

Donges, Juergen B.

Working Paper — Digitized Version

Die Welthandelsordnung auf dem Prüfstand: Weitere Liberalisierung oder neuer Protektionismus

Kiel Working Paper, No. 67

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Donges, Juergen B. (1978) : Die Welthandelsordnung auf dem Prüfstand: Weitere Liberalisierung oder neuer Protektionismus, Kiel Working Paper, No. 67, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47228>

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.

Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 67

Die Welthandelsordnung auf dem Prüfstand:

Weitere Liberalisierung oder neuer Protektionismus?

von
Juergen B. Donges

As 506 78
Weltwirtschaft
Kiel

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel
- Abteilung IV -
Postfach 4309, 2300 Kiel

Arbeitspapier Nr. 67

Die Welthandelsordnung auf dem Prüfstand:

Weitere Liberalisierung oder neuer Protektionismus?

von
Juergen B. Donges

Januar 1978

A 9 506 78
Weltwirtschaft
Kiel

Mit den Kieler Arbeitspapieren werden Manuskripte, die aus der Arbeit des Instituts für Weltwirtschaft hervorgegangen sind, von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung ist der Autor verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an ihn zu wenden und etwaige Zitate aus seiner Arbeit vorher mit ihm abzustimmen.

DIE WELTHANDELSORDNUNG AUF DEM PRÜFSTAND:WEITERE LIBERALISIERUNG ODER NEUER PROTEKTIONISMUS?*

1. Seitdem die Vollversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1974 gegen die Stimmen einiger weniger Industrieländer (darunter auch die Bundesrepublik Deutschland) die "Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten" proklamiert hat, steht das sich nach dem zweiten Weltkrieg herausgebildete Weltwirtschaftssystem - und damit auch die internationale Handelsordnung - unter Beschuß. Das auf ex-post Koordinierung, d.h. auf Markt und Anreizen beruhende dezentrale System der internationalen Arbeitsteilung wird, mit kräftiger Unterstützung durch die osteuropäischen Staatshandelsländer, von den Entwicklungsländern in Frage gestellt. Diese setzen statt dessen auf eine "neue" Weltwirtschaftsordnung, deren Funktionsprinzip das der ex-ante Koordinierung ist, die letztlich also geplantes Wachstum und gelenkten Strukturwandel ermöglichen und den Steuerungsmechanismus des Wettbewerbs aufheben soll. Es liegt nahe, hierin die Gefahr zu sehen - und dies auch deutlich zu machen -, daß die Weltwirtschaft wieder desintegrierenden Tendenzen ausgesetzt und ihre weitere Entwicklung fühlbar verlangsamt werden könnten, wenn es zu einer geplanten Weltwirtschaftsordnung kommt. Es wäre aber ein Fehlschluß, würde man das dezentrale System der internationalen Arbeitsteilung nur oder primär durch die dirigistische Konzeption der Entwicklungsländer bedroht sehen. Gegenwärtig besteht jedenfalls die begründete Vermutung, daß sich die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger in den Industrieländern

* Vortrag gehalten an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelm-Universität Bonn, am 11. Januar 1978.

selbst (die Bundesrepublik eingeschlossen) zunehmend schwerer tun, offene Märkte und Freizügigkeit aufrechterhalten, im Handel mit Entwicklungsländern ebenso sehr wie im Warenaustausch untereinander.

2. Wenn Industrieländer zu einer protektionistischen Handelspolitik greifen - sie tun es wieder verstärkt seit 1974 -, so ist dies schon deshalb erklärungsbedürftig, weil sie mit der in den fünfziger und sechziger Jahren betriebenen Liberalisierung des Handels gute Erfahrungen gemacht haben und das kräftige wirtschaftliche Wachstum sicherlich zu einem guten Teil die realisierten Spezialisierungsvorteile im System der internationalen Arbeitsteilung widerspiegeln.¹ Konkret gilt es zu fragen,
- unter welchen Bedingungen in der Vergangenheit Liberalisierungsfortschritte erzielt wurden (Ziffern 3-6)?
 - was heute anders ist als damals (Ziffern 7-12);
 - wieso im politischen Entscheidungsmechanismus die Kräfte geschwächt werden, die auf weitere Liberalisierung hinwirken könnten (Ziffern 13-16) und
 - welche Perspektive den laufenden multilateralen Zollsenkungsverhandlungen (die sog. Tokyo-Runde) gegeben werden müßte (Ziffern 17-20).

I

3. Beginnen wir mit der ersten Frage. Unter der Schirmherrschaft des GATT haben in der Nachkriegszeit sechs Zollsenkungsrunden stattgefunden, zuletzt die Kennedy-Runde vor 10 Jahren. Daß

¹ Vgl. B. Balassa, "Trade Liberalization among Industrial Countries", New York u.a., 1967.

diese Runden einen fühlbaren Abbau bestehender Importbarrieren bewirkt haben, ist hinlänglich bekannt. Nicht nur die nominale, auch die effektive Protektion verminderte sich für zahlreiche Industriebranchen. Lediglich der Landwirtschaft wurde ein verstärkter Angebotswettbewerb aus dem Ausland nicht zugemutet, vermutlich deshalb nicht, weil man darin eine Gefährdung nationaler einkommenspolitischer Ziele sah (und auch heute noch sieht).

4. Ausmaß und Tempo der Liberalisierungspolitik (im Bereich des Industriewarenhandels) lassen sich im Kern unter zwei Gesichtspunkten betrachten, die nicht unabhängig voneinander sind:
 - (a) Der eine ist der Theorie der öffentlichen Güter entlehnt. Wegen der unbedingten Meistbegünstigung, die ein konstitutives Element des GATT-Vertrages darstellt, hatten Vereinbarungen über die Senkung von Zöllen und den Abbau sonstiger Importrestriktionen gleichsam die Qualität eines Kollektivgutes: sie unterlagen nicht dem Ausschließungsprinzip und ihre Nutzung durch ein Land schränkte nicht die Nutzungsmöglichkeit durch ein anderes Land ein, d.h. es bestand Nichtrivalität in der Inanspruchnahme der Vergünstigung. Diese Analogie von Marktzugangserleichterungen und öffentlichen Gütern steckte die Grenzen ab, innerhalb derer das Liberalisierungstempo hoch sein konnte. Je größer die Anzahl von Ländern war, die von der Liberalisierung nicht nur Nutzen ziehen wollten, sondern sich auch an der "Produktion" des "Gutes" beteiligten, indem sie selbst ebenfalls ihre Zölle senkten, umso schneller wurde das Liberalisierungstempo insgesamt. Es gab dann entsprechend wenige "Trittbrettfahrer". In den vergangenen GATT-Runden

wurden die Liberalisierungsfortschritte zu einem erheblichen Teil dadurch internalisiert, daß bei den Konzessionen auf Reziprozität geachtet wurde.¹ Wer, wie die meisten Entwicklungsländer, den eigenen Markt für ausländische Erzeugnisse nicht öffnen konnte oder wollte, hatte nur geringe Chancen, seine spezifischen Exportinteressen im Verhandlungsergebnis berücksichtigt zu finden. Zwar war in der Kennedy-Runde von dem Reziprozitätsprinzip abgewichen worden, aber nur im Verhältnis zu den Entwicklungsländern mit der Folge, daß die erzielten Marktzugangserleichterungen bei Produkten, bei denen das Exportpotential dieser Länder besonders groß war, geringer ausfielen als die Erleichterungen, die sich die Industrieländer gegenseitig zugestanden.²

- (b) Der zweite Gesichtspunkt betrifft das angewandte Prinzip der Bilateralität. Statt die Überwindung bestehender Marktzugangsbeschränkungen weltweit, d.h. durch einen globalen Ansatz zu suchen, wurden lange Zeit die Liberalisierungsverhandlungen zwischen je zwei Ländern oder Gruppen von Ländern geführt. Multilaterale Zollsenkungsbemühungen kamen erst mit der Kennedy-Runde auf. Die Bilateralität führte dazu, daß jeweils Länder miteinander verhandelten, die über ein gewichtiges Zollsenkungspotential verfügten. Das waren die wichtigsten Industrieländer. Ihnen war gemeinsam, daß sie sich in bezug auf den Entwicklungsstand und die Faktorausstattung nur wenig voneinander unterschieden, so daß die durch eine gegenseitig ver-

¹ Vgl. J.M. Finger, "Trade Liberalization: A Public Choice Perspective", Washington, D.C., Dezember, 1977 (hektogr.), S. 8ff.

² Vgl. UNCTAD, "The Kennedy Round Estimated Effects on Tariff Barriers", New York, 1968.

→ { einbarte Liberalisierung bewirkte Außenhandelsexpansion auf einen intra-industriellen Warenaustausch hinauslief. Die Arbeitsteilung bildete sich innerhalb der einzelnen Branchen heraus, dem verstärkten Importwettbewerb konnten betroffene Unternehmen durch erhöhte Exporttätigkeit begegnen. Anders als bei einem inter-industriellen Austausch (wie er gegenwärtig noch weitgehend zwischen Industrie- und Entwicklungsländern stattfindet), führte die zunehmende intra-industrielle Arbeitsteilung zu keinen größeren Anpassungsproblemen in den liberalisierenden Industrieländern. [Der außenwirtschaftlich bedingte Strukturwandel konnte unter diesen Umständen reibungslos und schnell bewältigt werden. Die von der realen Außenhandelstheorie beschriebenen Handelsgewinne stellten sich ebenso ein wie die erwarteten Tendenzen zum Faktorpreisausgleich.

5. Reziprozität und Bilateralität förderten auch die Bereitschaft der wirtschaftspolitischen Instanzen zur Intensivierung der Arbeitsteilung im regionalen Verbund. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die Europäische Freihandelszone und das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada im Bereich des Fahrzeugbaus veranschaulichen dies. Ähnliche Bemühungen seitens der Entwicklungsländer führten nur dort zu einer wirksamen Handelsliberalisierung, wo ökonomische oder politische Stärke in etwa gleich verteilt waren, so zum Beispiel beim Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt. Wie bei den Liberalisierungsrunden des GATT entstanden auch hier keine nennenswerten Anpassungsschwierigkeiten, ja im Falle der EWG konnte der innergemeinschaftliche Zollabbau sogar schneller betrieben werden als im Vertrag von Rom vorgesehen war. Wiederum wurden die Vorteile einer zu-

nehmenden Spezialisierung erkannt und genutzt, wenn auch möglicherweise auf Kosten Dritter, weil es bei den Integrationsprozessen neben den handelsschaffenden auch handelsumlenkende Effekte gab.

6. Die Vorteile, von denen hier die Rede ist, sind gesamtwirtschaftlicher Art.

(a) Die Effizienz der (inländischen) Standortstruktur steigt, sobald die Handelsausweitung den einkommenspolitischen Wettbewerbsdruck im Inneren so verschärft, daß sich Unternehmer auf die Produktion solcher Güter konzentrieren müssen, bei der sie
→ langfristig komparative Vorteile haben. Ein zusätzlicher Effizienzgewinn ergibt sich dann, wenn zu der Handelsfreiheit eine erhöhte Mobilität von Arbeit, Kapital und technischem Wissen tritt, wie das beispielsweise in der Europäischen Gemeinschaft praktiziert wird.

(b) Der Spielraum für Realeinkommenserhöhungen wird größer, sobald der außenwirtschaftlich bedingte
→ { Strukturwandel den güterschöpfenden und kostensparenden technischen Fortschritt beschleunigt, eine bessere Ausbildung der Arbeitskräfte induziert und durch Ausweitung des relevanten Absatzmarktes das Wachstum optimaler Betriebsgrößen und damit die Senkung der totalen Durchschnittskosten in der Produktion begünstigt.

(c) Der Monopolgrad auf nationalen Güter- und Faktormärkten sinkt, weil der Abbau von Importrestriktionen ausländische Anbieter auf den Inlandsmarkt vordringen läßt. Die Folge ist, daß tendenziell weniger Renten-

einkommen und mehr Leistungseinkommen entstehen. Eine normale Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals und ein angemessener Unternehmerlohn sind - in einer wachsenden Wirtschaft - nur noch möglich, wenn die konkurrierenden Unternehmen die wirtschaftlichsten Produktionsverfahren anwenden, effizientere Beschaffungs- und Vertriebsformen (einschließlich der Kundendienstorganisationen) einführen, das Erzeugungsprogramm schneller an den Wandel der Absatzbedingungen anpassen, und wenn sie mit ihren Erweiterungsinvestitionen nicht hinter der Nachfrageentwicklung zurückbleiben, d.h. keine restriktive Investitionspolitik verfolgen.

- (d) Die Stabilisierung des Preisniveaus bei hohem Beschäftigungsgrad wird erleichtert. Zum einen hilft der Zustrom von Anbietern aus dem Ausland, inländische Engpässe
→ bedarfsgerecht auszuweiten (Eindämmung nachfrageinduzierter Inflationstendenzen). Zum anderen sorgt der intensivere Preiswettbewerb der Produzenten für
→ flexiblere Preise und Preisrelationen mit der Folge, daß überdurchschnittliche Produktivitätssteigerungen mehr in Preissenkungen als in gewinninduzierten Lohnerhöhungen weitergegeben werden, es also weniger imitierende Lohnerhöhungen dort gibt, wo der Produktivitätsanstieg unterdurchschnittlich ist, und das allgemeine Lohnniveau infolgedessen nicht oder weniger stark über den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt hinaus nach oben gedrückt wird (Eindämmung kosteninduzierter Preisauftriebstendenzen).

6. All dies kann auch dahingehend umschrieben werden, daß die Liberalisierung des Außenhandels ein wirksames Mittel ist, um die gütermäßige Angebotsstruktur an die Nachfragestruktur

anzunähern. Die Lenkungsfunction des Marktmechanismus wird gestärkt, die Konsumentensouveränität tendenziell verwirklicht (unter sonst gleichen Bedingungen). In diesem Sinne hat die Liberalisierungspolitik der fünfziger und sechziger Jahre den Wohlstand in der Welt, vor allem in den Industrieländern, gefördert. Dies gilt auch für die Bundesrepublik, die ab 1955 liberalisierungspolitisch zeitweilig sogar vorgeleistet hatte, ohne daß die dadurch ausgelöste verstärkte Importkonkurrenz irgendwelche Branchen hätte schrumpfen oder gar aussterben lassen.

II

7. Damit kommen wir zu der zweiten Frage: was hat sich geändert, damit Liberalisierungsbemühungen erlahmen und protektionistische Kräfte wieder Auftrieb bekommen konnten? Wollte man aus der zeitlichen Koinzidenz zwischen Ölpreisexplosion 1973/74 und Weltwirtschaftsrezession 1974/75 einerseits und dem Rückgriff auf protektionistische Maßnahmen der Industrieländer (allen voran der USA und der EG) andererseits eine nur temporäre Unterbrechung des Liberalisierungstrends herleiten, so bliebe der Blick für die eigentlichen Ursachen des Protektionismus verstellt. Gewiß, die großen Zahlungsbilanzprobleme und die schwache Konjunktur haben viele Länder zu importbeschränkenden Maßnahmen gedrängt, die sich, so schien es, in dem Maße überflüssig machen würden, wie die zahlungsbilanzbedingte Anpassung der internen Kosten- und Preisstruktur voranschreitet und die allgemeine Konjunktur sich wieder belebt. Doch obwohl hier während der vergangenen drei Jahre Fortschritte zu verzeichnen waren, erweisen sich die "vorübergehenden Importbeschränkungen" als recht beständig, tritt die 1973 eingeleitete Tokyo-Runde nach wie vor auf der Stelle und haben sich

gerade im Jahre 1977 die protektionistischen Initiativen der Industrieländer gehäuft. Und es erscheint zumindest erstaunlich, wollte man behaupten, die beim jeweiligen Wechselkurs beobachteten (und von den bedrängten Industrien beklagten) internationalen Kosten- und/oder Preisdifferenzen bei Kugellagern, Baumwollgewebe und -garne, Stickwaren, Oberbekleidungsartikeln, Schuhen, Massen-, Beton- und Stabstahl, Stahllegierungen, Fernsehgeräten, Kühlschränken, Schiffen, Automobilen u.dgl. hätten sich kurzfristig herausgebildet oder seien einzig und allein Ausdruck eines mit staatlicher Unterstützung betriebenen Preis-Dumpings. Die Wurzeln des Protektionismus müssen wohl tiefer liegen und sie reichen vermutlich auch weiter zurück.

8. Man kann diese Wurzeln offenlegen, indem man sein Augenmerk auf den Bedarf an Strukturwandel lenkt, den es in wachsenden und offenen Volkswirtschaften zu befriedigen gilt. Zwei Dimensionen dieses Strukturwandels sind in unserem Zusammenhang von besonderer Bedeutung:

- der Wandel in den internen Faktorproportionen und
- die Exportdiversifizierung der im weltwirtschaftlichen Wachstumsprozeß aufholenden Länder.

9. Was die erstgenannte Dimension anlangt, so haben sich die Produktionsbedingungen in den hochindustrialisierten Ländern entscheidend zu wandeln begonnen, als von extensives^m auf intensives Wachstum umgeschaltet wurde, also gegen Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre.

⇒ Im Verlauf des intensiven wirtschaftlichen Wachstums nahm der Kapitalstock schneller zu als das Arbeitsvolumen und das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften schneller als das an unausgebildeten Arbeitnehmern. Dieser Wandel in den

Wenn
schon
schon
schon

Faktorproportionen hätte die Produktionsstruktur so verändern müssen, daß jene Wirtschaftszweige, die verhältnismäßig viel Sach- und Ausbildungskapital beanspruchen, also forschungsintensiv sind und ständig mit Neuerungen aufwarten können, ihren Wertschöpfungsanteil kräftig erhöhen, während die anderen Branchen, die konventionellen Produktionsweisen verhaftet und verhältnismäßig arbeitsintensiv angelegt sind, im Wachstumsprozeß zurückfallen. Tendenziell hat der Marktmechanismus den Strukturwandel in diese Richtung gedrängt.¹ Aber es gab auch bremsende Faktoren,²

- weil ein hoher Stand der wirksamen Nachfrage während der sechziger Jahre den ökonomischen Zwang zum Strukturwandel milderte, so daß zahlreiche Unternehmen und Branchen die an sich notwendige Anpassung an die sich geänderten Faktorproportionen ganz unterlassen oder zumindest vertagen konnten, ohne gleich Gefahr zu laufen, Marktanteile zu verlieren oder Verluste zu machen;
- weil der anhaltende Zustrom von Arbeitskräften aus den bevölkerungsreichen und kapitalarmen Regionen Süd- und Südosteuropas nach Mitteleuropa und Skandinavien und von

¹ Dies läßt sich an Hand von internationalen Querschnittsstudien und von Zeitreihenanalysen belegen. Vgl. G. Fels, K.-W. Schatz u. F. Wolter, "Der Zusammenhang zwischen Produktionsstruktur und Entwicklungsniveau", Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 106 (1971), S. 240ff.

² Für die Bundesrepublik vgl. K.-W. Schatz, "Wachstum und Strukturwandel der westdeutschen Wirtschaft im internationalen Verbund", Kieler Studien Nr. 128, Tübingen, 1974, Kap. 5 + 6.

Mexiko in die USA dazu beigetragen hat, das inländische Faktorangebot elastischer zu machen, als es bei anhaltendem Expansionstempo wegen des Mangels an Mobilität der Produktivkräfte gewöhnlich ist;

- weil in einigen Ländern, so zum Beispiel in der Bundesrepublik, der Außenwert der Währung wiederholt unterhalb seines Gleichgewichtsniveaus gehalten wurde, was insgesamt auf eine künstliche Subventionierung der Exportindustrie und der mit Importen konkurrierenden Branchen hinauslief;
- weil das zunehmende Gewicht von egalisierendem Denken in den hochindustrialisierten Gesellschaften die interindustriellen Lohnrelationen und intersektoralen Einkommensrelationen erstarren ließ, obwohl der Strukturwandel veränderbare Lohnrelationen nach Maßgabe der jeweiligen Nachfrage- und Produktivitätsstruktur verlangte;
- weil ein schärfer werdender Kampf um die Einkommensverteilung das Reallohniveau stärker steigen ließ als die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität, so daß die Gewinnmargen und die Gewinnerwartungen unter stärkeren Druck gerieten, als für die Aufrechterhaltung einer wachstumsträchtigen Investitionsneigung und einer den Strukturwandel fördernden Risikobereitschaft der Kapitaleigner verträglich sein sollte.

10. Die zweite Dimension des wachstumsbedingten Strukturwandels rührt daher, daß nach Japan eine Reihe von halbindustrialisierten Entwicklungsländern seit Anfang der sechziger Jahre dazu übergegangen ist, ihren Industriesektor in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung einzubinden,

nachdem dieser zuvor im wesentlichen auf Importsubstitution ausgerichtet gewesen war. Diese Länder (es handelt sich im wesentlichen um Hongkong, Spanien, Taiwan, Südkorea, Jugoslawien, Singapur, Indien, Israel, Brasilien und Mexiko) konzentrierten ihre Exportoffensive, ganz
→ im Einklang mit dem Heckscher-Ohlin-Theorem, auf arbeits- und lohnintensive Produkte unter Einschluß standardisierter Investitionsgüter.¹ In einem funktionierenden marktwirtschaftlichen System mit ausreichender Wettbewerbsintensität müssen unter solchen Umständen die optimalen Produktionsstandorte dieser Erzeugnisse von den kapitalreichen, hochentwickelten Industrieländern in die kapitalärmeren und weniger entwickelten, aber schon industriell ausgerichteten Länder wandern. Dies ist auch in erheblichem Ausmaß geschehen, wie der kräftig ausgeweitete Aktionsradius der multinationalen Unternehmen sowie die Zunahme exportorientierter Direktinvestitionen in Entwicklungsländern veranschaulicht.² Doch hat es auch hier hemmende Faktoren gegeben,³

- weil jene Branchen in den Genuß überdurchschnittlich hoher effektiver Zollraten kamen, für die sich die Standortbedingungen zugunsten ausländischer Anbieter verschlechtert hatten, so daß den dort eingesetzten Produktivkräften künstliche Knappheitsrenten zufielen, die den Zwang zur Anpassung an die längerfristigen komparativen Vorteile aufweichen mußten;

¹ Vgl. J.B. Donges u. J. Riedel, "The Expansion of Manufactured Exports in Developing Countries: An Empirical Assessment of Supply and Demand Issues", Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 113 (1977), S. 58ff.

² Vgl. G.K. Helleiner, "Manufactured Exports from Less Developed Countries and Multinational Firms", The Economic Journal, Bd. 83 (1973), S. 21ff.

³ Vgl. J.B. Donges, G. Fels, A.D. Neu u.a., "Protektion und Branchenstruktur der westdeutschen Wirtschaft", Kieler Studien Nr. 123, Tübingen, 1973.

- weil die Industrielländer trotz ihrer grundsätzlichen Bereitschaft zur Gewährung allgemeiner Zollpräferenzen zugunsten von Entwicklungsländern in jenen Bereichen besonders zurückhaltend blieben, in denen diese Länder leistungsfähig sind;
- weil die von der Importkonkurrenz (bei gegebenem Protektionsgrad) bedrängten Unternehmen häufig versucht haben, durch Defensiv-Investitionen eine forcierte Kapitalintensivierung der jeweiligen Produktionszweige zu betreiben mit der Folge, daß sich deren Arbeitsintensität am alten Standort verringerte und die Fertigung hier (zunächst noch) wettbewerbsfähig bleiben konnte.

11. Läßt man dem Markt seinen Lauf, so werden früher oder später Widerstände gegen den wachstumsbedingten Strukturwandel unwirksam. So besteht seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems kein Spielraum mehr für eine künstliche Unterbewertung der Währung. Die Standortverteidigung durch Umkehr der Faktorintensitäten ist ins Wanken geraten, seitdem die technischen Möglichkeiten der Lohnkosteneinsparung enger geworden sind und die zusätzlichen Kapitalkosten voll zu Buche schlagen. Und die Wettbewerbsfähigkeit aufstrebender Industrieunternehmen in Entwicklungsländern erreichte nach einigen Jahren jenes Ausmaß an Überdurchschnittlichkeit, das notwendig war, um trotz überdurchschnittlicher effektiver Protektionsraten auf den Absatzmärkten der Industrieländer vorzudringen. Der zunächst verzögerte Strukturwandel beschleunigte sich,¹ doch konnte der über Jahre gebildete Stau nicht so schnell aufgelöst werden, wie es erforderlich gewesen wäre, um

¹ Vgl. G. Fels, "Strukturwandel und Beschäftigung", Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 61 (1977), S. 8ff.

den strukturellen Anpassungsbedarf mit der Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft von Unternehmern und Arbeitnehmern in Einklang zu bringen. Anders gewendet: der aufgestaute Strukturwandel läßt sich nicht beschäftigungsneutral, ohne Kapitalverluste und in regionaler Ausgewogenheit befriedigen, vor allem in jenen Industrieländern nicht, in denen das Reallohniveau sehr hoch geworden ist, die Lohnrelationen verzerrt und starr sind und der Vorrat an Produkt- und Prozeßinnovationen spürbar abgenommen hat.¹ Der zunehmende Protektionismus in den Industrieländern kann unter diesen Umständen als der Versuch gewertet werden, die Kluft zwischen strukturellem Anpassungsbedarf und der Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft zu überbrücken. Entsprechend konzentriert er sich auch auf jene Branchen, in denen diese Kluft besonders groß ist: die Textil- und Bekleidungsindustrie, die Schuherstellung, die Elektroindustrie, der Schiffbau und die Stahlindustrie.

12. Diese gütermäßige Konzentration der zusätzlichen Handelsbeschränkungen könnte zu dem Schluß verleiten, daß der ganz überwiegende Teil des Welthandels nach wie vor (relativ) liberalisiert sei und einer Weiterentwicklung der internationalen Arbeitsteilung insoweit keine allzu engen Grenzen gezogen wären. Dies ist ein falscher Schluß, und zwar aus mindestens drei Gründen:

- (a) Erstens sind die Formen des Protektionismus subtiler geworden und beruhen stärker auf dem Einsatz wirtschaftlicher Marktmacht als ehemals. Nicht mehr Zölle

¹ Für die Bundesrepublik vgl. G. Fels, "Der Standort Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb", Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 45, Januar, 1976, S. 9ff. - Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, "Zeit zum Investieren", Jahresgutachten 1976/77, Stuttgart und Mainz, 1976, S. 125ff. - Ders., "Mehr Wachstum - Mehr Beschäftigung", Jahresgutachten 1977/78, Stuttgart und Mainz, 1977, S. 133ff.

und Sonderausgaben stellen das wichtigste Instrument zur Diskriminierung von Importen dar, sondern die Einführung neuer oder die Beschneidung bestehender Importkontingente, die sogenannten "freiwilligen" Exportselbstbeschränkungsabkommen mit besonders wettbewerbsfähigen Lieferländern, und, als neueste Variante, die "Ordnung" der Märkte, auch "organisierter Freihandel" genannt, deren erstes Produkt das 1974 beschlossene Multifaserabkommen war und die Ende 1977 den Stahlsektor der EG erfaßt hat. Und auch die USA sind Anfang 1978 dazu übergegangen, Mindestpreise für die Einfuhr von Stahlerzeugnissen festzulegen. Offene und vor allem versteckte Subventionen (z.B. an staats-eigene Unternehmen) tun ihr übriges. Obwohl Artikel 19 des GATT vorsieht, daß verfügte Einfuhrbeschränkungen gegenüber allen ausländischen Anbietern angewandt werden müssen, wird in der Praxis diskriminiert. Die Formen der Handelsbeschränkung sind im allgemeinen Gegenstand bilateraler Verhandlungen zwischen der Regierung des importierenden und der Regierung oder den Unternehmen des exportierenden Landes. Der Ausgang solcher Verhandlungen ist stets offen und offen ist auch, ob und gegebenenfalls wann andere Branchen zur Diskussion stehen. All dies erzeugt Ungewißheit und belastet den internationalen Handelsverkehr insgesamt, d.h. auch in seinen von zusätzlichem Protektionismus noch unberührten Bereichen. Investitionsentscheidungen über Kapazitätserweiterungen werden zurückgestellt, sofern sie gleichzeitig auch die Exportkapazität vergrößern würden und Gefahr besteht, daß eine Investitionsrechnung, die heute solide aussehen mag, sich im Nachhinein wegen der Änderung außenwirtschaftlicher Rahmenbedingungen als Fehlkalkulation erweist.

(b) Der zweite Grund für die Befürchtung weitreichender Fehlentwicklungen im internationalen Warenverkehr ergibt sich daraus, daß Selbstbeschränkungsabkommen und Marktordnungen auf die Bildung von Investitionskartellen (in Exportländern) und von Strukturkrisenkartellen (in Importländern) hinauslaufen. Sie reichen damit zwar in der Regel den unmittelbar vom Importwettbewerb Betroffenen, aber nur ausnahmsweise auch der Gesamtheit zum Vorteil. Nichtdiskriminierend wären sie nur, wenn Export- und Importlizenzen meistbietend versteigert werden würden, was bislang noch nicht praktiziert worden ist. Vertragliche Absprachen über Selbstbeschränkung und Marktordnung können nun allerdings nur die zur Zeit besonders leistungsstarken Exportländer veranlassen, auf Kapazitätserweiterungen zu verzichten. Sie vermögen aber nicht Außenseiter oder Nachzügler davon abzuhalten, ihr Exportpotential auszuweiten und sie können sogar dazu führen, daß in den Importländern Investitionen weniger sorgfältig geplant und die Standortbedingungen zu optimistisch eingeschätzt werden. Nach dem Prinzip "was dem einen recht ist, ist dem anderen billig" wird sich dann auch in anderen, von der Importkonkurrenz noch nicht so sehr bedrängten Branchen die Neigung ausbreiten, das private Kapitalrisiko bei Investitionschancen zu unterschätzen, dadurch ungewollt zum Entstehen von Überkapazitäten beizutragen und letztlich staatliche Maßnahmen zur "Ordnung" oder Schließung des Marktes zu erwirken. So gesehen, hätten direkte Kartellabsprachen noch den Vorteil, daß sie nicht übermäßig dauerhaft wären, weil sie bei wechselnder Marktlage revidiert bzw. nicht eingehalten würden.

(c) Eine Proliferation protektionistischer Eingriffe kann sich auch aus einem dritten Grund ergeben, der mit dem zweitgenannten eng verknüpft ist: die zunehmende Neigung der wirtschaftspolitischen Instanzen, Einfuhrregulierungen branchen- oder sogar produktweise auszuhandeln. Jede protektionistische Initiative für sich genommen wird jeweils als noch "tragbar" angesehen werden. Daß sich der punktuelle Protektionismus dann aber zu einem Schutzwall kumuliert, dürfte erst sichtbar werden und ins allgemeine Bewußtsein dringen, wenn der internationale Warenverkehr bereits stark eingeschränkt ist. Das Protektionskarusell dann zurückzudrehen, wird sich unter diesen Umständen als schwierig erweisen. Denn hat der Staat erst einmal dem Drängen nach spezifischem Schutz vor Importkonkurrenz nachgegeben, so hat er natürliche Beharrungstendenzen gestärkt und praktisch eine Mithaftung für die Vermeidung privatwirtschaftlicher Verluste übernommen. Bedenkt man ferner, daß unsere marktwirtschaftlichen Systeme im allgemeinen "vorderlastig" sind, d.h. daß sich die Gesamtheit der Produzenten besser zu organisieren vermag als die der Konsumenten, so wird deutlich, daß Regierungen Gefahr laufen (können), das Produzenteninteresse mit dem Allgemeinwohl zu verwechseln und auf diese Weise der Strategie des Protektionismus sogar noch eine positive Seite abzugewinnen.

III

13. Bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtungsweise wird man zumindest vermuten dürfen, daß eine solche Strategie des Protektionismus der Gesellschaft als Ganzes Wohlstandseinbußen beschert, weil sie zu einer Fehlallokation knapper Ressourcen führt und die Rate des wirtschaftlichen Wachstums verlangsamt.¹ Das Optimalzollargument (erweitert um die subtileren Formen des Protektionismus) überzeugt als Begründung für Importbeschränkungen kaum, da für einzelne Industrieländer die branchenspezifische Preiselastizität der Nachfrage im allgemeinen nicht niedrig genug und die Wahrscheinlichkeit unterbleibender Vergeltungsmaßnahmen des Auslandes nicht hoch genug ist, um mit einer Erhöhung des Wohlfahrtsniveaus rechnen zu können.
14. Besteht diese Vermutung zu Recht, wofür vorliegende empirische Analysen durchaus sprechen,² so drängt sich die Frage auf, warum die protektionistischen Kräfte dennoch große Chancen haben, im wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu obsiegen. Wieso besteht eine Divergenz zwischen dem, was zu tun oder zu unterlassen ökonomisch wünschenswert wäre, und dem, was politisch machbar erscheint? Bei der Suche nach einer Antwort, wird man mehrere Gesichtspunkte in Rechnung stellen müssen:

¹ Vgl. R. Blackhurst, N. Marian u. J. Tumlin, "Trade Liberalization, Protectionism and Interdependence", GATT Studies in International Trade, Genf, Nr. 5, November, 1977.

² Für die Bundesrepublik vgl. H.H. Glismann, "Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Protektion", Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 35, Oktober, 1974.

- (a) Zunächst lassen sich Kosten und Nutzen unterlassener Protektionsmaßnahmen nicht für jedermann erkenntlich miteinander verknüpfen. Soweit überhaupt erkenntlich, erscheinen sie ungleich verteilt. Die Kosten in Form von vernichteten Arbeitsplätzen, obsoleten Sachkapazitäten oder Steuereinnahmeverlusten konzentrieren sich auf bestimmte Arbeitnehmer, Unternehmer und Regionen; ihre Wahrnehmungsschwelle ist infolgedessen niedrig. Den Nutzen hingegen ziehen andere, auch wenn es die Mehrheit der Verbraucher und die der Produzenten ist, die die Importgüter als Vorprodukte im eigenen Fertigungsprozeß benötigen. Ein Redistributionssystem, das sicherstellte, daß die Nutznießer einer intensiveren weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung die Verlierer voll kompensieren und dann immer noch einen Wohlfahrtsgewinn einbehalten, ist vermutlich nur mit großen Schwierigkeiten einzuführen, weil es zu Unaufrichtigkeit verleitet: die Verlierer würden ihre Benachteiligung übertreiben, die Nutznießer ihre Vorteile untertreiben. Mehr noch: die Kosten treten relativ schnell auf, der Nutzen läßt sich nur über einen längeren Zeitraum hinweg realisieren. Dieser liegt möglicherweise jenseits des Zeithorizonts, der für Politiker in der parlamentarischen Demokratie relevant ist.
- (b) Zweitens tut sich eine große Gruppe von Individuen schwerer, ihre Interessen zu artikulieren als eine kleinere Gruppe, und zwar deshalb, weil bei der ersten die Pro-Kopf-Inzidenz einer handelspolitischen Maßnahme kleiner ist als bei der zweiten Gruppe.¹ Für

¹ Vgl. M. Olson, "The Logic of Collective Action - Public Goods and the Theory of Groups", Cambridge, Mass., 1965, S. 141ff.

die Befürworter protektionistischer Initiativen, die Minorität in der Bevölkerung, ist es infolgedessen rational, das Verhalten möglichst vieler Mitbürger in ihrem Sinne zu beeinflussen. Dies kann durch Bestechung geschehen oder dadurch, daß sie mit Hilfe einer gezielten, auf die Unwissenheit breiter Bevölkerungsschichten abstellenden Öffentlichkeitsarbeit ihr Anliegen "verkaufen" und auf diese Weise Minoritäten zu Mehrheiten machen. Dies ist zwar kostspielig. Doch lohnt sich der Einsatz finanzieller Mittel zumindest bis zu dem Punkt, an dem die Grenzausgaben übereinstimmen mit der Verminderung der (im Falle einer Liberalisierung erwarteten) Wohlfahrtsverluste bedrängter Produzenten und Arbeitnehmer, wobei nicht unwichtig sein dürfte, daß die entstandenen Ausgaben überwältigt oder als Werbungskosten in der Einkommensteuererklärung geltend gemacht werden können. Die von der betroffenen Gruppe gewählten Vertreter im Parlament werden, da ihr erstes Ziel das der Wiederwahl ist, diesen Interessen in ihren Fraktionen umso mehr Gehör verschaffen können, je stärker die anderen Volksvertreter in ihren Wahlkreisen mit ganz anderen Problemen konfrontiert werden.¹

(c) Drittens mag es sein, daß in industriellen Wohlstandsgesellschaften mit wachsendem Gerechtigkeitsbewußtsein ein abnehmender Grenznutzen des Realeinkommens

¹ Diese Hypothese läßt sich für die USA empirisch recht gut stützen. Vgl. R.E. Baldwin, "The Political Economy of Postwar U.S. Trade Policy", Bulletin of the Schools of Business of New York University, Jg. 1976, No. 4, S. 15ff.

eintritt. Wenn das zutrifft, könnten die wirtschafts-
politischen Instanzen dazu neigen, auf Allokations-
effizienz und zusätzlichen Sozialproduktanstieg zu
verzichten, um dadurch Marktzerstörungen durch
Auslandskonkurrenz zu vermeiden. Sie werden dabei zu
der Überzeugung gelangen, daß sie in Übereinstimmung
mit der gewandelten Präferenzstruktur der Bevölkerung
handeln. Das verschafft Ansehen in der Öffentlichkeit
und verbessert im Wettbewerb um die politische Macht
die Chancen für einen späteren Wahlerfolg.

15. Dies zu beachten, heißt nicht, es zu befürworten. Was hier-
in nämlich zum Ausdruck kommt, ist eine mit neo-merkanti-
listischem Gedankengut durchsetzte wirtschaftspolitische
Willensbildung. Anders als der Merkantilismus des 17.
und 18. Jahrhunderts spiegelt der Neo-Merkantilismus der
Gegenwart weniger den Geist staatlicher Machtentfaltung
und Unabhängigkeit wider als die ungeachtet weltwirt-
schaftlicher Implikationen zunehmende Berücksichtigung
partikularer Interessen in der Wirtschaftspolitik. Es
geht nicht so sehr darum, glauben machen zu wollen, daß
das Prestige eines Landes oder der Wohlstand seiner Be-
völkerung das Erzielen von Außenhandelsüberschüssen ge-
bietet (obwohl manche Politiker, auch bei uns, gelegent-
lich diesen Eindruck erwecken). Vielmehr soll der Wider-
stand der vom außenwirtschaftlich bedingten Struktur-
wandel Betroffenen auf Kosten Dritter akkommodiert
werden. Rationalisiert werden kann dieses Verhalten mit
Hinweisen auf die Unzulänglichkeiten des Marktmechanismus,
wobei allerdings einerseits geschickt der Umstand ver-
drängt werden muß, daß es wegen der protektionistischen
Maßnahmen kaum möglich ist, die Funktionsfähigkeit die-
ses Mechanismus zu testen, und andererseits so getan

werden muß, als sei die Marktwirtschaft nicht nur ein Allokationssystem sondern auch ein Redistributions-system.

16. Dem Neo-Merkantilismus und damit dem Protektionismus Einhalt zu gebieten, ist letztlich eine Aufgabe, die zu bewältigen den Politikern in einer repräsentativen Demokratie staatsmännische Qualitäten abverlangt. Es müssen der breiten Öffentlichkeit gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge klar gemacht, Partikularinteressen als solche identifiziert werden. Dazu gehört die Vermittlung der aus wissenschaftlichen Untersuchungen und praktischen Erfahrungen gewonnenen Erkenntnis,

- daß wirtschaftliches Wachstum mit Strukturwandel verbunden ist (und immer war), bei dem der Außenhandel nur eine von mehreren Determinanten darstellt;
- daß hochentwickelte Länder Grenzen des Wachstums wesentlich hinausschieben können, wenn sie sich in der Produktion auf Güter konzentrieren, die sehr
→ viel Humankapital und sehr viel Forschungs- und Entwicklungsarbeit beanspruchen;
- daß Wettbewerb durch ausländische Anbieter zwar Arbeitsplätze und Sachkapazitäten gefährdet, Wirkungen dieser Art aber noch stärker als Folge von technischem Fortschritt aufgetreten sind, ohne daß dadurch die wirtschaftliche Entwicklung Schaden genommen hätte;
- daß als Gegenstück zu dem Anpassungsdruck die Schaffung neuer Arbeitsplätze und Sachkapazitäten in der
→ Exportindustrie steht;

- daß dies ganz besonders im Nord-Süd-Handel von Bedeutung ist, weil Entwicklungsländer die durch Export
→ verdienten Devisen in der Regel nicht akkumulieren, sondern aus wachstums- und beschäftigungspolitischen Gründen dazu einsetzen, die Importkapazität vor allem in bezug auf Investitionsgüter auszuweiten;
- daß Protektion allenfalls kurzfristig, nicht jedoch auf Dauer hilft, weil durch sie komparative Kostennachteile nicht in Vorteile umgewandelt werden, wie es mit Hilfe struktureller Anpassungshilfen, die auf Veränderung des Produktionssortiments oder auf Standortverlagerung zielen, möglich sein könnte;
- daß die Weltwohlfahrt insgesamt sinken muß, wenn
→ knappe Ressourcen in Bereichen gebunden werden, in denen die Wertgrenzproduktivität niedriger ist, als sie es in alternativen Verwendungen wäre.

In der unmittelbaren Nachkriegszeit war es für Regierungen der Industrieländer selbstverständlich, die Liberalisierung des Welthandels als mit dem langfristigen Gemeinwohl vereinbar zu betreiben. Es ist nur schwer vorstellbar, daß es heute, wo die Gesellschaft über wirtschaftliche Zusammenhänge besser aufgeklärt ist als damals, nicht möglich sein soll, gesamtwirtschaftliche Einsichten zur Geltung zu bringen. Dabei ist unterstellt, daß der Staat inzwischen nicht in starke Abhängigkeit von *in der unterstellten* organisierten Gruppen geraten ist und, falls er das doch ist, Kräfte hervorzubringen vermag, die ihn aus dieser Abhängigkeit wieder lösen.

IV

17. Besteht diese Annahme zu Recht, dann könnte auch die Tokyo-Runde ihr ursprünglich gesetztes Ziel mit konkreten Schritten ansteuern:

- die nominalen Zollsätze nochmals drastisch zu senken,
- die nicht-tarifären Handelshemmnisse abzubauen und
- den Agrarprotektionismus dabei nicht auszusparen.

Die (potentiellen) Effekte dieses Programms lassen sich erst quantifizieren, wenn die Liberalisierungsformel feststeht. Doch begründet eine Simulationsstudie der Brookings-Institution, die auf Handelsdaten des Jahres 1974 beruht und 12 verschiedene Liberalisierungsformeln zugrundelegt, daß ein liberalisierter Handel auf die Dauer allen zugute kommen würde:¹ Die Industrieländer würden erhebliche Wohlfahrtsgewinne realisieren, die Entwicklungsländer eine kräftige Ausweitung ihrer (nicht-traditionellen) Exporte erzielen. Die durch eine verstärkte internationale Arbeitsteilung bewirkte Freisetzung von Arbeitskräften in den Industrieländern würde insgesamt gesehen nicht Größenordnungen erreichen und nicht so abrupt auftreten wie gelegentlich befürchtet wird, so daß sie in einem marktwirtschaftlichen System, in dem vorausgreifende Strukturpolitik betrieben wird, verhältnismäßig reibungslos verkraftet werden könnte.

¹ Vgl. W. Cline u.a., "Trade, Welfare, and Employment Effects of Multilateral Trade Negotiations in the Tokyo-Round", Washington, D.C., Juni, 1976 (hektogr.).

18. Für die Reduktion von Zöllen wird sich noch am ehesten ein Konsens zwischen den Verhandlungspartnern herstellen lassen. Zwei Gesichtspunkte sind hier von besonderem Interesse:

- (a) Der eine betrifft das Endergebnis. Ideal wäre ein
=> vollständiger Zollabbau, allerdings mit der Einschränkung, daß Zölle dem Staat auch Einnahmen verschaffen und Länder mit noch rudimentären Steuersystemen (im wesentlichen Entwicklungsländer) auf diese Einnahmequelle nicht verzichten können. Wird nicht Freihandel hergestellt, was auch bei ausgeprägtem politischen Willen zur Liberalisierung wahrscheinlich ist, dann muß entschieden werden, ob die Zölle durchweg um einen einheitlichen oder bei jedem Produkt um jenen Prozentsatz gesenkt werden sollen, der ihrer gegenwärtigen Rate entspricht: Eine lineare Zollsenkung hätte den Vorteil, das Zollniveau im Durchschnitt zu reduzieren, überschaubar zu sein und direkte Reziprozität seitens der Verhandlungspartner zu ermöglichen. Andererseits könnte man mit einer differenzierten Zollsenkung erreichen, daß die Streuung der nominalen Zollraten vermindert, die mit zunehmendem Verarbeitungsgrad verbundene Zolleskalation eingeebnet, die effektive Zollprotektion an die nominale herangeführt und damit zollbedingte Allokationsverzerrungen redressiert werden. Wahrscheinlich ist, daß beide Formeln miteinander kombiniert werden.
- (b) Zweitens stehen Entwicklungsländer vor dem Dilemma, daß sie einerseits natürlich an Zollsenkungen in den Industrieländern interessiert sind, andererseits aber befürchten, daß dies den Wert der u.a. von der EG und Japan (seit 1971) sowie den USA (seit 1976)

gewährten "allgemeinen Zollpräferenzen" aushöhlen, d.h. den Spielraum für Handelsumlenkung einengen würde. Diese Sorge könnte sie veranlassen, sich multilateralen Zollsenkungen zu widersetzen (wie es einige Länder ja auch bereits tun). Das Dilemma kann aufgelöst werden, wenn man in Rechnung stellt, daß der zur Zeit bestehende Vorteil der Zollfreiheit eben nicht, wie die Bezeichnung des Systems suggeriert, "allgemein" gilt. Weder kommen alle Exportprodukte der Entwicklungsländer in den Genuß der Präferenz, noch werden alle Entwicklungsländer gleich behandelt, noch sind die begünstigten Einfuhren der Höhe nach unbegrenzt. An den restriktiven Ausnahmeregelungen wird sich so schnell nichts Entscheidendes ändern, weil die Industrieländer das System allgemeiner Zollpräferenzen als entwicklungspolitisches Instrument betrachten und dabei den Gleichheitsgrundsatz verwirklicht sehen möchten: den fortgeschritteneren Entwicklungsländern soll kein größerer Nutzen tatsächlich erwachsen, als ihn weiter zurückliegenden Länder potentiell ziehen könnten. Unter diesen Umständen würden multilaterale Zollsenkungen der Industrieländer (um, sagen wir, durchschnittlich 50 vH) zu einer Ausweitung der Halb- und Fertigwarenausfuhr der Entwicklungsländer führen, die die Steigerungsrate der präferenzierten Exporte um das Vierfache übersteigt.¹ Selbst wenn "sensible" Produkte (namentlich Textilien, Schuhe und Mineralölerzeugnisse) von der Zollreduktion ausgenommen blieben, wären die handelsschaffenden Effekte einer allgemeinen Zollsenkung immer noch erheblich, weil mehr Güter und Länder erfaßt wären und es keine Einfuhrplafonds bei der Inanspruchnahme der Zollsenkung gäbe. Das sollte die Entwicklungs-

¹ Vgl. R.E. Baldwin u. T. Murray, "MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits under the GSP", Economic Journal, Bd. 87 (1977), S. 30ff.

länder eigentlich ermutigen, sich aktiv an der Tokyo-Runde zu beteiligen.

19. Ein Durchbruch bei den nicht-tarifären Handelsbeschränkungen wird weitaus größere Schwierigkeiten bereiten, vor allem solange die Industrieländer nicht zu dem durch die jüngste Rezession unterbrochenen Wachstumspfad zurückfinden. Zu den notwendigen Bedingungen für eine Liberalisierung im nicht-tarifären Bereich gehört, daß die Handelspolitik um eine wirksame und vorausgreifende Politik zur strukturellen Anpassung notleidender Branchen und zur Erhöhung der (räumlichen und beruflichen) Mobilität der Produktivkräfte ergänzt wird und daß die GATT-Bestimmungen konkreter festlegen, als es bislang der Fall ist, was im internationalen Handel "unfaire" Wettbewerbspraktiken sind und was nicht. Einkommenspolitische Ziele zugunsten bestimmter Sektoren (z.B. Landwirtschaft, Bergbau) müßten dann mittels Gewährung direkter Subventionen verfolgt werden, die den wachstumsnotwendigen Strukturwandel zwar auch behindern, aber möglicherweise vom Steuerzahler nicht unbegrenzt finanziert werden.
20. Die Chancen, eine Politik der Handelsliberalisierung im Inland zu popularisieren, können gesteigert werden, wenn
- das Prinzip der Reziprozität handelspolitischer Zugeständnisse strikt angewandt wird, damit die Gleichung "mehr Importkonkurrenz = zusätzliche Exportmöglichkeiten" aufgeht und
 - für die Liberalisierung im tarifären und insbesondere nicht-tarifären Bereich ein über mehrere Jahre gestreckter Durchführungsplan aufgestellt wird, der die Anpassungsschwierigkeiten minimieren hilft.

Das Prinzip der Reziprozität läßt wenig Spielraum für die neuerdings von einigen Entwicklungsländern geforderte Sonderbehandlung.¹ Insbesondere Exportsubventionen werden sich nur unter Hinweis auf langfristige externe Ersparnisse und/oder auf eine protektionsbedingte Überbewertung der eigenen Währung begründen lassen. Was den Liberalisierungsplan anlangt, so muß er verbindlich, d.h. in seinen einzelnen Schritten für die Wirtschaftssubjekte voraussehbar sein. Dies schließt Abweichungen vom vereinbarten Kurs nicht aus, doch müssen diese auf Fälle beschränkt bleiben, in denen nachweisbar die Gefahr besteht, daß der liberalisierungsbedingte Importanstieg im Inland einen "ernsthaften Schaden" in bezug auf Produktion und Beschäftigung anrichten würde (Marktzerrüttungsprinzip).²

→ Um möglichem Mißbrauch vorzubeugen, müssen die entsprechenden Ausnahmeregelungen allerdings auf dem Grundsatz beruhen, daß der Tatbestand der Marktzerrüttung sehr eng zu fassen ist, die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen einer internationalen Überwachung unterliegen und im übrigen nur zeitlich befristet und in abnehmender Dosierung angewandt werden können.

21. Abschließend noch eine Bemerkung grundsätzlicher Art: Man mag eine ökonomische Begründung für eine internationale Handelsordnung, die auf Freizügigkeit und Wettbewerb im zwischenstaatlichen Warenverkehr beruht, für nicht aus-

¹ Vgl. S. Golt, "Developing Countries in the GATT System", Trade Policy Research Centre Thames Essay No. 12, London, 1977.

² Vgl. J. Tumlrir, "Emergency Protection Against Sharp Increases in Imports", in: H. Corbet u. R. Jackson (Hrsg.), In Search of a New World Economic Order, London, 1974, S. 260ff.

reichend halten. Namentlich die mächtigen Interessenvertretungen mögen Plädoyers, die aus gesamtwirtschaftlichen und kosmopolitischen Erwägungen gegen protektionsbedingte Fehlentwicklungen zielen, als einen Ausdruck mangelnder Praxisnähe zurückweisen. Doch wenn der Staat damit veranlaßt oder gezwungen werden soll, das private Investitions- und Wettbewerbsrisiko durch Marktzugangsbeschränkungen zu beseitigen, so kommt das einem ordnungspolitischen Prozeß gleich, an dessen Ende die Spielregeln des Marktmechanismus weitgehend durch die des Korporativismus verdrängt worden sein könnten.