

Scharrer, Hans-Eckart

Article — Digitized Version

EG-Protektionismus als Preis für die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Scharrer, Hans-Eckart (1986) : EG-Protektionismus als Preis für die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 12, pp. 619-624

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136228>

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.

EG-Protektionismus als Preis für die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes?

Hans-Eckart Scharrer, Hamburg

Das erklärte Ziel der EG-Mitgliedstaaten, bis 1992 einen einheitlichen europäischen Binnenmarkt zu schaffen, wird eine Vereinheitlichung der Handelspolitik notwendig machen. An welchen Grundsätzen sollte sich diese gemeinschaftliche Handelspolitik ausrichten?

Mit der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)¹ am 17. Februar 1986 haben die EG-Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ein neues, ehrgeiziges Ziel gesetzt: die Schaffung eines westeuropäischen Wirtschaftsraumes ohne Binnengrenzen bis 1992. Mit den internen Elementen des Binnenmarktes und den Strategien zu seiner Verwirklichung haben sich, ausgehend von dem Weißbuch der EG-Kommission², inzwischen zahlreiche Analysen beschäftigt³. Weitgehend ausgeklammert aus der Diskussion blieb hingegen die Problematik des außenwirtschaftlichen Regimes der „vertieften“ Gemeinschaft. Im Kern geht es dabei um die Frage: Bedingt die Verwirklichung des Binnenmarktes einen zusätzlichen Außenschutz der Gemeinschaft gegenüber Drittländern – insbesondere Japan, den USA, den RGW- und Schwellenländern –, oder macht dieser Prozeß im Gegenteil eine weitere Liberalisierung nach außen möglich?

Nach „Philosophie“ und Wortlaut des EWG-Vertrages sollte die Antwort eindeutig sein. Die Präambel proklamiert den „Wunsch“ der Mitgliedstaaten, „durch eine gemeinsame Handelspolitik zur fortschreitenden Beseitigung der Beschränkungen im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr beizutragen“. Artikel 110 EWGV bekräftigt dieses Ziel (in Abs. 1) und fährt dann (in Abs. 2) fort: „Bei der gemeinsamen Handelspolitik werden die günstigen Auswirkungen (sic!) berücksichtigt, welche die Abschaffung der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unter-

nehmen dieser Staaten haben kann.“ Was 1957 für den innergemeinschaftlichen Abbau der Zölle, das wichtigste handelspolitische Instrument jener Zeit, galt, das müßte heute für die Beseitigung der nicht-tarifären Hindernisse in gleicher Weise gelten. Tatsächlich geht der Europäische Rat davon aus, daß mit der „Verwirklichung eines großen Binnenmarktes . . . ein günstigeres Umfeld für die Förderung der Unternehmen, des Wettbewerbs und des Handels geschaffen wird“.⁴ Höhere Schutzzäune nach außen wären demnach ebenso unzulässig wie unnötig. Diese Position – Binnenmarkt als Schrittmacher weiterer Liberalisierung – wird, wenn auch nicht immer überzeugend, prinzipiell von der Bundesrepublik vertreten⁵, die darin vor allem von Dänemark und den Niederlanden unterstützt wird.

Hervorragendster, aber keineswegs einziger Verfechter der Gegenposition – Binnenmarkt nur bei verstärktem Außenschutz – ist Frankreich. Die französische Regierung hat ihrem Standpunkt 1983 besonderen Nachdruck verliehen, als sie die Zustimmung zu einer Reihe von technischen Harmonisierungsrichtlinien – z. B. für

¹ Einheitliche Europäische Akte, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/86.

² Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM (85) 310 endg., Brüssel, den 14. Juni 1985.

³ Vgl. u. a. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Stellungnahme zum Weißbuch der EG-Kommission über den Binnenmarkt, BMWi Studien-Reihe Nr. 51 (1986); Hans-Eckart Scharrer: Die Einheitliche Europäische Akte: Der Binnenmarkt, in: Integration, H. 3/1986, S. 108 ff.

⁴ Zitiert nach: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vollendung des Binnenmarktes, Ziff. 2, S. 4.

⁵ Zur Diskussion in der Bundesrepublik vgl. Fritz Franzmeyer: Mehr gemeinsamer Markt bei verstärktem Außenschutz in der EG – Die Bundesrepublik im handelspolitischen Dilemma?, in: Rudolf Hrbek, Wolfgang Wessels (Hrsg.): EG-Mitgliedschaft – Ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn 1984, S. 80 ff.

Dr. Hans-Eckart Scharrer, 48, ist Leiter der Forschungsabteilung Internationale Finanzen, Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrieländern im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

Durchlauferhitzer, elektrische Aufzüge, Rasenmäher – von der Verabschiedung des Neuen Handelspolitischen Instruments (NHI)⁶ abhängig machte⁷. Diese 1984 verabschiedete Verordnung „zur Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik und insbesondere des Schutzes gegen unerlaubte Handelspraktiken“ ergänzt die Gemeinsame Einfuhrregelung von 1982⁸ und die Antidumping- und Ausgleichszollvereinbarung von 1984⁹, indem sie alle sonstigen Verzerrungen des internationalen Wettbewerbs durch unerlaubte Handelspraktiken von Drittländern erfaßt und damit die bis dahin noch bestehende Lücke im handelspolitischen Arsenal der Gemeinschaft geschlossen hat¹⁰.

Die unterschiedlichen außenwirtschaftlichen Konzeptionen und Interessen der Mitgliedstaaten konnten bisher unter der dehnbaren Hülle des EWG-Vertrages und seiner Schutzklauseln koexistieren. Dies war jedoch nur möglich, weil durch das Fortbestehen der Grenzkontrollen innerhalb der Gemeinschaft ein Unterlaufen nationaler Handels- (und Finanz-)Schranken gegenüber Drittländern durch Umgehungstransaktionen über „offene“ Mitgliedstaaten weitgehend ausgeschlossen werden kann – ein Ergebnis, das zwar zu dem formell schon heute verwirklichten Ziel des freien Warenverkehrs in der Gemeinschaft in Widerspruch steht, von allen Mitgliedstaaten und der Kommission aber de facto geduldet wird. Spätestens mit der Beseitigung der Binnengrenzen und der Transformation des „gemeinsamen“ in einen „einheitlichen“ Binnenmarkt wird die Wahl zwischen weiterer Öffnung oder Abschließung der Gemeinschaft aber unausweichlich.

Nationale Elemente in der Handelspolitik

Handelspolitische Probleme stellen sich konkret vor allem mit der Ablösung folgender, an nationalen Zielen und Interessen orientierter Praktiken und Regelungen durch eine „echte“ Gemeinschaftspolitik:

□ Nationale Einfuhrkontingente, gemeinschaftliche Importschranken zugunsten einzelner Mitgliedstaaten sowie gemeinschaftliche quantitative Einfuhrbeschränkungen mit innergemeinschaftlichem Quotenschlüssel (einschließlich erzwungener Export-Selbstbeschränkungen wichtiger Lieferländer);

□ Aufteilung gemeinschaftlicher Präferenzen gegenüber Drittländern (insbesondere Zollpräferenzen gegenüber Entwicklungsländern) in nationale Quoten;

□ Sonderregelungen im Verhältnis zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und bestimmten Drittländern mit dem Ziel der Begünstigung dieser Länder.

Hinzu kommen Probleme, die sich aus der Übertragung des „neuen Ansatzes“ bei der Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung nationaler Normen und Standards (gegenseitige Anerkennung) auf Einfuhr-güter aus Drittländern ergeben können.

Was zunächst die erste Kategorie von Handelsmaßnahmen betrifft, so ist zwar mit dem Ablauf der Übergangszeit des EWG-Vertrages am 31. Dezember 1969 die Kompetenz für die Handelspolitik von den Mitgliedstaaten de iure auf die Gemeinschaft übergegangen. Die Mitgliedstaaten verloren damit die Befugnis, nationale Einfuhrquoten für Erzeugnisse aus Drittländern festzusetzen. Bestehende Quoten blieben jedoch in Kraft und dürfen auch autonom geändert werden. Zum Teil wurden nationale Einfuhrbeschränkungen seitdem in gemeinschaftliche Regelungen überführt, ohne damit jedoch ihren Charakter als Instrument zum Schutz der Produzenten bestimmter Mitgliedstaaten zu verlieren.

Besonders hoch ist die Zahl der kontingentierten Warengruppen in Italien, Frankreich und Irland, während sie in Deutschland, Großbritannien und den Beneluxländern unbedeutend ist. Die meisten dieser Beschränkungen richten sich gegen Einfuhren aus ganz bestimmten Lieferländern (insbesondere Japan, Taiwan, Südkorea und Hongkong), d. h. sie sind diskriminierend¹¹.

Neben diesen offenen Einfuhrbeschränkungen haben in den letzten Jahren „freiwillige“ Export-Selbstbeschränkungen leistungsfähiger Lieferländer – auch im unmittelbaren Verkehr mit einzelnen EG-Staaten – eine wachsende Bedeutung gewonnen. Besonders bekannt geworden sind die Beschränkungen für den Absatz japanischer Pkw in Großbritannien, Frankreich und Italien. In Großbritannien hat der Automobilverband, unter wohlwollender Duldung durch die britische Regierung, mit seiner japanischen Partnerorganisation eine Begrenzung des Marktanteils japanischer Pkw auf maximal 11 % vereinbart; Frankreich hat eine Obergrenze von nur 3 % durchgesetzt, Italien läßt jährlich gar nur 2000 japanische Fahrzeuge ins Land. Es ist offenkundig, daß sich diese Vereinbarungen nur kontrollieren

⁶ Verordnung Nr. 2641/84 des Rates vom 17. September 1984, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl.) Nr. L 252 vom 20. 9. 1984, S. 1 ff.

⁷ Georg Koopmann: Abschließung oder Öffnung des gemeinsamen Marktes nach außen. Unveröffentlichtes Diskussionspapier (1986).

⁸ Verordnung Nr. 288/82 des Rates vom 5. Februar 1982, in: ABl. Nr. L 35 vom 9. 2. 1982, S. 1 ff.

⁹ Verordnung Nr. 2176/84 des Rates vom 23. Juli 1984, in: ABl. Nr. L 201 vom 30. 7. 1984, S. 1 ff.

¹⁰ Vgl. Hans-Hagen Härtel u. a.: Neue Industriepolitik oder Stärkung der Marktkräfte? Strukturpolitische Konzeptionen im internationalen Vergleich, Hamburg 1986, S. 158.

¹¹ Georg Koopmann: Nationaler Protektionismus und gemeinsame Handelspolitik in der EG, in: Bodo Gemper (Hrsg.): Protektionismus in der Weltwirtschaft, Hamburg 1984, S. 31 f.

und durchsetzen lassen, wenn der Import japanischer Pkw – oder anderer, in gleicher Weise beschränkter Güter (z. B. Werkzeugmaschinen nach Frankreich) – über dritte EG-Länder und über unabhängige Importeure wirksam verhindert werden kann; mit der Aufhebung der Binnengrenzen entfällt die wichtigste Kontrollmöglichkeit.

Segmentierung des EG-Marktes

Auch die Gemeinschaft selbst hat, stellvertretend für die daran interessierten Mitgliedstaaten, für eine wachsende Zahl von Produkten mit einzelnen Lieferländern Selbstbeschränkungsabkommen vereinbart oder die Einfuhr mengenmäßig begrenzt. Prominentestes Beispiel ist der Textil- und Bekleidungssektor, wo die Gemeinschaft im Rahmen des Welttextilabkommens Handelsvereinbarungen mit 23 Exportländern in Asien, Lateinamerika und Osteuropa getroffen hat, die für eine Reihe besonders „sensibler“ Produkte (darunter Baumwollgarn, T-shirts, Hosen und Hemden) Lieferquoten vorsehen¹². Bedeutsam in Hinblick auf die angestrebte Verwirklichung des Binnenmarktes ist dabei vor allem, daß die mit den Lieferländern ausgehandelten „Gemeinschaftsquoten“ nach einem bestimmten „Lastenverteilungsschlüssel“ auf die EG-Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. „Geschützt wird also nicht nur der gemeinsame, sondern auch der jeweilige nationale Markt.“¹³ Mehr noch: „In den Diskussionen des Ministerrates hat sich gezeigt, daß vor allem die nationalen Unterquoten, nicht so sehr die gemeinschaftliche Gesamtquote, interessieren.“¹⁴

Das wichtigste Instrument zum Schutz der nationalen Produzenteninteressen im Rahmen des – formell bereits bestehenden – Gemeinsamen Marktes ist Artikel 115 EWGV. Gestützt auf diese Schutzklausel kann die EG-Kommission Mitgliedstaaten ermächtigen, Waren aus Drittländern, die sich im innergemeinschaftlichen Freiverkehr befinden, von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen, d. h. ihren Import aus anderen Mitgliedstaaten („Umwegeinfuhren“) zu unterbinden. Im Zeitraum 1977-85 wurde diese Maßnahme 1451 mal angewandt, davon 554 mal zugunsten Frankreichs, 317 mal zugunsten Irlands und 210 bzw. 203 mal zugunsten der Beneluxländer und Italiens; die Bundesrepublik griff 27 mal, Dänemark nur viermal auf dieses Instrument zu-

rück¹⁵. Daneben sanktioniert die Gemeinsame Einfuhrregelung unter bestimmten Voraussetzungen einzelstaatliche Überwachungs- und Schutzmaßnahmen. Mit der Beseitigung der Binnengrenzen ließe sich die Segmentierung der Gemeinschaft gegenüber Drittländern nicht länger aufrechterhalten. Alle Einfuhrbeschränkungen müßten dann, wie die Kommission zu Recht feststellt, „auf gemeinschaftsweiter Grundlage angewandt werden“¹⁶.

Präferenzen gegenüber Drittländern

Das gleiche gilt für einzelstaatliche Quoten und Kontingente bei der Präferenzpolitik gegenüber Drittländern. Derzeit werden die Gemeinschaftskontingente für die zollfreie Einfuhr von Produkten aus Entwicklungsländern im Rahmen des Allgemeinen Zollpräferenzsystems der Gemeinschaft in nationale Unterkontingente der Mitgliedstaaten aufgeteilt; nur eine Spitzenmenge von in der Regel 20 % des Gesamtkontingents steht zur freien Verfügung. Die Erschöpfung des Kontingents eines Mitgliedstaates führt (nach Rückgriff auf die Gemeinschaftsreserve) bei „sensiblen“ Produkten automatisch zum Wiederaufleben des Zolls, und zwar auch dann, wenn in anderen Staaten (und damit in der EG insgesamt) das betreffende Kontingent noch nicht erschöpft ist¹⁷. Das Zollpräferenzsystem der EG erweist sich demnach in seiner heutigen Ausgestaltung weniger als ein Instrument zur Förderung der Entwicklungsländer (als das es eigentlich gedacht ist) als der nationalen Importeure (die über die Einfuhrlicenzen verfügen), bei gleichzeitiger Begrenzung des „Schadens“ für die nationalen Produzenten von Konkurrenzzeugnissen. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof 1985 festgestellt, daß die den einzelnen Mitgliedstaaten zugeteilten Kontingente ihren Charakter als „Gemeinschafts“-Kontingente nicht verlieren: Sind die eingeführten Waren in einem Mitgliedstaat zum freien Verkehr zugelassen worden, dann darf ihre (zollfreie) Wiederausfuhr in einen anderen Mitgliedstaat nicht beschränkt werden¹⁸. Dennoch ist es den Mitgliedstaaten offenbar gelungen, sich gegen zollfreie Umgehungseinfuhren weitgehend abzuschirmen und ihre nationalen Produzenten zu schützen. Die Aufhebung der Binnengrenzen dürfte – bei gegebenem Umfang der Gemeinschaftskontingente – den Konkurrenzdruck regional erhöhen.

Probleme besonderer Art stellen Sonderregelungen im Verhältnis zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und bestimmten Drittländern mit dem Ziel der Begünstigung

¹² Vgl. Hans-Hagen Härtel u. a., a.a.O., S. 161.

¹³ Ebenda, S. 162.

¹⁴ Ebenda, Fußn. 6 zu Kapitel 4/IV, S. 207.

¹⁵ Nach einer Zusammenstellung von Georg Koopmann. Für die Jahre 1977-83 siehe Georg Koopmann: Nationaler Protektionismus und gemeinsame Handelspolitik in der EG, a.a.O., S. 30.

¹⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vollendung des Binnenmarktes, a.a.O., Ziff. 36, S. 11.

¹⁷ Vgl. Axel Borrmann u. a.: The Significance of the EEC's Generalised System of Preferences, Hamburg 1985, S. 36 f.

¹⁸ Urteil des EuGH vom 7. 10. 1985 (Rechtssache 199/84). Vgl. o. V., Aufteilung eines Zollkontingents, in: Handelsblatt vom 6. 8. 1986.

dieser Länder dar. Von vergleichsweise geringer Bedeutung sind dabei z. B. die von Großbritannien erwirkten Sonderkontingente für die Einfuhr einzelner Agrarprodukte aus Commonwealth-Staaten (z. B. Butter aus Neuseeland). Zu denken ist vielmehr in erster Linie an den im (EWG-)Protokoll über den innerdeutschen Handel sanktionierten handelspolitischen Status der DDR. Danach werden auf die Einfuhr von Waren aus der DDR in die Bundesrepublik weder (EG-)Zölle noch Abschöpfungen erhoben, und auch hinsichtlich der steuerlichen Behandlung sind DDR-Güter Produkten aus der Bundesrepublik näher als Importprodukten¹⁹. Man könnte formulieren: Die DDR ist handelspolitisch mit der Bundesrepublik assoziiert, nicht aber mit der EG insgesamt. In Übereinstimmung mit dem genannten Protokoll unterliegt die Verbringung von Waren aus der Bundesrepublik in den größeren EG-Raum besonderen Vorkehrungen mit dem Ziel, „Schädigungen innerhalb der Volkswirtschaften der anderen Mitgliedstaaten zu vermeiden“²⁰. Die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes würde notwendigerweise auch das Verhältnis der Bundesrepublik – oder der anderen EG-Länder – zur DDR berühren und vermutlich Konsequenzen für die Beziehungen mit anderen RGW-Ländern nach sich ziehen. Die Ausgestaltung dieser Beziehungen ist eine offene Frage.

Schließlich ist noch auf Probleme hinzuweisen, die mit dem „neuen Ansatz“ der Gemeinschaft zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften und zur gegenseitigen

Anerkennung nationaler Normen, Standards; Gesundheits- und Sicherheitsbestimmungen zusammenhängen. Danach soll sich die Harmonisierung der Rechtsvorschriften künftig darauf beschränken, die Grundvoraussetzungen für ein Produkt festzulegen, während die technische Umsetzung den Normenorganisationen und die Prüfung und Zertifizierung (soweit erforderlich) dem Herstellungsland überlassen bleiben. In zahlreichen Fällen soll künftig auf eine Harmonisierung gänzlich verzichtet werden. In diesem Falle soll, in Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in der Sache Cassis de Dijon, der Grundsatz gelten, daß Waren, die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind, ungehindert in die anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden dürfen²¹. Die Anwendung dieser Verfahren und Grundsätze auf Waren aus Drittländern wird im „Weißbuch“ oder in anderen EG-Dokumenten nicht erwähnt. Im Gegenteil: Der wiederholte Hinweis auf den Tatbestand der Herstellung in einem Mitgliedstaat deutet darauf hin, daß ausländische Waren nicht notwendigerweise den gleichen Regeln unterliegen sollen. Es bleibt daher abzuwarten, ob für diese Waren letztlich eine diskriminierende Lösung gewählt wird, oder ob die Gemeinschaft sich vom Grundsatz der Gleichbehandlung leiten läßt.

Als Bilanz der bisherigen Überlegungen ist festzuhalten, daß die nationalen Märkte der Mitgliedstaaten aufgrund einzelstaatlicher Alleingänge in der Handelspolitik und national differenzierter gemeinschaftlicher Aktionen in unterschiedlich hohem Maße für Anbieter aus Drittländern offen sind. Diese Uneinheitlichkeit nach außen erzwingt Schutzmaßnahmen gegen Umgehungseinfuhren über „offene“ Mitgliedstaaten. Die Vereinheitlichung der Handelspolitik, wie sie bereits Artikel 113 EWGV verlangt, ist daher eine notwendige Bedingung für die Verwirklichung des Binnenmarktes, wie auch umgekehrt die Schaffung des Binnenmarktes die Vereinheitlichung der Handelspolitik erzwingt. Die Frage stellt sich, von welchen Grundsätzen diese gemeinschaftliche Handelspolitik sich leiten lassen sollte.

Argumente für Protektion

Für eine defensive, auf Protektion gerichtete Grundlinie scheinen auf den ersten Blick mehrere Argumente zu sprechen:

¹⁹ Bezieher von Waren aus der DDR können einen Vorsteuerabzug bei der Mehrwertsteuer von zur Zeit 11 % geltend machen, Exporte in die DDR werden mit einer Steuer von 6 % belastet.

²⁰ Protokoll über den innerdeutschen Handel und die damit zusammenhängenden Fragen vom 25. 3. 1957 (zum EWG-Vertrag vom 25. 3. 1957).

²¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vollendung des Binnenmarktes, a. a. O., Ziff. 68 (S. 19) und 77 (S. 22).

HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Für unsere Redaktion
**INTERECONOMICS/WIRTSCHAFTSDIENST/
FINANZIERUNG & ENTWICKLUNG**
suchen wir befristet und halbtags eine(n)
wissenschaftliche(n) Angestellte(n) als

REDAKTEUR(IN).

Die Stelle ist ab dem 1. 2. 1987 bis
zum 31. 5. 1988 zu besetzen;
die Vergütung erfolgt nach IIa/ggfs. III BAT.

Einstellungsvoraussetzungen sind ein
abgeschlossenes wirtschaftswissenschaftliches
Hochschulstudium und perfekte
Englischkenntnisse.

Bewerbungen bis zum 2. 1. 1987 bitte an das
HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg
Präsidialabteilung
Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36
Telefon 040/3562 352

□ Ein Wegfall der nationalen Schutzzäune gegen Anbieter aus Drittländern steigert den Anpassungsdruck in den betroffenen Industrien und Regionen, wenn nicht gleichzeitig die Schutzzäune der Gemeinschaft erhöht werden. Die Existenz regional differenzierter Einfuhrregelungen deutet darauf hin, daß die Industrien bestimmter Länder dem internationalen Wettbewerb noch nicht gewachsen sind.

□ Ohnehin wird die Realisierung des Binnenmarktes wegen des Wegfalls zahlreicher nicht-tarifärer Handelshemmnisse den Wettbewerb zwischen den Anbietern in der Gemeinschaft intensivieren, zahlreiche Grenzanbieter, „Wirte“ und „Unterlasser“ zum Ausscheiden zwingen und damit neben positiven – zumindest temporär – auch negative beschäftigungs- und regionalpolitische Konsequenzen haben. Da die „Anpassungskapazität“ der Wirtschaft begrenzt ist, erfordert diese Entwicklung – so das Argument – kompensatorisch eine Entlastung von ausländischem Konkurrenzdruck. Das gilt um so mehr, je stärker die Kommission auf die Durchsetzung des Artikels 92 Abs. 1 EWGV (Beihilfeverbot) dringt.

□ „Der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes muß eine Außenhandelspolitik entsprechen, die auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie ausgerichtet ist: Die Gemeinschaft muß die Voraussetzungen schaffen, die die Industrie nach und nach in die Lage versetzen, auf ihrem eigenen Markt gegenüber der internationalen Konkurrenz zu bestehen . . .“²² (Infant-Industry-Argument).

Diese Besorgnisse werden sich ohne Zweifel in politischem Druck niederschlagen, der um so wirkungsvoller sein dürfte, je weniger es den Mitgliedstaaten gelingt, ihre Beschäftigungsprobleme zu lösen. Dies bedeutet indessen nicht, daß mehr Protektionismus nach außen tatsächlich ein geeignetes Mittel wäre, die Probleme im Innern zu bewältigen.

Dynamische Effekte des Binnenmarktes

Zunächst unterschätzen die Verfechter protektionistischer Ansätze die dynamischen Effekte, die sich aus der Verwirklichung des einheitlichen großen Marktes ergeben. Die Schaffung eines Binnenmarktes für 320 Millionen Wirtschaftsbürger (USA: 235 Millionen) und mit einer Wirtschaftsleistung, die derjenigen der Vereinigten Staaten gleichkommt (BIP 1984: EG-12: 3525 Mrd. Dollar, USA: 3625 Mrd. Dollar)²³, ist ein Ziel, dessen Bedeutung für Investitionstätigkeit, innovatorische Dynamik,

²² Memorandum der Kommission an den Europäischen Rat über die Stärkung der technologischen Grundlagen und der Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaftsindustrie, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 3/1985, S. 114.

²³ Zu laufenden Preisen und Kaufkraftparitäten gemäß OECD: National Accounts 1960-1984, Vol. 1, S. 118.

technologische Leistungskraft und internationale Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft und damit für Beschäftigung, Wachstum und Wohlstand gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Zielbewußt betrieben, kann die Verwirklichung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes den industriellen Leistungswettbewerb stimulieren, neue wirtschaftliche Energien freisetzen und zur Überwindung der „Eurosclerose“ beitragen. Diese dynamischen Wettbewerbs- und Wachstumseffekte gilt es in erster Linie zu sehen, wenn es um die Schaffung des Binnenmarktes geht.

Unterschätzt werden aber nicht nur die dynamischen Effekte des Binnenmarktes, sondern zugleich auch die volkswirtschaftlichen Kosten und Nachteile protektionistischer Maßnahmen. Tatsächlich bieten protektionistische Rezepte nur scheinbar eine Lösung. Zum einen wird die Belastung regelmäßig nur von den geschützten auf die ungeschützten Sektoren abgewälzt. Das ist deutlich beim finanziellen Protektionismus, wo die einem Sektor gewährten Subventionen von den übrigen Sektoren „verdient“ werden müssen. Es ist auch deutlich bei der Blockierung des Marktzugangs für industrielle Vorprodukte: Werden Automobilproduzenten daran gehindert, preisgünstigeren ausländischen Stahl zu verwenden oder modernste ausländische Werkzeugmaschinen einzusetzen, dann wird auch diese Branche alsbald notleidend. Steigt als Folge rückläufiger Importe der Leistungsbilanzüberschuß oder sinkt das Defizit, dann kann der Wechselkurs steigen – zu Lasten ebenfalls der nicht geschützten Produktionen.

Falsche Marktsignale

Zum anderen werden durch Handelsprotektion falsche Investitions- und Arbeitsmarktsignale gesetzt: Die Rendite und das Lohnniveau in den geschützten Sektoren sind zu hoch relativ zu den ungeschützten Sektoren. Knappes Kapital wird verschwendet, zu Lasten künftigen Wachstums und künftiger Beschäftigung, Arbeitskräfte werden künstlich in unproduktiven Produktionen gebunden. Das überhöhte Zins- und Lohnniveau behindert das Entstehen neuer, international wettbewerbsfähiger Produktionen. Und schließlich geht mit der Verminderung des Wettbewerbs allgemein ein Verlust an wirtschaftlicher Dynamik einher: die Ausschöpfung staatlicher Hilfen (auch mit unlauteren Methoden), die Erpressung neuer Mittel in konzertierter Aktion von Unternehmen und Gewerkschaften verspricht größeren Gewinn als die – stets risikoreiche – Investition in die Entwicklung neuer Produkte und Verfahren. Die Effizienz der Gesamtwirtschaft sinkt.

Dies alles gilt bereits ohne die Berücksichtigung möglicher Retorsionsmaßnahmen des Auslands. Bezieht

man solche Maßnahmen mit in die Betrachtung ein, dann wird der Beschäftigungsgewinn im importkonkurrierenden Sektor unmittelbar durch Beschäftigungsverluste im Exportsektor kompensiert. Per saldo wird ein Beschäftigungsgewinn nicht erzielt – nur die gesamtwirtschaftliche Produktivität ist gesunken.

Was das Infant-Industry-Argument im Hochtechnologiebereich betrifft, so ist auf die Gefahr hinzuweisen, daß die Unternehmen im Gemeinsamen Markt sich, abgeschirmt vom internationalen Wettbewerb und womöglich gestützt durch Subventionen, von der internationalen technologischen Entwicklung abkoppeln. Die Fähigkeit Japans, technologische Neuerungen innerhalb kurzer Zeit zur Produktreife zu bringen, ist nicht zuletzt Ergebnis der hohen Wettbewerbsintensität, der diese Unternehmen in Japan und auf dem Weltmarkt ausgesetzt sind. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf den Trend zur verstärkten Unternehmenskonzentration in Europa, der die Kommission mit dem bisherigen Instrumentarium des EWG-Vertrages (Artikel 85 und 86) nicht begegnen kann. Während hier die Schaffung eines Europäischen Kartellamtes auf die Dauer wohl unausweichlich ist, stellt der Preis- und Leistungswettbewerb mit ausländischen Anbietern auf dem europäischen Markt zwischenzeitlich ein notwendiges Korrektiv gegen die Gefahr einer nachlassenden Wettbewerbsintensität dar.

Für eine Ursachentherapie

Während die Verfechter der Protektionismusthese mit ihren Rezepten unrecht haben, muß man ihnen zustehen, daß sie die Aufmerksamkeit auf ökonomische Fehlentwicklungen lenken, die mit der Realisierung eines gemeinsamen Binnenmarktes einhergehen können. Eine angemessene Therapie dieser Fehlentwicklungen muß indessen gezielt bei den Ursachen ansetzen:

□ Soweit Wechselkursverzerrungen, auch im EWS, für aktuelle und potentielle Wettbewerbsnachteile verantwortlich sind, ist die Geld- und Währungspolitik gefordert.

□ Soweit sich im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes das regionale Gefälle vergrößert, ist die Regionalpolitik (einschließlich einer regional differenzierten Lohnpolitik), aber auch die allgemeine Wirtschaftspolitik der betroffenen Länder angesprochen. Ein finanzieller Lastenausgleich zwischen begünstigten und benachteiligten Ländern und Regionen („Kohäsion“) kann die Anpassungsanstrengungen unterstützen (insbesondere durch die Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen, Umschulungsmaßnahmen etc.).

□ Soweit ein technologischer Rückstand bei der Entwicklung neuer Produkte und Verfahren zu registrieren ist, sind die Forschungsanstrengungen zu verstärken. Dies ist nicht immer eine Frage finanzieller Mittel, sondern auch der Forschungsziele (Grundlagen- versus angewandte Forschung), der Forschungsorganisation und der Umsetzung der Forschungsergebnisse in marktfähige Produkte. Daß hier in Europa einiges im argen liegt, zeigen die Beispiele Videorecorder, Compact disk, vor allem aber Computertechnologie.

□ Generell ist eine im weitesten Sinne angebotsorientierte Politik zu empfehlen, die sich nicht in steuerlichen Maßnahmen erschöpft, sondern die Bedingungen für neue Produktionen, für Investitionen und Innovation verbessert. Dazu gehört auch eine nach Qualifikationen und Sektoren stärker differenzierte Lohnstruktur, die Anreize zu beruflicher und interregionaler Mobilität schafft, sowie eine Kapitalmarktpolitik, die es auch kleinen und mittleren Unternehmen ermöglicht, ihre Eigenkapitalbasis zu verbreitern.

Der Bundesrepublik als dem größten und dem Wettbewerbsgedanken am stärksten verpflichteten Mitgliedstaat kommt in diesem Zusammenhang nicht nur die Funktion eines Bremsers gegen die Ausbreitung protektionistischer Tendenzen, sondern vor allem eines Vorreiters für sachgerechte Wirtschaftspolitik zu. Die Übereinstimmung von Wort und Tat ist dabei die wichtigste Voraussetzung für ihre Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft in einer Frage, die für die künftige Entwicklung der Gemeinschaft und des Welthandelssystems von großer Bedeutung ist.

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG