäßigen Aufwertung des Dollars.

Es gibt keinen Zweifel daran, daß diese Probleme, die ihre Ursachen teils in binnenwirtschaftlichen und teils in internationalen Entwicklungen haben, durch eine protektionistische Handelspolitik nicht gelöst werden können. Im Gegenteil, handelsbeschränkende Maßnahmen bringen kaum irgendwelche Vorteile mit sich; sie sind jedoch mit entscheidenden Nachteilen verbunden, und zwar nicht nur für jene Länder, gegen die sich sol-

che Maßnahmen richten, sondern auch und in erster Linie für das Land, das auf protektionistische Maßnahmen zurückgreift. Einfuhrrestriktionen sind als Mittel zur Aufrechterhaltung der Beschäftigung weitgehend unwirksam. Sie verzögern in der Regel notwendige Strukturpassungen und machen damit eine Politik zur Aufrechterhaltung eines nicht-inflationären Wachstums und der Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze schwieriger. Unsicherheiten in bezug auf die Rahmenbedingungen des internationalen Handels beeinträchtigen das Geschäftsklima. Hieraus ergeben sich negative Wirkungen auf die Investitions- und Innovationsbereitschaft der Unternehmen, die weit über den Bereich der ursprünglichen staatlichen Intervention hinausgehen. Importbeschränkungen haben folglich komplexe und schwer abschätzbare Nebenwirkungen. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Ergebnisse protektionistischer handelspolitischer Maßnahmen mit den ursprünglichen Absichten und Zielen sehr häufig nicht übereinstimmen.

Entwicklung der Handelspolitik

Die grundsätzlich positive Einstellung der OECD-Länder zum System des freien multilateralen Handels hat dazu geführt, daß zumindest der Handel mit Industriegütern heute geringeren zollmäßigen Belastungen unterworfen ist als je zuvor. Nach der Verwirklichung der in der Tokio-Runde beschlossenen Zollsenkungen liegt der durchschnittliche Zoll für Industriegüter auf der Grundlage der Meistbegünstigung für die 17 höchst-industrialisierten OECD-Länder bei 4,5 %. Darüber hinaus beinhalten die Ergebnisse der Tokio-Runde wesentliche Schritte zum Abbau einer Reihe von nicht-tarifären Handelshemmnissen. Dennoch unterliegt eine relativ begrenzte, aber in letzter Zeit ansteigende Zahl von Wirtschaftszweigen – die etwas mehr als ein Viertel des

Prof. Dr. Wolfgang Michalski, 49, ist Leiter der Abteilung Planung und Evaluierung der OECD in Paris.

gesamten internationalen Industriegüterhandels auf sich vereinigen – nach wie vor hohen nominellen und effektiven Zöllen, bedeutenden nicht-tarifären Handelshemmnissen und wettbewerbsverzerrender direkter oder indirekter Subventionierung. Die Bereiche, die hiervon seit langem betroffen sind, umfassen Eisen und Stahl, Schiffbau, Textilien und Bekleidung sowie die lederverarbeitende Industrie. Seit dem Ende der siebziger Jahre wurden protektionistische Maßnahmen auch auf solche Sektoren ausgedehnt, die vorher weitgehend liberalisiert waren. Beispiele sind Kraftfahrzeuge, Werkzeugmaschinen und die Unterhaltungselektronik.

Viele der neuen handelsbeschränkenden Maßnahmen zeichnen sich durch den Tatbestand aus, daß sie wenig transparent sind. Dies macht es schwierig, das Ausmaß der gegenwärtigen protektionistischen Tendenzen abzuschätzen, und jede Schätzung dieser Art muß darum mit Vorsicht betrachtet werden. Dies vorausgeschickt, erscheinen die folgenden Angaben der Realität relativ nahe zu kommen: Der Anteil an den gesamten Industriegütereinfuhren, der irgendwelchen Beschränkungen unterliegt, stieg zwischen 1980 und 1983 in den Vereinigten Staaten von 6 auf 13 % und in der Europäischen Gemeinschaft von 11 auf 15 %. Die Produktgruppen, für die Importbeschränkungen gelten, machten im Jahre 1983 etwa 30 % des Gesamtkonsums an Industriegütern aus; der entsprechende Anteil für 1980 lag bei 20 %. Dabei muß betont werden, daß diese Angaben auf Untersuchungen basieren, die eine relativ enge Definition für nicht-tarifäre Handelshemmnisse anwenden. Es gibt andere Analysen, in denen sich die Ausweitung des Protektionismus in den letzten Jahren wesentlich dramatischer darstellt.

Innerhalb der geschützten Sektoren hat sich das Ausmaß der Protektion weiter verstärkt, und zwar sowohl im Hinblick auf den Kreis der erfaßten Produkte als auch in bezug auf den Protektionseffekt der angewendeten Maßnahmen. Nimmt man Stahl, Kraftfahrzeuge, Motorräder, Unterhaltungselektronik, Textilien, Bekleidung und Schuhe zusammen, so hat sich die Zahl der nicht-tarifären Importbeschränkungen zwischen 1968 und 1983 vervierfacht. Im Jahre 1973 betrug der Anteil des OECD-Handels mit Kraftfahrzeugen, der diskriminierenden Beschränkungen unterlag, weniger als 1 %. Zehn Jahre später lag der entsprechende Satz bei fast 50 %. Anderen Schätzungen zufolge stieg der Anteil des mit Importbeschränkungen belegten Handels in den letzten Jahren bei Stahl von 31 auf 73 % und bei Textilien und Bekleidung von 53 auf 61 %.

Änderungen bei den Importkontroll-Instrumenten haben ebenfalls den Grad der Diskriminierung erhöht. Dies wird besonders deutlich, wenn man in Betracht

zieht, daß statt der Schutzklausel gemäß GATT-Artikel XIX zunehmend bilaterale Maßnahmen wie zum Beispiel Exportselbstbeschränkungsabkommen und Orderly Marketing Arrangements Anwendung gefunden haben. So stieg der Anteil der Exporte Japans und der Schwellenländer, die solchen Restriktionen unterworfen waren, zwischen 1980 und 1983 von 15 auf über 30 %. Gleichzeitig wurde der Kreis der durch solche Maßnahmen betroffenen Länder ausgedehnt. Auch ist zu beachten, daß Handelsrestriktionen, insbesondere wenn es darum geht, „transshipments“ zu vermeiden, bürokratische Kontrollen nach sich ziehen, die sich dann auch auf den Handel mit jenen Ländern auswirken, deren Importe im Prinzip nicht beschränkt sind. Teils als Folge des Protektionismus erfordert die Durchführung einer internationalen Handelstransaktion heute im Schnitt 35 Dokumente und 360 Kopien. Die daraus resultierenden Dokumentationskosten, die mehrere Prozentpunkte des Warenwerts ausmachen können, stellen in ihrer Wirkung ebenfalls ein Handelshemmnis dar.

Verzerrung der Handelsströme

Immer wieder begegnet man der Behauptung, daß die protektionistischen Tendenzen der letzten Jahre nur einen geringen negativen Einfluß gehabt hätten, weil der Handel mit Industriegütern, und zwar selbst in den Bereichen, die den größten Beschränkungen unterliegen, über das letzte Jahrzehnt hinweg weiterhin kräftig gewachsen ist. Ebenso wird argumentiert, daß gerade jene Länder, auf deren Exporte sich die Mehrzahl der diskriminierenden Handelsbeschränkungen bezieht, ihren Anteil an den OECD-Importen dennoch steigern konnten. Allerdings muß auch festgestellt werden, daß sich der Handel in jenen Produktkategorien, auf die die neuen protektionistischen Maßnahmen angewendet wurden, in den achtziger Jahren keineswegs mehr so günstig entwickelte. Nachdem der neue Protektionismus (mit Ausnahme vielleicht des Welttextilabkommens) in den siebziger Jahren zu einem gewissen Grade noch weitgehend wirkungslos war, scheinen die Importbeschränkungen seit Beginn dieses Jahrzehnts weiter verschärft worden zu sein und gleichzeitig Wirkung zu zeigen.

Auch vorher war indessen die Anwendung diskriminierender Importbeschränkungen nicht völlig bedeutungslos. Zumindest führten diese Maßnahmen bereits in den siebziger Jahren zu Umlenkungen in den Handelsströmen, beispielsweise dadurch, daß Importe von Ländern, die sich größeren Beschränkungen gegenüberübersahen, durch Einfuhren aus anderen Ländern ersetzt wurden. Dieses Phänomen der Handelsumlän-

kung tritt insbesondere in solchen Sektoren auf, wo es eine große Zahl möglicher Anbieter gibt und wo Preis- und andere Marktsignale für den internationalen Handel eine vergleichsweise große Bedeutung haben – beispielsweise bei Bekleidung und Schuhen. Die zunehmende Ausbreitung technologischer und industrieller Fertigkeiten, Verbesserungen im Hinblick auf weltweite Marketing- und Verteilernetze sowie die große Sensitivität multinationaler Unternehmen, unterschiedliche Standortvorteile auszunutzen, haben zu Handelsumlenkungen auch in weniger mobilen Bereichen wie zum Beispiel Stahl und Unterhaltungselektronik geführt. Das Orderly Marketing Agreement zwischen den Vereinigten Staaten und Japan in bezug auf Farbfernseher illustriert dies deutlich. 1976, vor der Vereinbarung, hatte Japan einen Marktanteil an den Importen von 90 %, der innerhalb der nächsten zwei Jahre auf 50 % zurückging. Gleichzeitig waren es aber nicht die amerikanischen Produzenten, die nunmehr den Platz der japanischen Anbieter übernahmen, sondern jene aus den asiatischen Schwellenländern, die ihren Anteil auf dem US-Importmarkt im gleichen Zeitraum von 15 % (3. Quartal 1977) auf 50 % (4. Quartal 1978) steigern konnten.

Abgesehen von solchen geographischen Verschiebungen der Handelsströme haben die neuen quantitativen Restriktionen einen Einfluß auf die Art der gehandelten Güter gehabt. Der Tatbestand, daß die Exporte in erster Linie mengenmäßig beschränkt wurden, veranlaßte viele Anbieter, innerhalb der kontrollierten Produktgruppen hochwertigere Qualitäten anzubieten. Ziel solcher Reaktion ist die Umsatzmaximierung bei fixierten Mengen. So soll beispielsweise seit 1980 infolge der Selbstbeschränkungsabkommen der Anteil der Luxuswagen an den japanischen Exporten in die Vereinigten Staaten um rund 15 % gestiegen sein. Auch für andere Industrien bzw. Produkte gibt es den Nachweis für die Anwendung solcher „up-market“-Strategien.

Im Prinzip haben alle diese durch protektionistische Maßnahmen bedingten Änderungen in der geographischen und produktspezifischen Zusammensetzung der Handelsströme dazu geführt, daß die Importkontrollen

ihre eigentlichen Ziele nicht erreicht haben. Die Folge war, daß die Regierungen unter ständigen Druck von seiten einheimischer Produzenten gerieten, einerseits die Importbeschränkungen auf immer mehr Länder auszudehnen und andererseits die Produktkategorien, auf die die Restriktionen Anwendung fanden, immer schärfer zu definieren. Das Welttextilabkommen ist hierfür ein gutes Beispiel: In der ersten Phase (1974 bis 1977) hatten die Vereinigten Staaten bilaterale Abkommen mit 19 Ländern, aber keines dieser Abkommen enthielt spezifische und explizite Beschränkungen für sogenannte sensitive Produkte. Während der zweiten Phase (1978 bis 1981) wurden derartige produktspezifische Beschränkungen für sieben Länder eingeführt, und während der jetzt laufenden dritten Phase stieg die Zahl jener Länder auf 14 an. Ähnliches läßt sich für die Europäische Gemeinschaft beobachten. Die Zahl der Länder, mit denen bilaterale Vereinbarungen getroffen wurden, betrug 33 in der ersten Phase und liegt gegenwärtig bei 43, während die Zahl der ausdrücklich bezeichneten Produktkategorien im gleichen Zeitraum von 23 auf 48 anstieg.

Verstärkung der Inflation

Quantitative Einfuhrbeschränkungen treiben aus mehreren Gründen die Preise hoch: erstens, weil die am stärksten beschränkten Anbieter normalerweise die kostengünstigsten sind; und zweitens, weil die beschränkten Anbieter ihrerseits ihre Preise erhöhen, um auf diese Weise einen Teil der durch Importschutz entstehenden Renten auf sich zu lenken. Besonders in Industrien, wo die Nachfrage zumindest auf kurze Sicht relativ unelastisch ist, können diese Preiseffekte für die heimischen Produzenten eine Art Monopolgewinn bewirken. Da die Importbeschränkungen im Zeitablauf schärfer und die Möglichkeiten des Ausweichens geringer geworden sind, ist davon auszugehen, daß sich die inflationistischen Tendenzen, die von der protektionistischen Handelspolitik ausgehen, in den achtziger Jahren verstärkt haben.

Eine Studie über die britische Bekleidungsindustrie kommt zu dem Ergebnis, daß der durchschnittliche

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte
ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Beschäftigungseffekte

Preisanstieg für Bekleidung infolge des zweiten Welttextilabkommens in der Größenordnung von 20 % liegt und daß der entsprechende Effekt für einfache Produkte wie zum Beispiel Jeans 30 bis 50 % beträgt. Die Preise für Kinderkleidung – ein sehr arbeitsintensives Erzeugnis – haben sich sogar verdoppelt. Da der Anteil der Bekleidung an den Ausgaben von Haushalten mit niedrigem Einkommen in der Regel besonders hoch ist, haben diese Preiseffekte eine regressivere Wirkung auf die Einkommensverteilung. Eine Untersuchung über die kanadische Bekleidungsindustrie ist zu der Schlußfolgerung gekommen, daß der Protektionismus den Haushalten mit geringem Einkommen viermal so teuer zu stehen kommt wie den Haushalten mit höherem Einkommen.

Ein vor kurzem veröffentlichter Bericht der US International Trade Commission veranschaulicht den Einfluß des mit Japan getroffenen Exportselbstbeschränkungsabkommens auf die Preise für Personenkraftwagen. Hiernach wurden japanische PKWs im Jahre 1984 um durchschnittlich 1300 \$ teurer verkauft, als dies ohne diese Importbeschränkung der Fall gewesen wäre. Die entsprechenden Preissteigerungen für 1981, 1982 und 1983 betragen 185 \$, 359 \$ und 831 \$ pro Fahrzeug. Das heißt als die Nachfrage infolge des Konjunkturaufschwungs stieg, bezahlten die amerikanischen Verbraucher, bedingt durch Angebotsengpässe, zunehmend höhere Preise. Die überwiegend protektionsbedingten Preissteigerungen für amerikanische Wagen beliefen sich auf 78 \$ in 1981 und fast 660 \$ in 1984. Darüber hinaus wirkten sich die höheren Preise für Neuwagen auf das Preisniveau für Gebrauchtwagen aus.

Protektion, insbesondere in Form von Exportselbstbeschränkungsabkommen, hat Einkommenstransfers an ausländische Produzenten zur Folge. So soll sich die Gewinnmarge der japanischen Stahlproduzenten auf dem US-Markt infolge der amerikanischen Einfuhrbeschränkungen um mindestens 10 % erhöht haben. Pro Jahr entspricht dies einem Gesamtbetrag von rund 200 Mill. \$, – oder dem Äquivalent etwa der Hälfte der Gesamtausgaben der japanischen Stahlindustrie für Forschung und Entwicklung, welches die höchsten in der Welt sind. Was Textilien und Bekleidung betrifft, soll nach den vorliegenden Untersuchungen für Großbritannien infolge des Welttextilabkommens etwa doppelt so viel Einkommen an ausländische Exporteure wie an heimische Produzenten transferiert worden sein. Nach einer plausiblen Schätzung beträgt der jährliche protektionbedingte Transfer von OECD-Konsumenten zu den Exporteuren in den asiatischen Schwellenländern allein bezogen auf Textilien und Bekleidung mindestens 2 Mrd. \$. Dies entspricht rund 4 % der gesamten Exporte der Schwellenländer in die OECD-Region.

In der Periode langsamen wirtschaftlichen Wachstums und hoher Arbeitslosigkeit seit Ende der siebziger Jahre sind die Regierungen unter zunehmenden Druck geraten, den Strukturwandel zu verlangsamen und den Verlust von Arbeitsplätzen in Grenzen zu halten. Importbeschränkungen scheinen indessen als Maßnahme zur Aufrechterhaltung der Beschäftigung weitgehend unwirksam zu sein, und zwar aus den folgenden Gründen: Erstens stellen Importe selbst in jenen Branchen, die am stärksten dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, in der Regel nur einen unbedeutenden Bestimmungsfaktor für die Gesamtbeschäftigung dar. Zweitens haben Einfuhrbeschränkungen wegen der bereits zuvor angesprochenen Handelsumlenkungen nur einen begrenzten Effekt auf die Höhe der Gesamtimporte. Und drittens sind importierte Güter und solche aus heimischer Produktion häufig nicht voll gegenseitig austauschbar. Der Anteil der Beschäftigung, der durch Einfuhrbeschränkungen gesichert werden kann, ist daher normalerweise überaus gering verglichen mit den Effekten, die sich aus Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ergeben. Um auch hier ein konkretes Beispiel zu nennen: Das japanische Exportselbstbeschränkungsabkommen für Kraftfahrzeuge hat nach vorliegenden Schätzungen zwischen April 1979 und Dezember 1982 lediglich 22 000 Arbeitsplätze geschützt, während die Rezession die Arbeitskräftenachfrage der amerikanischen Automobilindustrie im Vergleich dazu um mehr als das Zehnfache verringert hat.

Positive Beschäftigungseffekte aufgrund von protektionistischen Maßnahmen sind in jenen Industrien am wahrscheinlichsten, die sich durch eine strukturell niedrige Produktivität auszeichnen, bei denen das Modernisierungspotential relativ gering ist und die demzufolge hauptsächlich im Wettbewerb mit Anbietern aus Entwicklungsländern stehen, wie zum Beispiel die Bekleidungsindustrie. Eine Untersuchung für Kanada kommt zu dem Ergebnis, daß die Einfuhrbeschränkungen für Bekleidung etwa 7,5 % der Arbeitsplätze der betreffenden Industrie geschützt haben. Nach einer Studie für die Vereinigten Staaten haben die US-Zölle im Jahre 1977 im Bekleidungssektor einen positiven Beschäftigungseffekt von annähernd 90 000 gehabt, was 10 % der Beschäftigung in der amerikanischen Bekleidungsindustrie entspricht. Schließlich hat man für Schweden berechnet, daß eine Erhöhung der im Rahmen des Welttextilabkommens beschränkten Bekleidungsimporte um 50 % zu einer Verringerung der Beschäftigung in der Bekleidungsindustrie um 6 % führen würde, während eine entsprechende Erhöhung der Einfuhren im Textilbereich nur einen Beschäftigungseffekt von 3 % hätte.

Im Hinblick auf fast alle anderen Industrien kann festgestellt werden, daß die sektorspezifischen Beschäftigungswirkungen die Größenordnung von 2 bis 3 Prozentpunkte kaum überschreiten – außer vielleicht in ganz kurzfristiger Sicht.

Produktivitätswirkungen

Langfristig kann eine protektionistische Handelspolitik die Substitution von Arbeit durch Kapital beschleunigen und dadurch die industrielle Beschäftigung sogar verringern. Derartige Rationalisierungseffekte sind gemeinsam mit dem langsamen Wachstum der Nachfrage die Ursache für zwei Drittel oder mehr der langfristigen Verringerung der Beschäftigung in der Textilindustrie der OECD-Länder. Die Zunahme der Importe spielt dagegen eine fast untergeordnete Rolle. Entsprechend den Berechnungen in einer Studie für die britische Textilindustrie wird erwartet, daß die Kombination von langsamer Nachfragesteigerung und Produktivitätszunahme die Beschäftigung in diesem Sektor zwischen 1983 und 1997 um 40 % reduzieren wird. Würde man in der gleichen Periode die derzeit bestehenden Einfuhrbeschränkungen im Rahmen des Welttextilabkommens völlig aufheben, würde die Beschäftigung nur um 7 % (bzw. 13 000 Personen) zurückgehen. Nach der gleichen Analyse kostet jeder durch Protektionismus gerettete Arbeitsplatz die britischen Konsumenten ungefähr doppelt so viel wie der Jahreslohn eines Arbeiters in der Textilindustrie.

Produktivitätssteigerungen, teilweise bedingt durch Verlagerungen von Produktionsstätten ins Ausland, waren ebenfalls eine wichtige Determinante, für den Beschäftigungsrückgang in der amerikanischen Industrie für Farbfernsehgeräte trotz protektionistischer Handelspolitik von 29 000 im Jahre 1977 über 26 000 in 1979 auf 21 000 im Jahre 1981. Der positive Beschäftigungseffekt der Einfuhrbeschränkungen wird für den Gesamtzeitraum 1979 bis 1981 auf 1000 bis 1500 Arbeitsplätze geschätzt. Geht man von der vorsichtigen Annahme aus, daß sich der Preis für ein Farbfernsehgerät in der Preisklasse von 200 \$ infolge der Einfuhrbeschränkungen um nur 5 \$ erhöht hat, hat jeder so gerettete Arbeitsplatz die amerikanischen Verbraucher über 60 000 \$ pro Jahr gekostet.

Darüber hinaus ist in Rechnung zu stellen, daß der arbeitsplatzerhaltende Effekt durch Einfuhrbeschränkungen in den geschützten Industrien durch negative gesamtwirtschaftliche Effekte der Protektion teilweise oder ganz kompensiert werden kann. Protektionsbedingte Veränderungen in Preis- und Lohnrelationen können die Wirksamkeit der makroökonomischen Politik beeinträchtigen und damit zu einem vergleichsweise

strikteren Kurs der Geld-, Kredit- und Finanzpolitik führen. Für den Fall, daß Importbeschränkungen tatsächlich einen nachhaltigen Einfluß auf die Einfuhr und die Beschäftigung in einem größeren Bereich der Industrie haben, ist es nicht unwahrscheinlich, daß dies eine Aufwertungstendenz für die nationale Währung nach sich zieht. Dies kann die Exporte und damit gleichzeitig die Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Bereichen der Wirtschaft beeinträchtigen. Zusätzlich ist in Betracht zu ziehen, daß die geschützten Arbeitsplätze in der Regel solche sind, die eine geringere Qualifikation erfordern. Die Folge ist, daß dadurch für das betreffende Land der Anreiz, neue Technologien zu entwickeln und anzuwenden, verringert und somit längerfristig seine internationale Wettbewerbsfähigkeit auch im Hinblick auf den Export gefährdet wird. Für Kanada und Australien liegen ökonomische Studien vor, die den Nachweis erbringen, daß der fortdauernde Schutz international nicht wettbewerbsfähiger Industrien auf die exportorientierten Sektoren wie eine zusätzliche Steuer gewirkt hat. Die geringe Zahl der durch protektionistische Handelspolitik geretteten Arbeitsplätze niederer Qualität und mit vergleichsweise niedrigem Einkommen verhindert somit längerfristig die Schaffung neuer und wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze, die einen Beitrag zur nachhaltigen Steigerung der Produktivität und der Einkommen leisten würden.

Verzögerte Strukturanpassungen

Da Importbeschränkungen zu Preissteigerungen führen und potentiell den Marktanteil heimischer Produzenten auf dem Binnenmarkt erhöhen, können sie dazu beitragen, daß die betreffenden Unternehmen über die zur Strukturanpassung notwendigen Ressourcen verfügen. Im Prinzip sollte der verbesserte „cash-flow“ die folgenden Maßnahmen ermöglichen: erstens Modernisierungsinvestitionen, zweitens den Abbau von Überkapazitäten, drittens die Finanzierung von Sozialmaßnahmen und viertens die Diversifizierung in neue Aktivitäten. Darüber hinaus kann Protektionismus ausländische Produzenten veranlassen, mit heimischen Unternehmen Kooperationsverträge zu schließen. Nicht vergessen werden darf indessen, daß Protektionismus in der Regel die Intensität des Wettbewerbs verringert und dazu beitragen kann, Unternehmen, die technisch oder ökonomisch ineffizient sind, langfristig künstlich am Leben zu halten.

In arbeitsintensiven Industrien mit einer großen Zahl von Unternehmen, wie beispielsweise in der Bekleidungs- und Schuhindustrie, sind die Möglichkeiten zur Verbesserung der Rentabilität durch Produktdifferenzierung oder Substitution von Arbeit durch Kapital äußerst

gering. Dauerhafte Marktsegmentierungen oder eine Reduzierung der Kostenunterschiede zwischen den OECD-Ländern und den wettbewerbsfähigen Anbietern aus Entwicklungsländern als Ergebnis protektionistischer Handelspraktiken sind in diesen Bereichen folglich gar nicht möglich. Nimmt man wiederum die Bekleidungsindustrie als Beispiel, so finden moderne Technologien überwiegend nur in Hilfsfunktionen Anwendung, beispielsweise beim Zuschneiden, wohingegen das Nähen, auf das etwa 80 % der „Wertschöpfung“ entfällt, nach wie vor extrem arbeitsintensiv ist. Und es ist interessant zu wissen, daß gerade auf dieser Produktionsstufe die Kostendifferenz zwischen den Industrieländern und den führenden Exporteuren unter den Entwicklungsländern in der Größenordnung von 6 zu 1 liegt.

Häufig wird nun behauptet, daß protektionistische Maßnahmen ja auch nur dazu beitragen sollen, einen geordneten Rückzug aus nicht mehr international wettbewerbsfähigen Produktionen zu ermöglichen. In solch einem Falle wäre Protektionismus vielleicht zu rechtfertigen, doch leider entspricht diese Aussage nicht der Realität. In allen Bereichen, wo die Einstiegsinvestitionen niedrig sind, ziehen die durch Protektion bedingten Zusatzgewinne neue Ressourcen an – und zwar nicht nur Arbeit und Kapital, sondern auch unternehmerische Initiative, die ebenfalls besser woanders genützt werden sollte.

Chancen einer Umstrukturierung

In Industrien mit oligopolistischer Struktur beruht in dessen Wettbewerbsfähigkeit in erster Linie auf Produktdifferenzierung, auf Massenproduktionsvorteilen, auf der Anwendung neuer Technologien sowie auf Marketing und Service. Unter solchen Bedingungen kann die Chance, wieder wettbewerbsfähig zu werden, größer sein. Und in der Tat gibt es eine Reihe von Beispielen, wo Importrestriktionen, verbunden mit Umstrukturierungsprogrammen, dazu geführt haben, daß die zusätzlichen Ressourcen zur Modernisierung und zur Umstrukturierung benutzt wurden. Zur Illustration sei auf die Kraftfahrzeugindustrie in den Vereinigten Staaten und auf gewisse Teile der europäischen Stahlindustrie hingewiesen.

Dennoch darf nicht übersehen werden, daß effiziente Umstrukturierungen hinter protektionistischen Schutzwällen auch im Falle oligopolistischer Industrien durchaus nicht gewährleistet sind. Verzerrte Marktsignale machen es schwierig, langfristige Wettbewerbschancen zu identifizieren und die entsprechenden richtigen Investitionsentscheidungen zu fällen. Wenn weltweit Überkapazitäten bestehen und die Modernisierung gleichzeitig umfangreiche Anlageinvestitionen erfordert, wie zum

Beispiel beim Stahl, kann das Risiko, die durch Protektion auf Zeit erhöhten Gewinne zu reinvestieren, größer sein als die längerfristige Profiterwartung. Auch politische und institutionelle Faktoren können die Unternehmen bei der Durchführung ökonomisch sinnvoller Umstrukturierungspläne behindern – zum Beispiel, wenn staatliche Unterstützung mit der Auflage gewährt wird, keine Entlassung von Arbeitskräften vorzunehmen.

Soviel zu den kurzfristigen Aspekten: In längerfristiger Perspektive kann ein verändertes Verhalten der Marktteilnehmer in oligopolistischen Industrien dazu führen, daß heimische Produzenten von den protektionsbedingten Renten zunehmend weniger profitieren und daß sich die Chance zu einer effizienten Umstrukturierung im Zeitablauf verringert. Bestehen im Falle von Überkapazitäten allzu große Unterschiede zwischen den Kostenverläufen und den strategischen Zielsetzungen der beteiligten Unternehmen, kann es schwierig werden, die notwendige Disziplin in bezug auf Preise und Produktionsmengen aufrechtzuerhalten, so daß der Wettbewerb die protektionsbedingten Profite verschwinden läßt. Wenn hingegen das Kartell nicht zusammenbricht und erhöhte Gewinne über einen längeren Zeitraum auftreten, zieht dies selbst in solchen Bereichen, in denen die Einstiegsinvestitionen relativ hoch sind, neue Wettbewerber an. Eine besondere Bedeutung kann in diesem Zusammenhang Direktinvestitionen von ausländischen Wettbewerbern zukommen, die auf diese Weise die Importbeschränkungen umgehen und an den potentiellen höheren Profiten im geschützten Markt partizipieren. Da die ausländische Konkurrenz in der Regel gleichzeitig in bezug auf die mengenmäßig beschränkten Produktgruppen „Upgrading“ betreibt, sehen sich die heimischen Produzenten dann vor allem einer verstärkten Konkurrenz in jenen Marktsegmenten gegenüber, die am wenigsten preiselastisch sind und wo sonst ihr längerfristiger Wettbewerbsvorteil liegen könnte.

Einfluß auf die Entwicklungsländer

Insgesamt gesehen haben Veränderungen bei den Wachstumsraten der Industrieländer einen größeren Einfluß auf die Exporte der Entwicklungsländer gehabt als die jüngste Ausweitung des Protektionismus. Das heißt, die Importrestriktionen seitens der OECD-Länder haben in erster Linie die geographische und gütermäßige Zusammensetzung der Entwicklungsländerexporte beeinflußt und nicht so sehr deren Gesamtniveau. Insbesondere die Schwellenländer haben ein hohes Maß an flexibler Anpassung bewiesen. Sie haben ihre Exporte mehr und mehr diversifiziert und sind in höherwertige Produktbereiche vorgestoßen. Parallel dazu hat

ein Prozeß geographischer Produktionsverlagerungen stattgefunden, indem jeweils Länder, die sich geringeren Einfuhrbeschränkungen gegenübersehen, Marktanteile von den stärker beschränkten Exporteuren übernommen haben. Man kann unter Umständen sogar sagen, daß dieser Prozeß nicht nur den Strukturwandel in den Entwicklungsländern, sondern darüber hinaus auch den Wettbewerbsdruck auf den Märkten der OECD-Länder intensiviert hat.

Aus mehreren Gründen wäre es indessen dennoch falsch, hieraus den Schluß zu ziehen, daß der Protektionismus in den OECD-Ländern für die Entwicklungsländer keine Nachteile hätte. Erstens wären die Exporte der Entwicklungsländer insgesamt ohne die bestehenden Handelsbeschränkungen mit Sicherheit höher. Zweitens sind die Handelsschranken im Zeitablauf höher geworden, und dies trifft nun vor allem die zweite und dritte Generation der Schwellenländer, die sich heute sehr viel schneller vor verschlossenen Märkten sehen als seinerzeit die erste Generation. Und drittens stellt die Ausweitung der Handelshemmnisse auf immer mehr Länder und Produkte ein Investitionshemmnis dar. Ein Produktionsstandort, der von der Kostenseite her attraktiv ist, verliert seinen Reiz, wenn der Zugang zu den Absatzmärkten nicht mehr gesichert erscheint. Ein gu-

tes Beispiel für eine solche Entwicklung bietet das Orderly Market Agreement der Vereinigten Staaten in bezug auf Farbfernseher. Ursprünglich gegen Japan gerichtet, wurden die Importrestriktionen auf Korea und Taiwan ausgedehnt, und zwar genau in dem Moment, als diese Länder zu wettbewerbsfähigen Anbietern aufgestiegen waren. Mexiko, Singapur und Thailand wären weitere Länder gewesen, die ebenfalls in dieses Geschäft hätten einsteigen können. Aber die schnelle Einbeziehung Koreas und Taiwans in die amerikanischen Restriktionen hat diese Länder von einem solchen Schritt abgehalten.

Der negative Einfluß protektionistischer Politik auf die Entwicklungsländer muß schließlich auch noch in breiteren Dimensionen beurteilt werden. Eine davon ist die Schuldenproblematik, und eine zweite betrifft allgemeine ökonomische „feed-back“-Effekte in einer hochgradig interdependenten Weltwirtschaft. Nach vorliegenden Modellrechnungen würde ein gradueller Anstieg des Protektionismus in der OECD-Region, entsprechend einer Zollerhöhung von 15 Prozentpunkten, bis 1995 erhebliche Wachstumsverluste nicht nur für die Entwicklungsländer, sondern auch für die Industrieländer mit sich bringen, und zwar etwas mehr als 3,5 % für die ölimportierenden Entwicklungsländer und erstaun-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Axel Borrmann/Christine Borrmann/Christian Langer/Karl Wolfgang Menck

THE SIGNIFICANCE OF THE EEC's GENERALISED SYSTEM OF PREFERENCES

Trade Effects and Links with other Community Aid Policies

Die vorliegende Studie, die im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften entstand, befaßt sich eingehend mit der Analyse des außenwirtschaftlichen Stellenwertes des Allgemeinen Zollpräferenzsystems der EG (APS) sowohl aus der Sicht der Gemeinschaft als auch der begünstigten Entwicklungsländer. Dabei steht im Mittelpunkt die Untersuchung des Beitrags des APS zur Liberalisierung des Handels sowie die Abschätzung der präferenzinduzierten Handelseffekte und ihrer binnenwirtschaftlichen Folgen für die EG mit Hilfe eines Gravitationsansatzes. Außerdem zeigt die Studie Verknüpfungen zwischen dem APS und den übrigen entwicklungspolitischen Instrumenten der Gemeinschaft auf. Behandelt werden u. a. Maßnahmen der EG auf dem Gebiet der Exportförderung und der industriellen Kooperation.

Großoktav, 420 Seiten, 1985, brosch. DM 49,-

ISBN 3-87895-282-1

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

licherweise ebenfalls zwischen 3 und 3,5 % für die OECD-Länder.

Es kann nicht eindringlich genug darauf hingewiesen werden, daß die Frage Protektionismus und Entwicklungsländer über die enge ökonomische Dimension weit hinausgeht. Erstens kommt es darauf an, eine Entwicklung zu vermeiden, in der die hochverschuldeten Entwicklungsländer – teils als Folge des Protektionismus – keine politisch und sozial akzeptable Möglichkeit mehr sehen, ihre Wirtschaft in absehbarer Zeit wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Zweitens ist zu bedenken, daß man von den Entwicklungsländern schwerlich erwarten kann, daß sie die Fortentwicklung der Weltwirtschaft auf der Basis marktwirtschaftlicher Grundprinzipien unterstützen, solange die Industrieländer selbst nicht darauf verzichten, die Marktwirtschaft zugunsten heimischer Produktionsbereiche vorzugsweise dann außer Kraft zu setzen, wenn der Wettbewerbsdruck von seiten der Entwicklungsländer als zu stark empfunden wird.

Instrument der Wirtschaftspolitik

Die Anwendung protektionistischer Maßnahmen wird in der Regel mit den folgenden zwei Zielsetzungen begründet. Zum einen soll schnell und sichtbar Erleichterung für Industrien geschaffen werden, die sich in Schwierigkeiten befinden und wo die Arbeitsplätze in Gefahr sind. Zum anderen soll diesen Industrien die Möglichkeit einer strukturellen Anpassung an veränderte wirtschaftliche und technologische Rahmenbedingungen geboten werden. Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit ist das eine Zielbündel, und ökonomische Effizienz und industrielle Umstrukturierung ist das andere. Verglichen mit der Komplexität der Zielsetzungen ist Handelsprotektion jedoch ein viel zu grobes und nicht hinreichend zielkonformes wirtschaftspolitisches Instrument.

Durch Reduzierung der Importe sollen protektionistische Maßnahmen dafür sorgen, daß die heimischen Produzenten einen größeren Marktanteil und höhere Preise erzielen. Höhere Produktion und verbesserte Rentabilität sollen ihrerseits die Beschäftigung steigern und die Modernisierung fördern. Die äußerst indirekte Beziehung zwischen dem wirtschaftspolitischen Instrument, der Importkontrolle, und den Zielvariablen, nämlich Arbeitsplätze zu Investitionen, ist ein erster Grund, warum protektionistische Handelspolitik als Instrument der Wirtschaftspolitik ineffizient ist. Andere kommen hinzu: Handelsumlenkungen verringern die Wirkung der Importbeschränkungen in quantitativer Hinsicht; heimische Produzenten sind häufig nicht in der Lage, für das bis dahin importierte Produkt ein aus der Sicht des Konsumenten äquivalentes zu liefern; wenn Überkapazitäten

bestehen – und zwar auch auf dem Binnenmarkt – kann die Erhöhung der Produktion nur geringen Einfluß auf Beschäftigung, Rentabilität und die Investitionsfähigkeit oder -neigung haben.

Aber selbst wenn die Einfuhrbeschränkungen tatsächlich dazu führen, daß den heimischen Produzenten mehr Mittel als ohne sie zur Verfügung stehen, können die Divergenzen zwischen den politischen Zielvorstellungen und den Ergebnissen immer noch sehr groß sein. Erstens nämlich sind die beiden grundlegenden Ziele der Importkontrolle, nämlich Modernisierung einerseits und Aufrechterhaltung der Beschäftigung andererseits, häufig – zumindest auf kurze Sicht – miteinander unvereinbar. Modernisierung bedingt in der Regel Schließung unrentabler Betriebe oder Betriebsteile und Verringerung der Belegschaft. Aufrechterhaltung der Beschäftigung impliziert, daß die alten Anlagen weiterbetrieben werden, und es ist kein Zufall, daß es sich hierbei normalerweise um jene handelt, bei denen die Arbeitsintensität am höchsten ist. Die Schlußfolgerung ist eindeutig: Protektion kann höchstens eines der beiden Ziele erreichen, aber nicht gleichzeitig auch das andere. Zweitens machen es Veränderungen in der geographischen Verteilung und der berufsmäßigen Zusammensetzung der Beschäftigung in der geschützten Industrie schwierig sicherzustellen, daß die Arbeitsplätze, die hinter den Schutzmauern künstlich erhalten werden, tatsächlich jenen zugute kommen, die die größten Anpassungsschwierigkeiten haben – nämlich älteren Arbeitern und Frauen, die wenig mobil sind, Arbeitnehmern, die geringe Qualifikationen haben und solchen, die in Sanierungsregionen leben.

All dies hat zur Folge, daß protektionistische Politik eskaliert. Wenn die Zielsetzungen nicht erreicht werden, verstärkt sich der Druck, weitere Schutzmaßnahmen zu fordern. Protektion für eine Industrie hat Demonstrationseffekte und begründet die Nachfrage nach Protektion in anderen Bereichen. Statt Kreativität und Initiative für Strukturanpassung und Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz zu benutzen, mag es zusehends lohnend werden, produktive Kräfte für die Vertretung sektoraler Interessen einzusetzen. Das heißt, daß zu den direkten Kosten des Protektionismus noch die indirekten hinzugerechnet werden müssen. In einer Situation, in der Vollbeschäftigung immer noch ein Fernziel ist, mag es möglich sein, die politischen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer einzelnen protektionistischen Maßnahme zu vernachlässigen. Bedenkt man indessen die kumulativen Effekte der Gesamtheit solcher Interventionen und die Schwierigkeit, sie zurückzunehmen, wird deutlich, daß Protektionismus nicht nur eine kostspielige, sondern eine geradezu gefährliche Illusion ist.