

Kanamori, Hisao et al.

Working Paper — Digitized Version

Welthandel und Strukturanpassung in den Industrieländern

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 31

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Kanamori, Hisao et al. (1973) : Welthandel und Strukturanpassung in den Industrieländern, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 31, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48067>

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.

Welthandel und Strukturanpassung in den Industrieländern

A U S D E M I N H A L T

- Ziel der sechsten GATT-Runde ist es, die Schranken im Welthandel weiter abzubauen. Anders als bei den fünf früheren GATT-Runden herrscht dieses Mal in vielen Ländern Skepsis gegenüber einer weiteren Liberalisierung, weil man die Risiken, die mit zunehmendem Importwettbewerb verbunden sein können, höher bewertet als die möglichen Vorteile der Liberalisierung.
- Das Aufrechterhalten von Handelsschranken kostet Ressourcen. Die Protektion wenig effizienter Industrien in den wohlhabenden Ländern hält deren Einkommen unter dem Niveau, das sie sonst erreichen könnten und verzögert das Tempo der Industrialisierung in den Entwicklungsländern. Die ökonomischen Argumente zugunsten eines freieren Handels sind stark und weitgehend unanfechtbar. Handelsbeschränkungen sind zudem politisch belastend.
- Es gibt eine Reihe staatlicher Maßnahmen, die geeignet sind, die Schocks einer Anpassung an wirtschaftliche Veränderungen zu mindern. Interne Anpassungsmaßnahmen spielen daher eine bedeutende Rolle in der künftigen Handelspolitik. Sehr zweifelhaft ist, ob alle Möglichkeiten für wirksame Anpassungsmaßnahmen bereits ausgeschöpft sind.
- In der Textilindustrie, der Stahlindustrie und im Kohlenbergbau existieren nach allgemeiner Meinung hartnäckige Anpassungsprobleme, die besondere und permanente Schutzmaßnahmen gegen den Importwettbewerb verlangen. Obwohl es viele Anstrengungen gegeben hat, den Status quo aufrechtzuerhalten, hat in allen drei Fällen die Dynamik des Strukturwandels die Lage grundlegend verändert. Diese Entwicklungstendenzen erlauben den Schluß, daß weitere Schritte zur Liberalisierung auch in den schwierigsten Fällen nicht nur wünschenswert wären, sondern wahrscheinlich durch den immanenten Strukturwandel in der Wirtschaft erleichtert werden.
- Eine Veränderung ist selten bequem, selbst dann nicht, wenn sie zu Verbesserungen führt. Für die Politik darf die relevante Frage nicht sein, wie man eine Anpassung an veränderte Umstände verlangsamen oder verhindern könnte. Sie lautet vielmehr, wie man die Chancen, die ein freierer Handel bietet, dadurch nutzen kann, daß man die Anpassung erleichtert und ihre Kosten minimiert.

A93248 73 Weltwirtschaft
Kiel H

Welthandel und Strukturanpassung in den Industrieländern

An diesem Bericht haben mitgearbeitet:

JAPAN

Hisao Kanamori
Japan Economic Research Center

Kiyoshi Kojima
Hitotsubashi Universität

Nobuyoshi Namiki
Japan Economic Research Center

Saburo Okita
Japan Economic Research Center

Sueo Sekiguchi
Universität Osaka

NORDAMERIKA

Edward R. Fried
Brookings Institution

Alan Greenspan
Townsend-Greenspan Company, Inc.

Paul W. McCracken
University of Michigan

Grant Reuber
University of Western Ontario

Philip H. Trezise
Brookings Institution

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT

Gerhard Fels
Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Caroline Miles
Nuffield College, Oxford

Henri Perroy
Institut der Europäischen Gemeinschaft
für Hochschulstudien

B. J. Udink
vormals Entwicklungsminister der
Niederlande

Vorwort

Die sechste Runde der multilateralen Verhandlungen im Rahmen des GATT, die vor kurzem in Tokio ihren Auftakt nahm, wird weniger von Erfolgshoffnungen begleitet, als dies bei früheren Runden der Fall war. Der Grund liegt darin, daß sie sich mit dem "harten Kern" der Protektion zu befassen hat, den zu beseitigen sich bisher als außerordentlich schwierig erwiesen hat. Denn Fortschritte in der Liberalisierung werden mehr als in der Vergangenheit sektorale und regionale Anpassungsprobleme aufwerfen. Aus Scheu vor diesem Strukturwandel halten fast alle Länder auch heute noch an Zöllen, Kontingenten und sonstigen nicht-tarifären Handelsschranken fest. Hauptleidtragende sind die Entwicklungsländer, die für den Export ihrer Erzeugnisse Zutritt zu den Märkten der entwickelten Länder suchen. Häufig sind die Handelsschranken gerade für Erzeugnisse, die Entwicklungsländer am ehesten wettbewerbsfähig herstellen können, am höchsten.

Vom 18. bis 22. Juni 1973 traf sich eine Gruppe von Ökonomen aus Japan, Nordamerika und der Europäischen Gemeinschaft, um die Anpassungsprobleme zu erörtern, die sich aus einer weiteren Liberalisierung ergeben können. Besondere Aufmerksamkeit widmete die Gruppe den Erfahrungen, die mit dem Anpassungsprozeß in der Textilindustrie, der Stahlindustrie und dem Kohlenbergbau gesammelt werden konnten. Der Gesichtspunkt, von dem aus die Probleme analysiert wurden, war mehr der des unabhängigen Ökonomen als der des taktisch denkenden Handelspolitikers und mehr der des Konsumenten als der des Produzenten.

Vom Institut für Weltwirtschaft war Dr. Gerhard Fels, Leiter der Strukturabteilung, an der Arbeit der internationalen Gruppe beteiligt. Federführend für die Arbeit der europäischen Teilnehmer war das Institut der Europäischen Gemeinschaft für Hochschulstudien in Brüssel. Fast alle der behandelten Probleme fallen in Gebiete, die das Institut für Weltwirtschaft in seinen weltwirtschaftlichen Strukturanalysen bearbeitet. Um die Ergebnisse der Beratungen, die von der Gruppe in einem Bericht niedergelegt wurden, auch in der Bundesrepublik einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, veröffentlicht das Institut für Weltwirtschaft hiermit die deutsche Übersetzung dieses Berichtes als Kieler Diskussionsbeitrag. Die englische Fassung ist unter dem Titel "World Trade and Domestic Adjustment" von der Brookings Institution, Washington, publiziert worden. Die deutsche Übersetzung hat Eva Maria Banerji besorgt.

Herbert Giersch
Direktor des
Instituts für Weltwirtschaft

I. Die Ausgangslage

Die Europäische Gemeinschaft, Japan, die Vereinigten Staaten und andere Industrieländer haben vereinbart, daß sie 1973 eine sechste multilaterale Verhandlungsrunde im Rahmen des "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT) beginnen, deren Ziel es ist, die Schranken im Welthandel weiter abzubauen. Diese Übereinkunft der wichtigsten Handelsnationen stellt eine umfangreiche Verbesserung des Welthandelsystems in Aussicht. Jede der vorangegangenen GATT-Runden begann in einer Atmosphäre der Erwartungen und Hoffnungen, die der Überzeugung entsprangen, daß vermehrter internationaler Handel zum Wohlstand und zur Wohlfahrt der Welt beitragen würde. Jedoch im Gegensatz zur Atmosphäre bei den fünf früheren GATT-Runden herrscht dieses Mal, insbesondere in Europa und den Vereinigten Staaten, Skepsis gegenüber einer weiteren und bedeutenden Liberalisierung des internationalen Handels.

Warum stehen die Länder der jetzigen Runde mit so viel Skepsis gegenüber? Haben die Gründe, die für freieren Handel sprechen, unter den internationalen ökonomischen Bedingungen der siebziger Jahre an Überzeugungskraft verloren? Oder wird die öffentliche Meinung durch übertriebene Ängste vor dem Importwettbewerb geprägt und durch falsche Vorstellungen über die Möglichkeiten und die Wünschbarkeit einer Abschirmung einzelner Volkswirtschaften gegen einen solchen Wettbewerb?

Es gibt viele Gründe für diese größere Skepsis, ja sogar Besorgnis, mit der wir an die sechste Runde herangehen. Der Welthandel hat wesentlich schneller zugenommen als die Weltproduktion. Dieser Anstieg des grenzüberschreitenden Warenverkehrs hat offenbar unbequem schnelle Anpassungen der heimischen Produktionsstruktur erzwungen. Darüber hinaus betrieben Exporteure, die immer größere Anteile auf den Auslandsmärkten anstrebten, eine offensive Preispolitik. Dadurch wurde zwar der allgemeine Preisanstieg gedämpft, aber gleichzeitig Druck auf die mit den Importen konkurrierenden Produzenten ausgeübt. Dies alles ereignete sich zu einer Zeit, in der die sozialen und politischen Kräfte von den Regierungen nicht allein eine globale und langfristige Vollbeschäftigungspolitik, sondern auch Wachsamkeit gegenüber den Risiken einer temporären Arbeitslosigkeit in bestimmten Industrien forderten. Probleme entstanden auch dadurch, daß sich die erweiterte Europäische Gemeinschaft und die übrigen Haupthandelsländer um neue Formen der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen bemühen. Weiterhin fällt die sechste Runde, im Gegensatz zu den vorherigen, in eine Periode außergewöhnlicher Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung des Weltwährungssystems. Schließlich findet die sechste Runde in einer Atmosphäre statt, in der die Auswirkungen der Beschlüsse auf die Dritte Welt immer stärkere Beachtung finden werden.

Im vorliegenden Bericht werden diese Probleme behandelt. Zunächst wird die Gültigkeit des Freihandelsarguments unter den heute herrschenden Bedingungen untersucht. Zweitens wird geprüft, welche Lehren aus der Erfahrung mit Handelsbeschränkungen in der Textilindustrie, der Stahlindustrie und dem Bergbau gezogen werden können, die - wie einige Länder glauben - besonders akute Probleme in bezug auf den Importwettbewerb hervorgerufen haben. Im letzten Abschnitt dieses Berichtes geht es darum, aus diesen Beispielen Schlußfolgerungen für die zukünftige Handelspolitik zu ziehen.

Vorteile durch freieren Handel

Obwohl sichtliche Zurückhaltung und sogar Pessimismus die sechste Runde begleiten, sprechen nach wie vor gute Gründe für eine weitere Handelsliberalisierung. Die Spezialisierung auf der Grundlage komparativer Vorteile wird auch weiterhin das Realeinkommen deutlich erhöhen. Dieses Argument hat sich in der Nachkriegsperiode in einem umfassenden praktischen Test bewährt. Dank der Liberalisierung wuchs das Ausmaß des Welthandels seit den späten vierziger Jahren mit Rekordraten. Dieses Wachstum ging mit einem noch nicht dagewesenen und anhaltenden Einkommensanstieg in den entwickelten Industrieländern und auch in einer zunehmenden Anzahl von Entwicklungsländern einher. Obwohl die kausalen Zusammenhänge zwischen Handel und Produktion offensichtlich komplex sind, besteht kaum ein Zweifel, daß sich zunehmender Handel und Wohlstand gegenseitig fördern.

Das Aufrechterhalten der Handelsschranken kostet Ressourcen. Die Protektion wenig effizienter Industrien in den wohlhabenden Ländern hält deren Einkommen unter dem Niveau, das sie sonst erreichen könnten, und verzögert auch das Tempo der Industrialisierung, das sonst in den Entwicklungsländern möglich wäre. Das sind aber nicht die einzigen Kosten. Indem unsere Länder die Importe behindern, nehmen sie auch lästige und verzerrende administrative Reglementierungen in Kauf; außerdem opfern sie die dynamischen Vorteile aus freiem Handel, die in Form von Skalenerträgen und größerem Wettbewerb realisiert werden.

Einer dieser Vorteile ist in dem Beitrag zu sehen, den Importe zur Inflationsbekämpfung und damit zur Erzielung eines höheren Beschäftigungsniveaus bei größerer Preisstabilität leisten könnten. Vollbeschäftigung ohne Inflation ist in allen Ländern ein schwer erreichbares Ziel. Wo die Antiinflationspolitik bei der Übernachfrage ansetzte, ergaben sich kostspielige Störungen der wirtschaftlichen Aktivität. Staatliche Kontrollen der Löhne und Preise brachten zwar kurzfristigen Erfolg, langfristig können sie aber nur zu einer tiefgreifenden und teuren Fehlallokation der Produktionsfaktoren führen.

Der Zusammenhang zwischen hohem Beschäftigungsgrad und inakzeptablen Inflationsraten hat viele Gründe. Ein zentraler Faktor sind jedoch die zahlreichen Rigiditäten auf den Binnenmärkten. Die Regierungen haben zwar genügend Macht, die nominale Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen durch Fiskal- und Geldpolitik auszudehnen. Ihre Fähigkeit zu gewährleisten, daß als Reaktion darauf auch das Angebot wächst und nicht nur die Preise steigen, ist jedoch viel weniger durchgreifend und sicher. Die Wettbewerbskräfte, von denen wir erwarten, daß sie eine solche Reaktion hervorbringen, sind in vielen Fällen träge geworden, sei es durch Maßnahmen oder Unterlassungen der Regierungen oder durch die Konzentration der Marktmacht in einigen Sektoren der privaten Wirtschaft. Eine Verschärfung des Wettbewerbs kann dazu beitragen, die Preissteigerungen in tolerierbaren Grenzen zu halten, wenn die Regierungen ein höheres Niveau der Produktion und Beschäftigung erreichen wollen.

Importe stellen eine wichtige und noch längst nicht hinreichend erschlossene Quelle für einen verstärkten Wettbewerb dar. Importbeschränkungen dagegen wirken immer inflationär; denn ihr beabsichtigter Zweck ist es, das Angebot zu verringern und die Preise für Auslandserzeugnisse zu erhöhen. Werden die Beschränkungen jedoch abgebaut, so erhöht sich der Wettbewerb. Zieht man die längerfristigen Möglichkeiten einer Produktion von Industriewaren in den Entwicklungsländern in Betracht, so ist

der Spielraum für zusätzlichen Importwettbewerb sehr groß. Importe können außerdem dazu beitragen, strukturelle Rigiditäten zu beseitigen, denen gegenüber interne Maßnahmen wirkungslos sind. Ein bekanntes Beispiel dafür ist, daß die Importkonkurrenz von Kompaktautomobilen die amerikanische Automobilindustrie dazu veranlaßt hat, neben großen Wagen auch kleine Wagen anzubieten. Kurzum, freierer Handel ist eine der wirtschaftspolitischen Möglichkeiten, die die entwickelten Volkswirtschaften zahlreichen angestrebten Zielen näher bringen.

Wir sind überzeugt, daß die ökonomischen Argumente zugunsten eines freieren Handels gewichtig und weitgehend unanfechtbar sind. Sie gehen zudem mit zwingenden politischen Erwägungen einher.

Japan und Westeuropa sind mit den Vereinigten Staaten durch gegenseitige Sicherheitsverpflichtungen auf fundamentale Weise verbunden. Diese umfassenden Elemente der atlantischen und pazifischen Beziehungen bleiben bindend. Trotzdem sind Spannungen durch handelspolitische Auseinandersetzungen entstanden. Der bittere Disput zwischen Japan und den Vereinigten Staaten über den Textilhandel und der langwierige transatlantische Streit über die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft sind nur die bekanntesten in einer andauernden Reihe von handelspolitischen Konfrontationen. Daß diese Streitigkeiten in die Politik und die Sicherheitsbeziehungen hineinwirken, ist praktisch unvermeidlich.

Handelsbeschränkungen sind ihrer Natur nach diskriminatorisch und deshalb politisch belastend. Immer begünstigen sie heimische Erzeuger gegenüber ausländischen Erzeugern, oft bevorzugen sie einige ausländische Erzeuger gegenüber anderen. Sie überleben fast immer ihren ursprünglichen Zweck. Bis vor kurzem hielt Japan an Handelshemmnissen fest, die nicht mehr überzeugend auf der Basis von Zahlungsbilanz- oder Erziehungszoll-Argumenten begründet werden konnten. Viele westeuropäische Länder haben noch immer stark restriktive und anachronistische Handelsarrangements mit Japan - und das zwanzig Jahre nach dem Beitritt Japans zum GATT. Das amerikanische Selling Price System der Zollbewertung ist - trotz wiederholter Anläufe, es zu ändern - immer noch voll in Kraft. Der Druck der heimischen Interessenvertreter führt unvermeidlich zu übertriebenen handelspolitischen Kontroversen. Keine der handelspolitischen Fragen der letzten Jahre hatte ökonomisch die Bedeutung, die ihr die Regierungen beimessen zu müssen glaubten. Die Tendenz zu übertreiben hat die grundlegenden allgemeinpolitischen und sicherheitspolitischen Bindungen beeinträchtigt.

Längerfristig gesehen stellen sich die entscheidenden handelspolitischen Fragen zwischen den entwickelten und reichen Industrienationen auf der einen Seite und den armen, weniger entwickelten Ländern auf der anderen Seite. Die Erfahrungen der letzten fünfzehn Jahre haben gezeigt, wie bedeutend die Exportausweitung für das wirtschaftliche Wachstum der Entwicklungsländer ist. Außer in den erdölproduzierenden Ländern ist die Produktion in den Ländern am schnellsten gestiegen, in denen die Wechselkurspolitik und andere Maßnahmen dem Exportsektor und der Industrie die meisten Anreize verschafft haben. Gute Beispiele für exportorientiertes Wachstum sind Brasilien, Korea, Taiwan, Singapur und Thailand.

Wir unterschätzen keineswegs die Bedeutung der Entwicklungshilfe im Rahmen bilateraler oder multilateraler Förderungsprogramme. Für die am wenigsten entwickelten und am ärgsten betroffenen Länder werden Hilfsmaßnahmen in Form von unentgeltlichen Leistungen und Vorzugskrediten noch lange Zeit benötigt werden. Aber es ist

allenthalben unvermeidlich, daß der Großteil der Importe, die für das wirtschaftliche Wachstum notwendig sind, durch Exporte finanziert wird. Den Exportindustrien kommt sicherlich eine Schlüsselrolle für die Erhöhung des Beschäftigungsgrades und für den effizienzsteigernden Strukturwandel in den Entwicklungsnationen zu.

Trotz vieler Lippenbekenntnisse, den armen Ländern einen größeren Marktanteil zu ermöglichen, war das Verhalten der Industrienationen unbefriedigend. Die Handels-schranken blieben nahezu unverändert und am höchsten in bezug auf Produkte, in denen die Entwicklungsländer am ehesten wettbewerbsfähig sein dürften. Die allgemeinen Zoll-präferenzen, die von Westeuropa und Japan 1971 eingeführt wurden, sind wegen Produkt-ausnahmen und Kontingenten in ihrem Wert sehr begrenzt. Die US-Regierung ersucht zur Zeit um die Ermächtigung, den Entwicklungsländern ähnliche Präferenzen anzubie-ten; auch diese würden engen Grenzen unterworfen sein. Es hat sich immer mehr ge-zeigt, daß die Hoffnungen der Entwicklungsländer auf größere Exportmärkte nur dann erfüllt werden können, wenn in der nächsten Runde der multilateralen Verhandlungen eine Gleichstellung der Entwicklungsländer erreicht wird, und zwar durch eine echte Liberalisierung bei den Produkten, bei denen sie Produktionsvorteile haben oder ent-wickeln können. Sollten die Verhandlungen in diesem Punkte scheitern, so kann das nur eine größere Enttäuschung und zunehmende Verbitterung für die Beziehungen zwischen armen und reichen Ländern bringen. In einer Welt zunehmender gegenseitiger Abhän-gigkeit, in der die zukünftigen Lebensbedingungen sogar eine noch engere weltweite Zusammenarbeit erfordern werden, rufen solche Aussichten die größten Bedenken hervor.

Der Kern des Problems

Veränderungen in den Handelsströmen haben wie alle wirtschaftlichen Veränderungen häufig Kosten und Standortverlagerungen zur Folge, die die Handelspolitik berücksich-tigen muß. Es handelt sich um Anpassungskosten, die Arbeitslosigkeit, Abschreibun-gen und Ausgaben für die Reallokation von Produktionsfaktoren von einem Sektor zum anderen umfassen. Die Anpassung pflegt auch immer nur einige Arbeitnehmer, Firmen, Industrien oder Gemeinden zu treffen. Selbst wenn die Gesellschaft als Ganzes von einem erweiterten Handel profitiert, können einzelne Gruppen mit Recht geltend ma-chen, daß sie unangemessene schwere Lasten in diesem Prozeß tragen müssen.

Es gibt eine Reihe staatlicher Maßnahmen, die geeignet sind, die Schocks einer Anpas-sung an wirtschaftliche Veränderungen zu mildern. Handelshemmnisse werden in der Regel schrittweise abgebaut, wodurch ein großer Teil des Strukturwandels im Rahmen der normalen Umschichtung der Beschäftigten und des Kapitals bewältigt werden kann. Unsere Länder haben mit besonderen Programmen experimentiert, die sich mit den Auswirkungen einer Handelsliberalisierung befassen; dazu zählen die Anpassungsvor-kehrungen der Montanunion, das britische Reorganisationsprogramm von 1959 für die Baumwollindustrie, das Anpassungsförderungsprogramm in den USA und Japans beson-dere Anpassungshilfen für die Textilindustrie und die Regionalpolitik.

Diese Maßnahmen waren nicht einheitlich und auch nicht ausreichend, um die anstehen-den Probleme zu lösen, jedenfalls haben sie die Forderungen nach erhöhter Protektion gegen den Importwettbewerb nicht abwenden können. Seit den ausgedehnten Zollermä-ßigungen der Kennedy-Runde sind die Handelsschranken, besonders in Form von Sub-ventionen und anderen nicht-tarifären Handelshemmnissen, wieder höher geworden.

Wenn die neue Verhandlungsrunde auf wenig Begeisterung trifft, so entspringt dies zumindest teilweise der Sorge, daß die staatlichen Programme Krisenherde, die man durch Importe verursacht glaubte, nicht ausreichend beseitigen können. Trotz aller Unzulänglichkeiten spielen interne Anpassungsmaßnahmen eine bedeutende Rolle in der künftigen Handelspolitik. Sehr zweifelhaft ist, ob alle Möglichkeiten für wirksame Anpassungsmaßnahmen bereits ausgeschöpft sind.

II. Drei Fallstudien

Für einige große Bereiche wurden die Forderungen nach einer Beschränkung des Importwettbewerbs besonders beharrlich und erfolgreich erhoben. Der Agrarsektor ist dabei das eindeutig bedeutendste Beispiel. Das Problem der Handelshemmnisse im Agrarbereich ist so umfassend und die Beschränkungen sind so tief in der internen Politik verwurzelt, daß die Fragen des Agrarhandels Gegenstand einer anderen Studie in dieser Serie sein werden, die zu einem späteren Zeitpunkt in diesem Jahr durchgeführt werden soll.

Seit langer Zeit ist auch der Handel mit Primärenergie in ähnlicher Weise Beschränkungen unterworfen. Zu nennen sind insbesondere der Kohlenbergbau, der in den meisten Industrieländern gegen den Wettbewerb importierter Brennstoffe geschützt ist. In der Verarbeitenden Industrie wurde die Textilindustrie zusätzlich zu den bereits hohen Zöllen, die für viele Textilerzeugnisse gelten, durch Kontingente geschützt. Unter den kapitalintensiven Industriebereichen wird die Stahlindustrie der Vereinigten Staaten seit 1969 durch ein außergewöhnliches Abkommen zwischen den Industrien Japans, Westeuropas und der Vereinigten Staaten geschützt; auch hat Japan für seine Stahlexporte nach Europa Beschränkungen eingeführt.

Diesen Industrien ist gemeinsam, daß sie groß und politisch bedeutsam sind, obwohl die zugrunde liegenden wirtschaftlichen Gegebenheiten stark differieren. Der Außenhandel mit ihren Produkten ist trotz der umfassenden Beschränkungen wertmäßig und dem Volumen nach hoch und könnte noch stark zunehmen. Wenn die anstehenden Handelsverhandlungen den Erwartungen, die an sie geknüpft werden, gerecht werden sollen, muß die Aufmerksamkeit erneut auf die hochprotektionierten Industrien gelenkt werden. Sie sind nicht nur von großer Bedeutung für den Welthandel, sondern sie könnten auch Verhaltensmuster für andere Industrien liefern, die von Importen bedrängt sind - zum Guten oder Schlechten. Jedenfalls kann man sich schwer vorstellen, daß wichtige Sektoren unserer Volkswirtschaft massiv geschützt werden, ohne daß der politische Druck, mit dem andere Sektoren ähnliche Unterstützung verlangen, unwiderstehlich wird. Zudem sind die Import- und Handelsprobleme der geschützten Industrien außergewöhnlich genug, daß sie besondere Aufmerksamkeit verdienen.

Textilien

Textilien und Bekleidung sind bekannte Beispiele für Industrien, in denen die Handelsströme durch Importbeschränkungen verzerrt sind. Fast alle hochentwickelten Industrieländer haben zusätzlich zu relativ hohen Textilzöllen auch noch Textilkontingente.

Der Hauptgrund für diese Beschränkungen ist, daß die textilverarbeitenden Industrien (Spinnereien, Webereien, Strickereien und Stofffertigung) und besonders die Bekleidungsindustrien arbeitsintensiv und deshalb der Konkurrenz aus Niedrig-Lohn-Ländern ausgesetzt sind. In den meisten Industrieländern zählen sie zu den besonders großen Industrien und beschäftigen etwa 10 vH oder mehr der industriellen Arbeitskräfte. Dies bedeutet, daß ihr schnelles Schrumpfen als eine mögliche Quelle für ernste Beschäftigungsprobleme angesehen wird. Aus der Tatsache, daß diese Industrien eine Menge relativ ungelernter Arbeitskräfte beschäftigen, die nicht so leicht ihren Arbeitsplatz wechseln können, ergeben sich zusätzliche Anpassungsschwierigkeiten.

Außer der hohen Arbeitsintensität besitzen diese Industrien eine ausgereifte und allgemein zugängliche Technologie, sie können Arbeitskräfte schnell anlernen, haben kaum Skalenerträge in der Produktion, sind sehr mobil und können leicht in Entwicklungsländern angesiedelt werden. Außerdem sind Textilien und Bekleidung Grundbedarf in allen Ländern: die einmal errichtete Industrie kann sowohl heimische wie ausländische Märkte beliefern.

Probleme im Handel mit Textilien sind in ihrer gegenwärtigen Form verhältnismäßig neueren Ursprungs. Vor dem Zweiten Weltkrieg waren Westeuropa und die Vereinigten Staaten Nettoexporteure. Die expandierenden Exporte Japans verursachten zeitweilig Nervosität auf einigen alten Märkten. Die heutigen Entwicklungsländer waren dagegen bis in die fünfziger Jahre hinein Nettoimporteure von Textilprodukten.

In der Nachkriegszeit veränderte sich die Situation nach und nach, als der Vorteil eines niedrigen Lohnniveaus ein immer wichtigerer Wettbewerbsfaktor in der internationalen Arbeitsteilung in der Textilproduktion wurde. Die Erfahrungen des Vereinigten Königreichs sind besonders aufschlußreich. Bereits in den späten fünfziger Jahren war das Anpassungsproblem in Lancashire so ernst geworden, daß die Regierung Kontingente für Indien, Hongkong und Pakistan festlegte. Diese Beschränkungen wurden als eine vorübergehende Maßnahme angekündigt, damit Anpassungen stattfinden können; 1959 wurde ein staatlich finanziertes Reorganisationsprogramm eingeführt.

Schon Mitte der fünfziger Jahre begannen die Exporte Japans in die Vereinigten Staaten stark zu steigen und bis zum Ende der Dekade wurde auch Hongkong zu einem Hauptlieferanten, eng gefolgt von anderen Erzeugern wie Taiwan und Korea. Vorwiegend auf Drängen der Vereinigten Staaten wurde 1962 im Rahmen des GATT das "Langfristige Baumwollabkommen" (LTA) mit dem erklärten Ziel eingeführt, den Importländern zu helfen, sich an Strukturänderungen im Welthandel mit Baumwolltextilien anzupassen. Das LTA sollte nur fünf Jahre gelten. Es sah eine "geordnete Expansion" der Importe in die USA und eine Verringerung der Importkontrollen in Westeuropa vor. In der Praxis jedoch wurde das LTA zur Grundlage für umfassende Beschränkungen von Baumwollimporten aus einigen - aber nicht allen - Exportländern. Durch ein "Gentlemen's Agreement" wurden, um Marktzerüttung zu vermeiden, lediglich Importe aus den Entwicklungsländern und Japan Kontingenten unterworfen. Ebenso wie die ursprünglich temporären Protektionsmaßnahmen des Vereinigten Königreichs wurde auch das LTA regelmäßig verlängert; gegenwärtig steht seine vierte Verlängerung bevor. Einige Länder schlagen vor, das LTA auf andere Fasern auszudehnen.

Die drei wichtigsten Industriezentren haben mit dem LTA unterschiedliche Erfahrungen gemacht.

Die Vereinigten Staaten - als der bei weitem größte Textilimporteur - wählten das LTA zum Ausgangspunkt für ein System detaillierter Kontrollen, die gezielt nach einzelnen Warenpositionen und einzelnen Ländern angewandt wurden. Während der sechziger Jahre stieg der Verbrauch von Textilien in den USA rapide an. Zur gleichen Zeit führte der Druck aus neuen Erzeugerländern, die Zutritt zum US-Markt erhalten wollten, zu einer Diversifikation des Angebots und zu einem kräftigen Anstieg des Importvolumens und der Importmarktanteile. Das System der Kontrollen in Form detailliert gegliederter Kontingente diente dazu, Teile des heimischen Marktes vom Preisdruck dieses zunehmenden Importvolumens zu isolieren. Bemühungen, die Kontrollen zu verstärken, führten zu einer Reihe von harten Verhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten und ihren Lieferländern.

Das LTA hatte somit für die Vereinigten Staaten unterschiedliche Wirkungen. Im großen und ganzen war das vergangene Jahrzehnt eine Periode des Booms, an dem auch die Textilindustrie teilhatte. Importbeschränkungen trugen dazu bei, die Beschäftigung und die Investitionen in der Industrie aufrechtzuerhalten, aber sie verzögerten oder behinderten die Anpassung in den weniger effizienten Bereichen und bürdeten damit der Volkswirtschaft reale Kosten auf. Zusätzlich führten sie zu Marktverzerrungen. Zum Beispiel verschlechterten die höheren Preise für Garn und Stoffe, die aus den Restriktionen resultierten, die Wettbewerbsposition der Bekleidungsindustrie. Während eines Großteils dieser Zeitspanne litt letztlich die Bekleidungsindustrie unter einem Mangel an Arbeitskräften. Mitte 1973 war die Anzahl der offenen Stellen doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Verarbeitenden Industrie.

In der Europäischen Gemeinschaft unterschied sich das Vereinigte Königreich von den anderen Ländern durch seine historische Erfahrung. Praktisch genommen entschied sich das Vereinigte Königreich gegen das LTA und verwendete anstelle dessen sein bereits eingefahrenes Kontrollsystem. Importe aus Entwicklungsländern bestritten in Großbritannien schon einen wesentlichen Teil des Textilverbrauchs und die heimische Industrie befand sich bereits im Schrumpfungsprozeß. Bis 1972 war die Zahl der Arbeiter im Baumwollsektor gegenüber dem Nachkriegs-Höhepunkt im Jahre 1951 um zwei Drittel gesunken. Da auch der Wollsektor abnahm, ging die Zahl der Textilbeschäftigten in den sechziger Jahren um ein Viertel zurück. Dieses rapide Schrumpfen hat die Arbeitslosigkeit in den Textilgebieten nicht vergrößert. Die Textilindustrie litt im Gegenteil lange Zeit unter Arbeitskräftemangel, weil weder die Entlohnung noch die Arbeitsbedingungen mit denen in anderen Industrien konkurrieren konnte.

Regierungsprogramme zur Anpassungsförderung, die bis zurück in die dreißiger Jahre reichen, waren allenfalls von marginaler Bedeutung. Die wirksamste Aktion stellte das Programm von 1959 dar, mit dem die Regierung einen Großteil der Überschußkapazitäten aufkaufte. Während der sechziger Jahre jedoch waren es eher die Marktkräfte als die Anpassungsprogramme der Regierung, die einen weiteren Kapazitätsabbau und bedeutende Strukturänderungen bewirkten. Zur Zeit gibt es nur geringe Überschußkapazität im Baumwollsektor, während der Wollsektor sehr labil ist.

Seit der Mitte der sechziger Jahre sind die Importe im Durchschnitt zwar stark gestiegen, sie folgten aber dem Textilzyklus. Die Regierung des Vereinigten Königreichs ging 1969 auf den Vorschlag der Industrie ein, Zölle auf Commonwealth-Importe zu erheben (die bis dahin zollfrei eingeführt wurden, jedoch Kontingent-Beschränkungen unterworfen waren) und die Kontingente einschließlich derjenigen für Anbieter aus

Nicht-Commonwealth-Ländern langsam zu beseitigen. Die neuen Zölle wurden wie vorgesehen zu Beginn des Jahres 1972 eingeführt; bis heute hat die Regierung die Kontingente aber noch nicht abgeschafft.

In Westeuropa hat eine Anpassung nur in geringem Maße stattgefunden. Der Handel innerhalb der Europäischen Gemeinschaft hat schnell zugenommen, aber die Kontingente für die Importe von Stoffen und Bekleidung aus Entwicklungsländern sind nicht wesentlich erweitert worden - ganz im Widerspruch zu den Vereinbarungen im LTA. Importe von Garn sind kaum kontingentiert, aber der effektive Zollsatz der EG beträgt über 30 vH. Die gesamten Textilimporte aus den Entwicklungsländern machen nur einen sehr geringen Prozentsatz des Inlandsverbrauchs aus. Die Besorgnisse über die Auswirkung der Handelsliberalisierung hängen auch damit zusammen, daß in Frankreich und Italien - und in gewissem Maß in der BRD - die Industrie in den zurückgebliebenen Regionen konzentriert ist. In einigen dieser Regionen machen die Arbeitsplätze in der Textilindustrie, die hauptsächlich von Frauen besetzt sind, 40 bis 50 Prozent der Beschäftigung in der Industrie aus. Im ganzen jedoch hat die Textilindustrie ständig unter Arbeitskräftemangel gelitten und Arbeitskräfte aus Südeuropa und Nordafrika importiert. Unter diesen Umständen können Protektionsmaßnahmen kaum als ein Mittel zur Erhaltung der heimischen Beschäftigung gerechtfertigt werden.

1971 leitete die EG ein Textilanpassungs-Programm ein, das die Sanierung und Modernisierung der Textilindustrie zum Ziel hat. Bis jetzt scheint es mehr dazu gedient zu haben, die italienische Textilindustrie zu subventionieren, als die Anpassung zu fördern.

In Japan geht die relative Bedeutung der Textilindustrie als Folge des rapiden Wachstums der gesamten Wirtschaft stetig zurück. Bei Einführung des LTA im Jahre 1962 entfielen auf die Textilindustrie 18 vH der Industriebeschäftigten und 23 vH der japanischen Exporte. Jetzt sind diese Anteile viel kleiner. Schon früh bemühte sich die Regierung um eine Politik, die zum Abbau der Überschußkapazitäten anregte. Diese Politik sollte nicht als Anpassungsmaßnahme wirken, sondern die Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsposition der Industrie verbessern. Als die Industrie danach in den sechziger Jahren rasch vom Einsatz natürlicher zum Einsatz synthetischer Fasern übergang, ermutigte und begünstigte die Regierung die Zusammenlegung kleinerer textilverarbeitender Betriebe sowie die Modernisierung der Produktionsanlagen. Zweck dieser Maßnahmen war es, die Wettbewerbsposition der Industrie trotz schnell ansteigender heimischer Löhne und trotz zunehmender Konkurrenz aus Entwicklungsländern aufrechtzuerhalten. 1971 gewährte die Regierung Verschrottungsprämien, um die Produktionskapazitäten abzubauen, die als Folge des in diesem Jahr mit den USA abgeschlossenen Exportbeschränkungsabkommens für synthetische Textilien vermutlich wettbewerbsunfähig werden würden.

Die laufende Verschlechterung der japanischen Wettbewerbsposition im Textilbereich wurde durch die sukzessiven Aufwertungen des Yen beschleunigt, die im August 1971 begannen. 1972 erreichten die Textilimporte (mit Ausnahme von Rohstoffen) 600 Mill. US- \$ und waren damit doppelt so hoch wie im Vorjahr. Für das Fiskaljahr, das im April 1973 begann, wird erwartet, daß die Importe von Stoffen und Bekleidung 1,4 Milliarden US- \$ erreichen werden. Damit würde Japan beim Import von Textilien nur noch von den USA übertroffen. Als Reaktion auf diese dramatischen Veränderungen investierte die japanische Textilindustrie in den Entwicklungsländern und konzentrierte gleichzeitig die heimische Fertigung auf die höherwertigen Erzeugnisse. Für die Zukunft erscheint es jedoch sehr naheliegend, daß die Regierung ihre Politik zur Förde-

zung größerer Effizienz in der Textilproduktion durch ein Anpassungsförderungsprogramm ersetzen muß, das den weiteren Rückgang der Textilkapazitäten und der Beschäftigten erleichtert.

Diese Erfahrungen zeigen, daß das LTA wenig Anreize zur wirtschaftlichen Anpassung geliefert hat und eher dazu geeignet war, die Lösung der tatsächlichen Probleme zu vertagen. Dieser Aufschub hatte beträchtliche reale Kosten in Form von Marktverzerrungen und die unnötige Erhaltung von Arbeitsplätzen in relativ ineffizienten und niedrig bezahlten Verarbeitungssektoren zur Folge. Trotz wiederholter Behauptungen, daß Importkontingente für den Schutz der Beschäftigung notwendig seien, herrscht überall in unseren Textilindustrien Arbeitskräftemangel. Die Marktkräfte haben Veränderungen der Textilindustrie der Industrieländer bewirkt, und zwar weitgehend trotz und nicht wegen des LTA.

Obwohl das LTA im Rahmen des GATT ausgehandelt wurde, verursachte es einen großen Bruch in den Handelsnormen, die im "General Agreement" festgelegt sind. Im Widerspruch zu Artikel 1 war es implizit diskriminatorisch; es sanktionierte quantitative Beschränkungen im Widerspruch zu Artikel 11, und es übergang die Forderung des Artikels 19, daß als Vorbedingung für die Errichtung höherer Importbarrieren die Tatsache oder die Gefahr "einer ernsthaften Schädigung" (serious injury) bewiesen werden muß.

Was wird in Zukunft aus der Protektion der Textilindustrien in den Industrieländern? Der politische Druck wird sicherlich zu einem System der Regulierung führen. Gleichwohl sollte ein restriktives System für Textilien im größeren Zusammenhang mit einem allgemeinen Abkommen über zeitlich befristete Schutzklauseln für sensitive Industrien gesehen werden. Seine Bestimmungen sollten im Einklang mit den Kriterien und Regeln bei der Anwendung solcher Schutzklauseln stehen. Insbesondere sollte jedes restriktive System für Textilien streng darauf ausgerichtet sein, das ursprüngliche Ziel des LTA zu erfüllen, eine temporäre Anpassungshilfe zu sein.

Drei Bedingungen könnten helfen, dieses Ziel zu erreichen:

- (1) Alle Importländer sollten das Abkommen voll anwenden, indem sie tatsächlich den Marktzutritt für Importe erleichtern und nach und nach die Beschränkungen aufheben.
- (2) Bei der Anwendung des Abkommens sollte kein Unterschied zwischen den Ländern gemacht werden, damit die anomale Situation beendet wird, daß Japan als einziges wichtiges Industrieland Exportkontrollen unterworfen wird.
- (3) Für den Anpassungsprozeß im Textilbereich sollte ein Zeitplan aufgestellt werden, der sicherstellt, daß alle Importbeschränkungen stufenweise abgebaut werden und schließlich ganz verschwinden. Ein erster Schritt wäre, für höhere jährliche Wachstumsraten der Importe zu sorgen. Ein zweiter Schritt wäre, Beschränkungen nach Maßgabe der Arbeitsintensität im Verarbeitungsprozeß stufenweise abzubauen. Zum Beispiel könnten alle Kontingente auf Garne und ungebleichte Textilien innerhalb eines Jahres aufgehoben werden; Handelsbeschränkungen für Stoffballen könnten innerhalb der nächsten Jahre abgeschafft werden. Und schließlich könnte ein längerer Zeitraum gewährt werden, um Handelsbeschränkungen für Bekleidung, der arbeitsintensivsten und deshalb sensitivsten Branche dieser Industrie, zu beseitigen. Man könnte maximal zehn Jahre für den gesamten Prozeß der Abschaffung von Handelsbeschränkungen für Textilien festsetzen und so eine völlige Anpassung an die Importkonkurrenz sicherstellen.

Stahl: Das freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen (VRA)

Die Stahlindustrie hat sich rasch zu einer weltweiten Industrie entwickelt. Mehr als siebenzig Länder produzieren heute Stahl; das sind doppelt so viel wie 1950. Ein Dutzend dieser Länder produzieren 13 Mill. Tonnen oder mehr im Jahr. Der Welthandel mit Stahlprodukten wuchs von 16 Mill. Tonnen im Jahre 1950 auf 96 Mill. Tonnen im Jahre 1968. Ungefähr 20 vH der gesamten Weltstahlproduktion ist für den Export bestimmt.

Die Produktionstechnik in der Stahlindustrie war durch beachtliche Fortschritte gekennzeichnet, die sich auf breiter Front durchsetzten. Oxygenkonverter und Elektroöfen, Streuguß, elektronische Prozeßsteuerung, Direktreduktion des Eisenerzes, Vakuumentgasung und die Einführung komputergesteuerter Hüttenwerksbereiche zählen zu den wichtigsten Entwicklungen in den vergangenen zwei Jahrzehnten. Fortschritte in der Materialverarbeitung und der Materialführung sowie beim Großtransport haben die Leistungsfähigkeit vieler Produzenten verbessert. Das technische "know-how" hat sich so schnell in allen Industrien der Welt verbreitet, daß sich Konkurrenzvorteile durch Innovationen schnell auszugleichen pflegen.

In der Stahlindustrie aller Länder dominieren Großunternehmen. In den Vereinigten Staaten produzieren vier Gesellschaften 54 vH des Rohstahls und acht Gesellschaften 75 vH. Auf fünf japanische Gesellschaften entfallen 80 vH, auf acht deutsche Gesellschaften 68 vH und auf drei italienische Gesellschaften 70 vH der jeweiligen Gesamtproduktion. Im Vereinigten Königreich erzeugt die verstaatlichte British Steel Corporation 90 vH der nationalen Produktion.

Obwohl unter diesen Umständen administrierte Preise die Regel sind, bilden sich doch im allgemeinen die "Weltmarkt"-Preise unter Wettbewerbsbedingungen und schwanken entsprechend; denn normalerweise wird in jedem beliebigen Zeitpunkt mindestens ein wichtiges Erzeugerland Überschußkapazitäten haben. Die Reaktionen auf die Marktchancen im Ausland sind immer äußerst schnell gewesen, wie im Falle der Lagerbildung vor den die gesamte Industrie betreffenden Tarifverhandlungen in den Vereinigten Staaten. Viele Entwicklungsländer sind sehr daran interessiert, eigene Stahlwerke zu errichten, denn anscheinend werden durch eigene Stahlproduktion Importe erspart und die weitere Industrialisierung angeregt.

Bis zum Jahre 1959 waren die Vereinigten Staaten Nettoexporteure; ihre Importe waren konstant niedrig. In diesem Jahr verursachte ein langer Streik einen Importanstieg um 160 vH. Danach drangen Importe stark auf dem amerikanischen Markt vor und erreichten fast 17 vH des Inlandsverbrauchs im Jahre 1968. Die schnelle Expansion von Produktionsanlagen, die auf der neuesten Technologie basierten, ermöglichte es den japanischen und westeuropäischen Erzeugern, zunehmende Mengen von Stahlerzeugnissen so kostengünstig in die Vereinigten Staaten zu exportieren, daß die inländischen Produzenten nicht wettbewerbsfähig waren. Die US-Produktion hatte inzwischen ihren Höchststand erreicht, nachdem sie in der ersten Hälfte des Jahrzehnts ziemlich kräftig angestiegen war. 1967 begann die amerikanische Stahlindustrie mit Unterstützung der Stahlgewerkschaft einen Feldzug im Kongreß, um "temporäre" Kontingente, die die Importe bei 10 Prozent des Verbrauchs halten sollten, durch Gesetz einzuführen.

Im Zusammenhang damit - und nach dem scharfen Importanstieg von 11,5 Mill. auf fast 18 Mill. Tonnen im (Tarifverhandlungs-) Jahr 1968 - begannen die Stahlerzeuger Japans und der Europäischen Gemeinschaft, die zusammen 81 vH der gesamten US-

Importe lieferten, mit dem Außenministerium Verhandlungen über freiwillige Exportbeschränkungen. Als Ergebnis ließen die Sprecher der japanischen und europäischen Industrie die Absicht erklären, daß sie für drei Jahre die Lieferung von Stahlerzeugnissen in die Vereinigten Staaten beschränken wollten. 1969 wollten beide Anbieter ihre Exporte auf 5 750 000 Tonnen begrenzen, was einen Rückgang um 3 Mill. Tonnen gegenüber 1968 bedeutete. Für die zwei Folgejahre war eine jährliche Zuwachsrate von 5 vH vorgesehen.

Dieses freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen (Voluntary Restraint Arrangement - VRA) war, trotz der Beteiligung des Außenministeriums, weder ein direktes Regierungsabkommen, noch war es nur eine industrieinterne Absprache, die den Anti-Trust-Gesetzen der Vereinigten Staaten unterworfen gewesen wäre. Seine Durchführung blieb den Erzeugern überlassen, ohne daß die Regierungen mitgewirkt hätten. Von amerikanischer Seite ist ein moralischer Zwang in Form einer genauen statistischen Überwachung der Importe praktiziert worden.

Was läßt sich über die zukünftigen Anpassungsprobleme der Stahlindustrie sagen?

Die jüngsten Schätzungen des International Iron & Steel Instituts sagen einen Stahlverbrauch von einer Milliarde metrischen Tonnen in den frühen achtziger Jahren voraus; das bedeutet eine jährliche Zuwachsrate von mehr als 4 vH. Um eine solche Expansion zu ermöglichen, sind erhebliche Kapazitätzuwächse erforderlich. Bei den gegenwärtigen Renditen der bestehenden Produktionsanlagen, die in den Vereinigten Staaten und Westeuropa im allgemeinen niedrig sind, wird das Kapital, das zur Finanzierung von Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen notwendig ist, nicht leicht beschafft werden können. Daher kann die Möglichkeit, daß es während der nächsten Dekade zu einer anhaltenden Knappheit bei Stahl kommen wird, nicht ausgeschlossen werden.

Vor allem als Folge der jüngsten Änderungen der Währungsparitäten hat sich die Wettbewerbsposition der amerikanischen Stahlindustrie gegenüber Japan und der EG verbessert. Demzufolge ist der Importdruck, der die Vereinigten Staaten dazu veranlaßt hat, das VRA anzustreben, in der gegenwärtigen Nachfragekonstellation weitgehend verschwunden. Die japanischen Exporte in die europäischen Länder werden wahrscheinlich keine Probleme für die dortigen Erzeuger schaffen. Unter den heutigen Umständen ist das VRA eigentlich ohne Bedeutung. Sollte die Weltnachfrage so zunehmen, wie viele voraussagen, könnte es sehr gut völlig gegenstandslos werden.

In den unmittelbar vor uns liegenden Jahren werden die Stahlexporte möglicherweise mehr die spezifischen Standorts- oder Qualitätsvorteile widerspiegeln als die großen Kostendiskrepanzen, die dem schnellen Exportwachstum der sechziger Jahre zugrunde lagen. Da die Industrie sehr kapitalintensiv ist, wird es sicher Perioden geben, in denen die eine oder die andere Anbietergruppe es für profitabel halten wird, einen hohen Auslastungsgrad dadurch anzustreben, daß sie zu Preisen exportiert, die nur die Grenzkosten decken. Das wird zu ständigen Klagen wegen Stahl-"Dumpings" führen. Außerdem könnten Argumente aufkommen, daß unfaire Exportsubventionen gewährt werden, weil Regierungsbeteiligungen an der Stahlindustrie oder staatliche Kontrollen der Stahlindustrie häufig vorkommen.

Die Anti-Dumping-Regeln des GATT sind verhältnismäßig brauchbar; alle Regierungen können und dürfen Dumping-Importe verhindern, die heimischen Erzeugern Schäden zufügen. In den kommenden Handelsverhandlungen müßten die Anti-Subventions-Bestimmungen des GATT jedoch überprüft und, wenn möglich, präzisiert werden. Was Stahl

anlangt, so wäre eine verantwortliche und schnelle Anwendung internationaler Regeln gegen unfaire Handelspraktiken eine bessere Grundlage für die Lösung von Handelsproblemen als Kontingente, ob diese nun von der Industrie oder den Regierungen gehandhabt werden.

Der Kohlenbergbau

Alle kohleproduzierenden Länder betrachten den Kohlenbergbau als einen Bereich, der eine Sonderstellung verdient, sei es wegen der Zahlungsbilanz, sei es aus sozialen oder politischen Gründen oder sei es im Interesse der Energiepolitik. Ganz gleich ob sich die Sonderstellung in einer Protektion gegenüber konkurrierenden Importen oder in direkten Anpassungsmaßnahmen niederschlug, in jedem Falle war das Ergebnis ein starker Beschäftigungsrückgang im Kohlenbergbau.

Von den Ländern, die weitgehend Importbeschränkungen anwandten - in Form von Kontingenten und Mineralölsteuern - erlebte Japan den beachtlichsten Schrumpfungsprozeß des Bergbaus. Obwohl sich die Regierung um die Erhaltung der Industrie bemühte, sank die Produktion stark und die Beschäftigung ging von 366 000 Arbeitern im Jahre 1952 auf 34 000 im Jahre 1972 zurück. Mit Hilfe der Regierung und begünstigt durch das starke Wirtschaftswachstum sind die Arbeitskräfte vom Kohlenbergbau in andere Sektoren der Wirtschaft übergewechselt. In Westeuropa entschieden sich die Niederlande für ein Regierungsprogramm, das speziell dazu bestimmt war, den Kohlenbergbau des Landes stillzulegen. Nachdem 1965 die grundlegende Entscheidung getroffen war, griff die Regierung insofern aktiv ein, als sie öffentliche Dienstleistungsbereiche in die Bergbaugebiete verlegte und das Wachstum von privaten Industrien dort förderte. Es wird erwartet, daß der niederländische Kohlenbergbau bis 1976 ganz zum Erliegen kommt.

Obwohl das Vereinigte Königreich entschlossen ist, seinen verstaatlichten Kohlenbergbau aufrechtzuerhalten, sind Produktion und Beschäftigung stark gesunken. Marginale Zechen wurden aufgegeben und die Beschäftigtenzahl verringerte sich dadurch, daß ältere Bergleute pensioniert wurden und junge Arbeitskräfte in andere Industrien abwanderten.

Die Bundesrepublik unterstützte ihre Zechen durch einen besonderen Kohlezoll und ein komplexes System von direkten und indirekten Subventionen. Trotzdem sind Produktion und Beschäftigung ständig zurückgegangen. Die Anpassung hat ohne ernste Friktionen stattgefunden, weil die freigesetzten Arbeitskräfte bei dem sehr hohen Beschäftigungsgrad schnell anderweitig unterkamen.

Die Vereinigten Staaten, die über ausgedehnte und reiche Kohlevorkommen verfügen, haben eine Periode außergewöhnlichen technischen Fortschritts hinter sich, in der sich die Bergbaugewerkschaft kooperativ zeigte. Die Tagesförderung je Beschäftigten stieg von durchschnittlich 6,77 Tonnen im Jahre 1950 auf 18,84 Tonnen im Jahre 1970. Die Beschäftigung ging innerhalb des gleichen Zeitraumes um zwei Drittel von 415 000 auf 140 000 zurück. Der Kohlenbergbau genoß eine gewisse Protektion in Form von Kontingenten für Rohölimporte. Diese Politik konnte aber den drastischen Rückgang der Beschäftigten und den massiven Strukturwandel im Kohlenbergbau nicht aufhalten.

Zusammenfassend kann man feststellen, daß das allgemeine staatliche Engagement zugunsten des Kohlenbergbaus den wirtschaftlichen und technischen Wandel, der in der

Nachkriegszeit stattfand, nicht entscheidend aufhalten konnte. Programme zur Erhaltung ineffizienter Zechen waren ganz oder teilweise durch den Mangel an Bergleuten zum Scheitern verurteilt. Der Schrumpfungsprozeß der weniger produktiven Zechen wird sich in unseren Ländern ständig fortsetzen, wenn sich nicht die Preisrelationen zwischen den Brennstoffen wesentlich verändern.

III. Schlußfolgerungen

In diesem Bericht haben wir uns mit drei Industrien beschäftigt, die nach allgemeiner Meinung mit hartnäckigen Anpassungsproblemen zu tun haben und besondere und permanente Schutzmaßnahmen gegen den Importwettbewerb verlangen. Es beeindruckt uns, daß in allen drei Fällen die Dynamik des Strukturwandels die Lage trotz der Anstrengungen, einen Status quo beizubehalten, grundlegend verändert hat. Die Beschäftigung im Kohlenbergbau ist drastisch zurückgegangen, welche Maßnahmen auch immer ergriffen wurden. Der internationale Handel im Stahlbereich wird durch die Änderungen der Währungsparitäten und den weltweiten Boom grundlegend verändert. Die Angebots- und Kostensituation im Textilhandel haben deutliche Änderungen erfahren, einschließlich des Rollenwechsels Japans von einem dominierenden Exporteur zu einem Hauptimporteur innerhalb weniger Jahre. Diese Entwicklungstendenzen erlauben den Schluß, daß weitere Schritte zur Liberalisierung des internationalen Handels selbst in den schwierigsten Fällen nicht nur wünschenswert wären, sondern wahrscheinlich durch den immanenten Strukturwandel in der Wirtschaft erleichtert werden.

Insbesondere ist zu beachten:

1. Im Textilbereich schaffen die Verhandlungen zur Novellierung des LTA die Gelegenheit, mit dem Abbau von Handelshemmnissen zu beginnen, indem man die Diskriminierung einzelner Anbieter beseitigt, die erlaubten Zuwachsraten der Importe wesentlich erhöht und die Kontingente stufenweise eliminiert, zuerst die für Garne, dann die für Fertigerzeugnisse und nach angemessener Zeit die für Bekleidungswaren. Während den Produzenten der Dritten Welt in zunehmendem Maße die Märkte geöffnet werden, kann den Textilindustrien der Industrieländer Zeit für eine geregelte Anpassung gewährt werden. Dabei ist ein Zeitplan unbedingt erforderlich.

Was den Stahlsektor anlangt, so haben die Änderungen auf dem Weltmarkt das VRA zu einem Anachronismus werden lassen. In Zukunft werden die Probleme im Außenhandel mit Stahlerzeugnissen hauptsächlich in Form besonderer Dumping-Fälle oder Exportsubventionen auftreten. Dies sind Fälle, in denen nationale und internationale Regeln und Verfahrensvorschriften für Abhilfe sorgen oder Abhilfe ermöglichen können.

2. Ganz allgemein befürworten wir ohne Einschränkungen eine neue multilaterale Verhandlungsrunde, in der ein freierer internationaler Handel angestrebt wird.

Eingangs haben wir Gründe aufgezeigt, die unsere Länder von solchen Bemühungen abhalten könnten. Einige dieser Besorgnisse sind bisher dramatischer dargestellt worden als ihrer tatsächlichen Bedeutung entspricht. Andere, so haben wir gesehen, werden von Ereignissen überholt, die ihnen ihre Bedeutung nehmen. Und andere wiederum könnten durch angemessene Maßnahmen wesentlich verringert werden. Die Entwicklung realistischer Vorstellungen in der Öffentlichkeit und die Be-

seitigung möglichst vieler Hindernisse sind wichtige Aufgaben, die unverzüglich die Aufmerksamkeit sowohl der Regierungen als auch der privaten Interessengruppen verlangen.

3. Welche spezifischen Maßnahmen auch immer angewandt werden, um einzelne Schwierigkeiten zu bewältigen, die Industrieländer müssen die internationale Währungsreform vorantreiben, wobei für Wechselkursflexibilität, eine größere Harmonisierung der internen Fiskal-, Geld- und sonstigen Politik sowie die Beibehaltung von Vollbeschäftigung und kräftigem Wirtschaftswachstum Sorge zu tragen ist. Die jüngsten Entwicklungen in diesen Bereichen haben die Anpassungen erleichtert, die ein freier Handel mit sich bringt. Flexibilität der Wechselkurse ist bereits weitgehend erreicht. Die internationale Koordination auf allen Ebenen verbessert sich weiter und wird von allen Ländern aktiv betrieben. Beschäftigungsgrad und Wachstumsraten sind in den Industrieländern hoch. Viele Länder, wenn nicht alle, haben bereits ein Arsenal einkommens-, struktur- und regionalpolitischer Maßnahmen entwickelt, um damit den hohen Anpassungsbedarf bewältigen zu können, der in hochentwickelten Volkswirtschaften entsteht.
4. Selbst wenn diese Bedingungen erfüllt sind, wird der Abbau der Handelshemmnisse, wie jegliche wirtschaftliche Veränderung, noch Anpassungsprobleme verursachen. Aber Widerstand gegenüber der Liberalisierung des Außenhandels ist deswegen ebensowenig gerechtfertigt wie Widerstand gegenüber Veränderungen, die ständig auf unseren internen Märkten stattfinden. Die Industrien, die wir in diesem Bericht untersucht haben, stellen wichtige Beispiele dafür dar, daß Veränderungen besonders schwierig und risikoreich sein können. Trotzdem haben sich die Marktkräfte schließlich durchgesetzt. Die komplizierten und kostspieligen Pläne, die den Konkurrenzdruck auf die heimischen Industrien abhalten sollten, haben das Realeinkommen vermindert und den Strukturwandel nur vertagt. Sollten diese restriktiven Regelungen unverändert verlängert werden, so wäre dies nicht nur kostspielig, sondern könnte auch zur Anwendung ähnlicher Praktiken in anderen Industrien ermutigen.
5. Wir räumen ein, daß temporäre Einfuhrbeschränkungen - Sicherheitsklauseln (safeguards), wie sie heute genannt werden - ein geeignetes Mittel sein können, um die Probleme der Anpassung an einen freieren Handel zu erleichtern. Aber zur Zeit werden die Länder keiner hinreichenden internationalen Disziplin unterworfen, wenn sie Sicherheitsklauseln und Anpassungsförderungsmaßnahmen einführen. Ohne solche Disziplin besteht die Gefahr, daß Sicherheitsklauseln zu einer protektionistischen Dauereinrichtung werden.

Wir unterstützen die Forderung der Expertengruppe der OECD nach einem allgemeinen System von Spielregeln und nach effektiveren internationalen Überwachungsmaßnahmen für die Anwendung von Schutzklauseln¹. Wenn Schutzklauseln angewendet werden, sollten sie jährlich überprüft werden; dadurch könnte auf die Länder größtmöglicher Druck ausgeübt werden, damit sie sich an vereinbarte Termine und andere Verpflichtungen halten. Obwohl zahlreiche Vorkehrungen getroffen werden müßten, um das multilaterale Beratungsverfahren zu verbessern, und wir diesen Komplex nicht im Detail untersucht haben, sind wir der Auffassung, daß der Vorschlag der

¹ Policy Perspectives for International Trade and Economic Relations. Report by the High Level Group on Trade and Related Problems to the Secretary-General of OECD. Chairman: J. Rey. (OECD Publications, No. 30631.) Paris 1972.

OECD-Gruppe, einen ständigen Vermittlungsausschuß einzurichten, sehr zu empfehlen ist. Eine jährliche Überprüfung in einem internationalen Forum kann für die Anpassungsmaßnahmen der Länder und Regionen ebenfalls nützlich sein.

Es ist ein Hauptmerkmal des GATT, daß die Länder, deren Exporte durch neu eingeführte Beschränkungen beeinträchtigt werden, ein Recht auf Gegenmaßnahmen und Schadenersatz haben. Während diesem Recht in der praktischen Anwendung Grenzen gesetzt sind, hat es doch die Zuflucht zu Handelsbeschränkungen wirksam erschwert. Wir würden empfehlen, daß jedes neue System von Sicherheitsklauseln als Grundprinzip dieses Recht beinhalten sollte. Dies könnte helfen, willkürlich und ungebührlich verlängerte Beschränkungen zu verhindern.

Wenn ein neues und streng definiertes GATT-Verfahren für Sicherheitsklauseln ausgehandelt werden kann, sollten seine Grundsätze bei allen künftigen Fällen zur Anwendung kommen. Wir sehen keinen Grund, warum irgendeine Industrie künftig außerhalb des Rahmens der international anerkannten Sicherheitsklauseln geschützt werden sollte. Das bezieht sich auf die sogenannten "freiwilligen" wie auf die obligatorischen Beschränkungen.

6. Ein internationales System der Sicherheitsklauseln wird sich am besten bewähren, wenn es mit internen Programmen für Anpassungshilfen gekoppelt ist, durch die eine Handelsliberalisierung politisch leichter durchzuführen ist und auch die realen Kosten des Strukturwandels verringert werden können. Diese Programme brauchen nicht für alle Länder gleich zu sein. Nationale Programme werden differierende Umstände und Präferenzen widerspiegeln, jedoch sollten sie sich an zwei übergeordneten Grundsätzen ausrichten: Sie müssen voll geeignet sein, die Anpassung zu fördern; und sie sollten die Überwälzung der Anpassungskosten auf Handelspartner minimieren. Der letzte Grundsatz besagt, daß Maßnahmen, die die Anpassungskosten in den betroffenen Industrien direkt subventionieren, besser sind als Maßnahmen, die den Importwettbewerb beschränken.
7. An ein geeignetes System von Sicherheitsklauseln und internen Anpassungsprogrammen knüpfen wir die Hoffnung, daß die nächste Runde der Handelsverhandlungen zu einem stark erleichterten Marktzugang für Exporte aus Entwicklungsländern führen wird. Das System der allgemeinen Zollpräferenzen, das jetzt in Japan und Westeuropa in Kraft ist, unterstreicht die Bedeutung, die der Handelsexpansion als ein Mittel der Entwicklungspolitik zukommt. Gleichwohl halten sich Umfang und Auswirkung in zu engen Grenzen. Eine neue Runde böte Gelegenheit, den Entwicklungsländern die Märkte weiter und verstärkt zu öffnen. Diese Chance sollte nicht verpaßt werden.

Eine Veränderung ist selten bequem, selbst dann nicht, wenn sie zu Verbesserungen führt. Die Anpassungen, die ein freier Handel wahrscheinlich erfordert, bilden dabei keine Ausnahme. Aber der Fortschritt, den alle Länder anstreben, macht Veränderungen unvermeidlich. Für die Politik darf die relevante Frage nicht sein, wie man eine Anpassung an veränderte Umstände verlangsamen oder verhindern könnte. Sie lautet vielmehr, wie man die Chancen, die ein freier Welthandel bietet, dadurch nutzen kann, daß man die Anpassung erleichtert und ihre Kosten minimiert.