

Die künftigen EG-Außenbeziehungen
zwischen
Liberalität und Protektionismus

Dr. Dieter Spethmann
Vorsitzender des Vorstandes der Thyssen AG

Expertengespräch der
List Gesellschaft e. V.
"Europäischer Binnenmarkt 1992"
Deutsche Bank AG, Frankfurt
14. April 1989

Meine Damen und Herren,

mit der Einheitlichen Europäischen Akte haben sich die Europäischen Institutionen und die Beteiligten Ziele gesetzt. Dies sind Ziele, weit über die EG hinausreichen und auch Grundsatzfragen der Welthandelspolitik tangieren. Deshalb ist es gut, dass dieser Themenkreis heute auf der Tagesordnung steht. Er wird weit über das Jahr 1992 hinaus für Konfliktstoff sorgen. Im übrigen: Wer wollte schon die Prognose wagen, dass bis 1992 der Binnenmarkt voll realisiert ist? Von einem Urknall, den manche zur Sylvesternacht 1992 erwarten und der Europa mit einem Schlag ein neues Gesicht gäbe, kann bestimmt nicht die Rede sein.

Die komplette und termingerechte Verwirklichung des ehrgeizigen Programms ist auch gar nicht das Entscheidende. Wichtig ist, dass Europa überhaupt wieder Dynamik gewinnt. Der jetzt eingeschlagene Weg kann dazu beitragen. Auch dann, wenn die Konjunktur mal wieder schwächer wird. Und das wird sie natürlich irgendwann.

Mehr Wachstum und mehr Arbeitsplätze durch den Abbau von Produktions- und Handelsschranken sowie eine Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie - das sind gute Gründe für die Schaffung des einheitlichen EG-Binnenmarktes. Die gleichen guten Gründe sprechen dafür, dass dieser Binnenmarkt keine abgeschlossene Festung werden darf. Denn es würde keinen Sinn machen, die Vorteile des freien Handels im Inneren Europas durch *Einschränkungen* nach außen zunichte zu machen. Das ist nicht nur das Argument des Freihandels, zu der gerade die deutsche Wirtschaftspolitik sich nachdrücklich bekennt. Es entspricht auch der Interessenlage der deutschen Wirtschaft.

Wie sind die Zahlen der Handelsbilanzen?

- 1987 entfielen 59 % der Ausfuhren aller Mitgliedsländer der EG auf den inngemeinschaftlichen Austausch,
- 11 % gingen in die Länder der EFTA,
- 9 % in die USA,
- jeweils rund 2 % nach Japan, Ost-Europa und in die AKP-Länder
- und 16 % verteilten sich auf die übrige Welt.

Nicht weniger als 41 % der Gesamtexporte aller EG-Mitglieder gehen also in Dritte Länder.

Natürlich sind dies Durchschnittszahlen. Sie verdecken, dass die Abhängigkeit von Drittlandsmärkten in den Mitgliedsländern unterschiedlich hoch ist.

Nimmt man den EG-Durchschnitt von 41 % als Maßstab, so lassen sich Gruppen mit über- und solche mit unterdurchschnittlicher Abhängigkeit bilden:

- Die Niederlande (24 %), Belgien (25 %), Irland (25 %), Portugal (29 %) und Griechenland (32 %) exportieren relativ wenig in Drittländer,
- Spanien (39 %) und Frankreich (40 %) liegen im Durchschnitt,
- und die Bundesrepublik Deutschland (47 %), das Vereinigte Königreich (50 %) und Dänemark (51 %) weisen einen überdurchschnittlich hohen Exportanteil in Drittländer auf.

Meine Damen und Herren,

wo liegen speziell die deutschen Interessen? Die Bundesrepublik Deutschland erwirtschaftet ein Drittel ihres Wohlstands im Exportgeschäft, davon fast die Hälfte außerhalb der EG. Also haben gerade wir ganz starke Argumente gegen höhere Außenmauern. Sollte die EG 1992 die Lieferungen von Dritten in den gemeinsamen Markt erschweren wollen, würden sich die dann zu erwartenden Gegenmaßnahmen vielleicht formell gegen die Gemeinschaft richten, materiell aber gegen diejenigen, die auf den Drittlandsmärkten am stärksten engagiert sind. Und das sind aufgrund ihrer hohen Exporte ganz besonders die Unternehmen unseres Landes.

Die deutschen Exporte in Drittländer lassen sich auch nicht durch zusätzliche Lieferungen in den übrigen EG-Raum "umlenken". Wer so etwas erwartet, stünde der Praxis recht fern. Viele Produkte und Produktlinien der deutschen Industrie wurden so entwickelt, dass sie ihre Kunden nicht nur in der EG, sondern in aller Welt finden. Gewachsene Kunden-Lieferanten-Beziehungen ebenso wie die Auslandsinvestitionen reichen weit über die EG-Grenzen hinaus. Der Weltmarkt und die EG sind daher für die deutsche Industrie keine Alternativen. Die Märkte draußen in der Welt werden auch in Zukunft mit ihren ganz speziellen Bedürfnissen ihren hohen Stellenwert behalten, denn gerade viele Wirtschaftsräume außerhalb der EG entwickeln sich besonders dynamisch.

Meine Damen und Herren,

wer so engagiert die eigenen Exportinteressen vertritt, der darf die Interessen der Handelspartner in den Drittländern nicht geringer bewerten. Nur bei einem fairen Interessenausgleich bringt internationaler Handel gegenseitigen Nutzen.

Welches Bild zeigt die Importseite (1987)?

- An erster Stelle steht wieder der innergemeinschaftliche Handel. Er addiert sich auf 59 % der Gesamtimporte aller Mitgliedsländer.
- 10 % dieser Gesamtimporte kamen aus den Ländern der EFTA,
- 7 % aus den USA,
- 4 % aus Japan,
- 3 % aus Ost-Europa, und
- der Rest (17 %) verteilte sich auf die übrige Welt.

Aus dieser Handelsverflechtung der Drittländer mit Europa wird verständlich, dass sie die neue Binnenmarktpolitik mit großer Aufmerksamkeit verfolgen. Sie tun es zum Teil mit Sorge, wägen Chancen und Risiken gegeneinander ab und halten vorsorglich nach Gegenstrategien Ausschau.

Wo liegen die Chancen der Drittlandstaaten?

Eigentlich sollte man meinen, dass der Abbau aller EG-internen Schranken den Anbietern aus Drittstaaten ebenso zugute kommt wie den EG-Unternehmen. Wenn zwölf nationale Märkte mit ihren unterschiedlichen Vorschriften, technischen Normen und administrativen Prozeduren in einem einheitlichen Markt aufgehen, werden auch Drittlands-Unternehmen manche economies of scale nutzen können. Drittlandswaren, die in einem EG-Land gehandelt werden dürfen, sollen nämlich künftig automatisch auch Zugang zur übrigen Gemeinschaft haben. Das gleiche gilt für Dienstleistungen. Und wenn der von manchen prognostizierte Wachstumsschub in der EG tatsächlich eintreten sollte, so können auch die Drittländer und ihre Unternehmen daran partizipieren.

Bei all diesen Chancen muss man sich fragen, warum dann außerhalb der EG nicht noch eine größere Euphorie ausbricht als innerhalb. Schließlich könnten die

Drittstaaten diese Chancen nutzen, ohne einen entsprechenden Beitrag zu den Kosten des Gemeinsamen Marktes zu leisten. Warum also das Argwöhnen in den USA und in Japan vor dem Binnenmarkt 1992, warum das geschäftige Treiben der EFTA-Länder, ihre guten Verbindungen zur EG zu sichern, und warum die Anstrengungen des Comecon, seinen Beziehungen mit Brüssel eine neue Qualität zu geben?

All diesen Ländern ist gemeinsam, dass sie aus einer Veränderung des Status quo Nachteile erwarten oder sogar eine Abschottung der EG befürchten.

Natürlich: mit fortschreitender Integration innerhalb der EG werden sich schon von daher Veränderungen der Außenhandelsstrukturen ergeben. Durch die Abschaffung der Grenzkontrollen kann es zum Beispiel billiger werden, aus einem anderen EG-Land statt wie bisher aus einem Drittland zu kaufen. Dies hat mit Festung Europa überhaupt nichts zu tun.

Dennoch habe ich Verständnis für manche Befürchtungen. Die politische Praxis zeigt nämlich in den einzelnen EG-Ländern und bei den Brüsseler Behörden eine sehr unterschiedliche Auffassung von Handel und Wettbewerb. Auch die Süderweiterung der EG hat dazu beigetragen.

Wo liegen die Hauptsorgen der Drittländer?

Sie konzentrieren sich vor allem auf folgende Felder

- mengenmäßige Importbeschränkungen,
- technische Normen und sonstige Vorschriften und
- öffentliche Aufträge und Dienstleistungen.

Auf dem Gütermarkt gibt es gegenwärtig in einzelnen Mitgliedstaaten mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen. Es handelt sich hierbei vor allem um Spanien, Italien und Frankreich.

Rechtlich sind solche nationalen Importkontingente durch Artikel 115 EWG-Vertrag gedeckt. Er ermöglicht zum Schutz nationaler Interessen auch die Verhinderung sogenannter Umweg-Einfuhren, also Einfuhren aus Drittländern über andere EG-Länder bei den kontingentierten Produkten.

Mengenmäßige Importkontingente sind mit dem deutschen Verständnis von liberalem Handel schwer vereinbar. Ganz offensichtlich sind sie auch mit dem einheitlichen Markt, der eine Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen vorsieht, nicht in Einklang zu bringen. Konsequenterweise müssten ab 1992 alle nationalen mengenmäßigen Beschränkungen beseitigt werden. Damit ist aber nicht in allen Fällen zu rechnen.

Nach Verlautbarungen aus Brüssel strebt die EG-Kommission die Beseitigung einiger nationaler Einfuhrkontingente an. Sie schließt aber nicht aus, dass für sogenannte sensible Bereiche ein Ersatz in einheitlichen, EG-weiten Beschränkungen gefunden wird. Die entscheidende Frage ist dann: Was heißt "sensibel"? Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass eine EG-weite Regelung der Einfuhrkontingente für einige Mitgliedsländer der EG, zum Beispiel für die Bundesrepublik, zu einer Entliberalisierung des Güterhandels mit Drittländern führt.

Dagegen wehren sich die betroffenen Länder, innerhalb und außerhalb der EG. Man muss befürchten, dass einzelne Drittländer, sofern sie über geeignete Druckmittel verfügen, zu Gegenmaßnahmen greifen. Leidtragende wären, wie gesagt, die exportintensiven und liberalen Länder wie Deutschland. Wenn schon keine völlige Beseitigung von Einfuhrbeschränkungen erreicht werden kann, dann sind mir, ich sage das ganz offen, für eine Übergangszeit noch einzelne nationale Handelsbarrieren lieber als neue EG-weite. Unilaterale Handelsrestriktionen sind nämlich dann später leichter aufzuheben als solche, die auf dem Brüsseler Verhandlungstisch erst einmal festgezurr wurden.

Eine weiteres mögliches Konfliktfeld in den Außenbeziehungen der EG sind technische Handelshemmnisse. Technische Normen und Vorschriften sind sehr subtile und vielleicht deshalb so besonders wirkungsvolle Instrumente, die den Marktzugang erschweren oder unmöglich machen können.

Mit der Vollendung des Binnenmarktes soll es auch hier zu einheitlichen Regelungen kommen. Grundsatz auf dem Weg dahin ist die wechselseitige Anerkennung der jeweiligen Vorschriften. Das käme auch den Drittländern zugute. Doch schon heute sind Ansätze erkennbar, diese Vorteile gegenüber den Drittländern einzuschränken bzw. sie als handelspolitische Konzession auszugeben, die eine Gegenleistung verlangt.

Das Stichwort Gegenleistung führt zwangsläufig in die handelspolitische Grundsatzdiskussion. Wie sollen die Außenbeziehungen des künftigen Gemein-

samen Marktes gestaltet werden? Meistbegünstigung oder Reziprozität? Oder eine Mischung aus beidem?

Folgt man dem Ansatz der Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung, dann könnten Drittländer die Vorteile des Gemeinsamen Marktes ohne Gegenleistungen genießen. Bei Reziprozität dagegen würde die EG jeweils auf entsprechenden Gegenleistungen bestehen.

Aus ihrer Sicht verständlich ist das Interesse der Drittländer, so oft wie möglich unter die Klausel der Meistbegünstigung zu fallen. Meistbegünstigung ist das zentrale Element der Multilateralität. Sie ist die Grundlage einer zunehmenden *Öffnung der Märkte*, die wir alle wollen. Natürlich setzt das voraus, dass alle sich an die Spielregeln halten. Wer mit Dumping oder Subventionen operiert, und das geschieht leider allzu oft, darf sich nicht wundern, wenn dies Gegenmaßnahmen auslöst. *Dann sind* wir sehr schnell beim verhandelten Außenhandel und der Reziprozität.

Schon heute gibt es dies bei so unterschiedlichen Produkten wie Bananen, Textilien, Videorecorder, Autos oder Stahl.

Nehmen Sie das Beispiel Stahl. Sie kennen den Leidensweg dieser Branche seit Mitte der 70er Jahre. Hätte man den Marktkräften freien Lauf gelassen, so wären Angebot und Nachfrage recht bald ins Gleichgewicht gekommen. Aber die Realität lief anders. Kein Stahlerzeugungsland hat in der Krise auf Eingriffe in den Markt verzichtet. Die Instrumente: Subventionen, Dumping und Kontingente - in verschiedenen Variationen und Mischungsverhältnissen.

In Sachen Subventionen sitzen die Europäer mit ganz vorn auf der Anklagebank. Auch wir Deutschen sind nicht gänzlich sündenfrei, Stichwort Saarstahl. Die Ruhrhütten haben je Tonne gerade ein Zehntel dessen bekommen, was unseren Konkurrenten in Italien, Frankreich, Belgien und *Großbritannienen* zugeflossen ist. Und nur in Deutschland wird ein großer Teil der Stahlhilfen zurückgezahlt.

Die Schwellenländer, die so lautstark überall freien Marktzugang fordern, subventionieren ihre Stahlproduzenten manchmal mit geradezu abenteuerlichen Beträgen. Eine auf Investitionsangaben der UNIDO gestützte Modellrechnung ergibt, dass neue Stahl- und Walzwerke in Entwicklungsregionen das eingesetzte Kapital nicht verzinsen. Manche können nicht einmal für ihre Material- und Arbeitskosten aufkommen. Die Lücken schließt der Staat.

Zu beklagen sind auch die immer wieder auftretenden Dumping-Praktiken von Anbietern aus Drittländern. In der EG wird dagegen sehr zurückhaltend vorgegangen. Aus der Sicht der europäischen Erzeuger ist die EG-Kommission viel zu langmütig.

Ganz andere Geschütze werden seit jeher in den USA aufgefahren. Natürlich muss man Verständnis haben für die Sorgen einer Industrie, die sich ihren Markt nicht durch unfairen Handel zerstören lassen will. Aber muss es deshalb zu Überreaktionen kommen? In den USA hat man es jedenfalls verstanden, die wichtigsten Auslandskonkurrenten, ob schuldig oder nicht, in ein dichtes Netz von Selbstbeschränkungsabkommen einzubinden. Dieses Instrumentarium führte, rigoros praktiziert, seit 1982 zu einem Rückgang der amerikanischen Stahlimportquote von 26 % auf 20 %. Diese Abkommen laufen jetzt im Herbst aus. Längst haben die Auseinandersetzungen über eine Nachfolgeregelung begonnen. Wer die Stahlszene in den USA kennt, muss davon ausgehen, dass es weiterhin Beschränkungen geben wird, die den Marktzugang bis ins Kleinste regeln.

Jawohl, es gibt auch Importbeschränkungen für Stahleinfuhren in die EG. Der wesentliche Unterschied zum amerikanischen System: Sie sind weniger rigoros und kaum wirksam. Die von der EG-Kommission mit den wichtigsten Lieferländern jährlich abgeschlossenen Abkommen haben eher den Charakter von "Gentlemen Agreements". Sie können rechtlich nicht verhindern, dass die Mengenplafonds überschritten werden, was in der Praxis häufig geschieht. In den USA dagegen garantiert ein doppeltes Lizenzsystem die Einhaltung der festgelegten Mengen.

Ein Sonderfall in diesem Zusammenhang ist Japan. Über Jahrzehnte war es für ausländische Anbieter nahezu unmöglich, auch nur eine einzige Tonne Stahl nach Japan zu verkaufen. Dafür sorgten sehr subtile Instrumente. Inzwischen haben die Japaner begonnen, die Mauern um ihren Binnenmarkt abzubauen, langsam zwar, aber immerhin. Beim Stahl beträgt die Importquote jetzt 9 %. Sie wird vermutlich allmählich weiter steigen. Zum Vergleich: Die deutsche Stahlimportquote beträgt 39 %.

Meine Damen und Herren,

nehmen sie ein zweites Branchenbeispiel: Autos.

Eine Reihe von EG-Ländern beschränkt die Einfuhr von japanischen Fahrzeugen:

- In Frankreich fällt die Schranke bei 3 % Marktanteil,
- in Großbritannien liegt die Quote bei 11 %,
- Italien lässt nur 3.300 japanische Autos zu,
- Spanien 2.000, und
- Portugal beschränkt den Import auf jeweils 10.000 komplette Personenwagen und PKW-Montagesätze.

Rechtlich sind solche nationalen Importkontingente - noch - zulässig. Was aber passiert nach Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen? Werden nationale Kontingente durch die Einführung neuer, EG-weiter Beschränkungen ersetzt? Oder fallen die Kontingente ganz weg?

Jedermann weiß, dass es sich bei Autos ebenso wie bei Stahl um ein hochsensibles Thema handelt. Die Autoindustrien der europäischen Länder sind Schlüsselbranchen der wirtschaftlichen Entwicklung

Es ist sicherlich richtig, dass die deutsche Autoindustrie durch die französischen und italienischen Mengenbeschränkungen bei solchen Drittlandsimporten Vorteile auf diesen Märkten erfahren hat. Sie hat ihre Marktanteile dort kräftig ausgeweitet. Gleichzeitig hat sie aber das Anwachsen japanischer Autoimporte nach Deutschland hingenommen und sich diesem Wettbewerb gestellt.

In Frankreich und Italien sieht man die Sache anders. Aus der italienischen Autoindustrie stammt die bemerkenswerte Äußerung, man sei zwar im Prinzip für offene Märkte, aber die Gemeinschaft dürfe nicht zum Libanon der Weltwirtschaft werden.

In Japan rechnet man offensichtlich schon jetzt damit, dass die Importkontingente auch nach 1992, wenn auch in anderer Form, erhalten bleiben. Japans Autoproduzenten verstärken ihre Direktinvestitionen in Europa und bauen die Kooperationen mit europäischen Partnern aus. Unternehmerisch ist das in der Automobilindustrie sicherlich eine richtige Antwort.

Aber auch das geht nicht ohne Konflikte, Stichwort Local-content-Raten. Frankreich etwa wehrt sich heute gegen den Import von in Großbritannien produzierten japanischen Autos, obwohl sie 60 % oder mehr "national content" haben. Frankreich fordert 80 % und ein französischer Autohersteller sogar 100 %.

Wohin soll das führen? Etwa dahin, dass die europäische Industrie, die auf vielfältige Weise die Automobilhersteller weltweit mit Teilen und Ausrüstungen beliefert, sich gegen den Trend der Globalisierung im Automobilbau stellt? Wird Europa morgen etwa die Lieferungen von Autos verhindern wollen, die in den neuen Fabriken japanischer Autofirmen in den USA, den sogenannten Transplants, gebaut werden? Könnte Europa sich eine Handelsauseinandersetzung dieser Dimension wirklich leisten? Wohl verstanden - es wäre eine Auseinandersetzung mit den USA, nicht mit Japan. Wenn ich auf diese Problematik hinweise, dann heißt das keineswegs, dass ich dem Expansionsdrang der japanischen Autofirmen und seiner Methodik gleichgültig gegenüberstehe. Ihm begegnet Europa aber am besten dadurch, dass es seine eigenen Produkte so trimmt, dass sie gegen die japanische Konkurrenz überall ihren Markt finden.

Meine Damen und Herren,

die Frage nach der richtigen Handelspolitik lässt sich nicht nur mit den Instrumenten der Wirtschaftswissenschaften beantworten. Handelspolitik muss sich natürlich immer auch ausrichten an den Realitäten in den anderen Politikfeldern. In dieser Welt der Unvollkommenheiten geht es in einigen Bereichen wohl nicht ganz ohne Reziprozität. Die EG-Kommission will Reziprozität dann ins Spiel bringen, wenn EG-Unternehmen der Zugang zu Drittmärkten schwerer gemacht wird als umgekehrt. Was so verstandene Reziprozität im Einzelfall bedeutet, garantiert natürlich langwierige Auseinandersetzungen.

Meine Damen und Herren,

lassen Sie mich nun auf einige Besonderheiten in den Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu wichtigen Drittlandspartnern eingehen.

Zunächst die Länder der EFTA. Sie sind zusammengenommen unser größter Absatzmarkt außerhalb der EG. Umgekehrt gilt dies in noch stärkerem Maße. 55 % der EFTA-Exporte entfallen auf die EG.

In dieser Situation haben die EFTA-Länder folgende Handlungsalternativen:

- Erstens, die EFTA-Länder könnten eine Sonderbehandlung anstreben, die ihnen bevorzugte Rechte einräumt.
- Zweitens, sie könnten eine möglichst parallele Wirtschaftspolitik zur EG verfolgen durch eine äquivalente Gesetzgebung.

- Oder drittens, EFTA-Mitglieder treten der EG bei.

Insgesamt also ein Entscheidungsdilemma, das zur Aushöhlung der EFTA führen kann.

In Österreich, Schweden und Norwegen wird bereits laut über einen EG-Beitritt nachgedacht. Bundeskanzler Vranitzky erklärte bei der Eröffnung der Hannover Messe, Österreich strebe die vollständige und nichtdiskriminierende Teilnahme am gemeinsamen Binnenmarkt an. Beitrittsvorbehalte in Österreich und Schweden sind deren politische Neutralität.

Auch Finnland macht seine politische Neutralität geltend, will aber die wirtschaftliche Verbindung zur EG weiter über die EFTA suchen.

Den eigenständigsten Weg wird wohl die Schweiz gehen. Dort wird nicht nur auf die im Wiener Kongress 1815 anerkannte "immerwährende Neutralität" verwiesen; auch ihre konstitutionelle Ordnung steht einem EG-Beitritt wohl im Wege.

Die offizielle Position der EG-Kommission im Hinblick auf die weitere Zusammenarbeit mit den EFTA-Ländern ist eindeutig:

- Erstens, Vorrang für die Vollendung des Binnenmarktes.
- Zweitens, Wahrung der Entscheidungsautonomie der Gemeinschaft, und
- drittens, Ausgewogenheit bei den Vor- und Nachteilen der ausgehandelten Regelungen mit Drittländern.

Anders gelagert, schon vom politischen und wirtschaftlichen Potential her, sind die Verhältnisse in den Beziehungen zu den USA.

23 % der US-Exporte gehen in die EG. Politik und Wirtschaft in den USA begrüßen grundsätzlich den europäischen Einigungsprozess. Drüben werden die Vorteile eines großen einheitlichen Binnenmarktes für die Absatz- und Investitionsabsichten amerikanischer Unternehmen durchaus gesehen. Ebenso deutlich sind jedoch die skeptischen Stimmen. Man fürchtet ein "Europa für Europäer", also eine protektionistische Abschließung.

Dieser Zwiespalt ist auch kennzeichnend für die Haltung der neuen amerikanischen Administration. Handelsminister Mosbacher sprach kürzlich von einer "nicht unerheblichen Minderheit (in Europa), die versuchen wird, ihre protektionistischen Maßnahmen aufrechtzuerhalten oder zu verstärken". Um dies zu verhindern, for-

dert er für die Vereinigten Staaten im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes "einen Sitz am Tisch, zumindest als Beobachter".

Klartext spricht die neue Handelsbeauftragte Carla Hills. Sie kündigt wirksame politische Antworten auf solche EG-Maßnahmen an, die eine unfaire Diskriminierung amerikanischer Exporteure und Investoren darstellen.

Ein wichtiger Bereich, in dem mehr Rücksicht auf amerikanische Belange und mehr Mitspracherecht verlangt wird, betrifft die Vereinheitlichung der technischen Normen. Amerikanische Unternehmen befürchten, eine solche Vereinheitlichung könne die europäischen Produzenten gewollt oder ungewollt bevorzugen. Weiterhin zeigen sich die USA besorgt über eine Kommissions-Richtlinie zur Zulassung von Finanzinstitutionen, die auf strikter Reziprozität besteht.

Meine Damen und Herren,

für einige Argumente der USA habe ich Verständnis. Ich würde es allerdings begrüßen, wenn die USA an ihr eigenes Handeln ebenfalls strenge Maßstäbe anlegen würden. Denn auch bei uns gibt es manchmal Irritationen darüber, was in Washington geschieht. Wir in Europa brauchen den transatlantischen Handel und haben jedes Interesse daran, alle im Weg stehenden Schranken zu beseitigen.

Auch die Wirtschaftsbeziehungen mit Japan muss Europa unbedingt weiter ausbauen. Das gilt allerdings nicht nur in einer Richtung. Japan ist für die Länder der EG immer noch ein wenig erschlossener Markt. Gerade 1~ % der EG-Exporte gingen im letzten Jahr nach Japan. Umgekehrt finden schon 16 % der Japan-Exporte in der Gemeinschaft ihre Abnehmer. Entsprechend verzeichnet die EG Jahr für Jahr ein hohes Handelsdefizit gegenüber Japan.

Aus europäischer Sicht bereiten vor allem zwei Dinge Sorge:

- Erstens, die immer noch bestehenden Restriktionen des japanischen Marktes. Die EG fordert zu Recht weitere Marktöffnungen, sei es bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Arzneimitteln oder Kraftfahrzeugen.
- Zweitens, wir beobachten aufmerksam die weitere Entwicklung in den Beziehungen Japans mit den USA. In den USA gibt es eine auffällige Tendenz, Handelsprobleme bilateral zu regeln. Als Beispiele dafür stehen Selbstbeschränkungsabkommen bei japanischen Stahl- und PKW-Exporten oder das Halbleiter-Abkommen. In letzter Zeit mehren sich in den USA sogar Stimmen, die eine US-japanische Freihandelszone befürworten.

In der Tat befindet sich Japan. außenwirtschaftlich in einer Umbruchphase. Die lange Zeit betriebene Strategie, mit ausgewählten Produkten insbesondere den amerikanischen Markt zu erobern, stößt an politische Grenzen. Von daher muss man damit rechnen, dass Japan seine Außenhandelsströme zunehmend umzulenken versucht. Die Europäische Gemeinschaft mit ihren 320 Millionen Konsumenten ist da natürlich ein außergewöhnlich attraktiver Markt.

Andererseits muss anerkannt werden, dass inzwischen doch bereits 44 % aller japanischen Importe aus Fertigwaren bestehen. Dies entspricht zwar bei weitem noch nicht den Anteilen bei vergleichbaren Industriestaaten. Es zeigt aber, dass Japans Wirtschaft bereit ist, in die Phase der internationalen Arbeitsteilung auch für Güter der industriellen Fertigung einzutreten.

Meine Damen und Herren,

mehr Wohlstand durch mehr Markt, diese Logik des Binnenmarktes muss auch im globalen Rahmen des GATT gelten.

In periodischen Verhandlungsrunden wurden durch das erfolgreiche Wirken des GATT Handelsschranken Schritt für Schritt abgebaut. Besonders deutlich wird dies an den Zollsätzen. Von ursprünglich 40 % konnten die Einfuhrzölle in den GATT-Ländern auf heute durchschnittlich 4 % gesenkt werden.

Leider ist Liberalisierung kein kontinuierlicher Prozess. Nach den großen Fortschritten in den 50er und 60er Jahren geriet der Abbau von Handelsschranken zunehmend ins Stocken. Was waren die Gründe?

- Erstens: Der Abbau der Zollschranken war der einfachere Teil des Liberalisierungskatalogs. Das Dickicht der nichttarifären Handelshemmnisse ist sehr viel schwieriger zu durchdringen. Außerdem kamen zunehmend die lange ausgeklammerten Problembereiche wie Landwirtschaft oder Dienstleistungen auf die Tagesordnung.
- Zweitens: In den krisenhaften Situationen der 70er und 80er Jahre sind protektionistische Maßnahmen zum Schutz gefährdeter Branchen reihenweise ins Kraut geschossen. Die Lösung dieser Problemfälle stößt aber auf viel mehr Schwierigkeiten als der Abbau allgemeiner Zolltarife.
- Drittens: Mit den schwindenden Erfolgsaussichten für globale Liberalisierung wuchs die Neigung zu wirtschaftlicher Blockbildung. Worüber sich 90 Länder nicht einigen konnten, das gelang unter 10 oder 15 Beteiligten schon eher.

Diese Blockbildung hat durchaus etwas für sich. Regional begrenzte Fortschritte sind besser als gar keine. Allerdings sollten Regionallösungen den Weg für globale Fortschritte ebnen und nicht neue Hindernisse auftürmen. In diesem Zusammenhang kommt Europa '92 vom Anspruch und vom Gewicht her eine besondere Verantwortung zu.

In der laufenden GATT-Runde stehen Themen auf der Tagesordnung, die auch Schwerpunkte der europäischen Integrationsbemühungen sind: Die Abschaffung nichttarifärer Handelshemmnisse etwa oder die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen. Außerdem geht es um einen besonderen Problembereich, nämlich die Entwicklung einer stärker marktorientierten Agrarpolitik. Hier treten die Interessengegensätze besonders krass zutage. Überall in der Welt sind massive staatliche Subventionen und rigorose Abschottung nach außen typisch für den Agrarsektor. Dadurch ist ein immer größeres Konfliktpotential entstanden, durchaus geeignet, zu einer ernststen Bedrohung des Welthandels insgesamt zu werden. Eine Überprüfung überkommener Positionen steht dringend an, auch und gerade in der EG. Die bisherige EG-Agrarpolitik der subventionierten Überproduktion ist auch aus handelspolitischen Gründen nicht länger durchhaltbar. Es wäre an der Zeit, endlich einen Ausweg aus einer Ressourcenverschwendung ohnegleichen zu finden. Die Agrarsubventionen Europas wirken als Sondersteuer und hindern die Volkswirtschaften an der Entfaltung ihrer vollen Leistungsfähigkeit.

Aber Ressourcenverschwendung und Wettbewerbsverfälschung durch Subventionen finden auch anderswo statt. Sie sind selbstverständlich ebenso an den Pranger zu stellen. Es wäre deshalb ein großer Fortschritt, wenn im Zuge der angestrebten Stärkung des GATT auch eine schärfere Fassung der Anti-Subventionsbestimmungen erreicht werden könnte. Noch wichtiger wäre es, solchen Normen dann auch die notwendige Geltung zu verschaffen.

Meine Damen und Herren,

Sie sehen aus diesen Problemskizzen, dass die angestrebte Vollendung des Binnenmarktes eine Reihe von wichtigen Fragen für die Außenbeziehungen der EG aufwirft. Unsere Handelspartner in den Drittländern zeigen sich mit Blick auf 1992 weit weniger euphorisch als manche Politiker innerhalb der EG. Die Gemeinschaft steht vor der schwierigen Aufgabe, die Vollendung des Binnenmarktes voranzutreiben, ohne damit extern neue Handelskonflikte zu provozieren. „Aber auch EG-intern wird die Weiterentwicklung der gemeinsamen Außenwirtschaftspolitik nicht ohne Spannungen bleiben, weil die Exportinteressen und, die Rücksicht-

nahmen auf bestimmte nationale Branchen in den Mitgliedsländern so verschieden sind.

Die Vollendung des Binnenmarktes könnte die größte, marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftseinheit der Welt schaffen. Damit wächst natürlich die europäische Verantwortung für einen funktionierenden Außenhandel. Das gilt auch für das Auftreten der EG in den zuständigen internationalen Gremien. Wer sonst sollte auf den Märkten und an den Verhandlungstischen mit gutem Beispiel vorangehen, wenn nicht die wirtschaftlichen Führungsmächte USA, Japan und Europa?

Ich danke Ihnen.

LIST FORUM
für Wirtschafts- und Finanzpolitik

Band 15 (1989), Heft 3

Bernd Thomas RAMB
Das Rentenreformgesetz: Notprogramm
oder Reform?

Hans BESTERS
Die Wissenschaft von der Wirtschaftspolitik -
Theoretische Visionen und gesellschaftliche
Wirklichkeit

Alfred ENDRES
Der Einfluß der Kapitaleinkommensbe-
steuerung auf die Kapitalbildung

Hans BESTERS
Europäischer Binnenmarkt 1992

Ernst HELMSTÄDTER
Europäischer Binnenmarkt - Vision und
Wirklichkeit

Juergen DONGES
Deregulierung als ordnungspolitische
Aufgabe im EG-Binnenmarkt

Mathias HINTERSCHEID
Europäische Sozialpolitik aus der Sicht der
Gewerkschaften

Dieter Spethmann
Die künftigen EG-Außenbeziehungen
zwischen Liberalität und Protektionismus

List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik

dient dem Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis über wirtschafts- und finanzpolitische Gegenwartsfragen. Die Zeitschrift wird herausgegeben im Auftrage der List Gesellschaft e. V. von Prof. Dr. Hans Besters und erscheint viermal im Jahr. Der jährliche Abonnementspreis beträgt 70,- DM, der Preis des Einzelheftes 18,- DM, jeweils zuzüglich Porto. Mitglieder der List Gesellschaft erhalten die Hefte kostenlos.

Redaktion

Prof. Dr. Hans Besters, Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Ruhr-Universität Bochum, Postfach 10 21 48, D-4630 Bochum, Telefon 0234/7002872.

Geschäftsstelle der List Gesellschaft

Alle sonstigen Anfragen und Zuschriften sowie Bestellungen sind zu richten an die List Gesellschaft e. V., Geschäftsstelle, August Thyssen-Str. 1, D-4000 Düsseldorf, Telefon 0211/82436932.

Verlag

Nomos-Verlagsgesellschaft, Waldseestr. 3-5, Postfach 610, D-7870 Baden-Baden, Telefon 07221/21040. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nach-

drucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung für alle Beiträge vorbehalten - ISSN 0342-2623 -.

Autoren dieses Heftes:

BESTERS, Hans, Prof. Dr., Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstr. 150, Postfach 10 21 48, 4630 Bochum 1

DONGES, Juergen B., Prof. Dr., Institut für Weltwirtschaft, Düsternbrooker Weg 120/122, 2300 Kiel

ENDRES, Alfred, Prof. Dr., Institut für Volkswirtschaftslehre der TU Berlin, Uhlandstr. 3-5, 1000 Berlin 12

HELMSTÄDTER, Ernst, Prof. Dr., Institut für Industriegewirtschaftliche Forschung, Universität Münster, Universitätsstr. 14-16, 4400 Münster

HINTERSCHEID, Mathias, Europäischer Gewerkschaftsbund, Rue Montagne Aux Herbes Potageres 37, 1000 Brüssel/Belgien

RAMB, Bernd Thomas, Prof. Dr., Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Universität/GHS Siegen, Hölderlinstr. 3, 5900 Siegen

SPETHMANN, Dieter, Dr., Thyssen AG, August Thyssen-Str. i, 4000 Düsseldorf 1

DIETER SPETHMANN

Die künftigen EG-Außenbeziehungen zwischen Liberalität und Protektionismus

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte haben sich die Europäischen Institutionen und die beteiligten Regierungen ehrgeizige Ziele gesetzt. Dies sind

Ziele, die in ihren Auswirkungen weit über die EG hinausreichen und auch Grundsatzfragen der Welthandelspolitik tangieren. Deshalb ist es gut, dass dieser Themenkreis heute auf der Tagesordnung steht. Er wird weit über das Jahr 1992 hinaus für Konfliktstoff sorgen. Im übrigen: Wer wollte schon die Prognose wagen, dass bis 1992 der Binnenmarkt voll realisiert ist? Von einem Urknall, den manche zur Sylvesternacht 1992 erwarten und der Europa mit einem Schlag ein neues Gesicht gäbe, kann bestimmt keine Rede sein.

Die komplette und termingerechte Verwirklichung des ehrgeizigen Programms ist auch gar nicht das Entscheidende. Wichtig ist, dass Europa überhaupt wieder Dynamik gewinnt. Der jetzt eingeschlagene Weg kann dazu beitragen - auch dann, wenn die Konjunktur mal wieder schwächer wird. Und das wird sie natürlich irgendwann.

Mehr Wachstum und mehr Arbeitsplätze durch den Abbau von Produktions- und Handelsschranken sowie eine Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie - das sind gute Gründe für die Schaffung des einheitlichen EG-Binnenmarktes. Die gleichen guten Gründe sprechen dafür, dass dieser Binnenmarkt keine abgeschlossene Festung werden darf. Denn es würde keinen Sinn machen, die Vorteile des freien Handels im Inneren Europas durch Einschränkungen nach außen zunichte zu machen. Das ist nicht nur das Argument des Freihandels, zu dem gerade die deutsche Wirtschaftspolitik sich nachdrücklich bekennt; es entspricht auch der Interessenlage der deutschen Wirtschaft. Wie sind die Zahlen auf der Exportseite?

- 1988 entfielen 60 v. H. der Ausfuhren aller Mitgliedsländer der EG auf den innergemeinschaftlichen Austausch,
- 11 v. H. gingen in die Länder der EFTA,
- 8 v. H. in die USA,
- jeweils rund 2 v. H. nach Japan, Ost-Europa und in die AKP-Länder,
- 16 v. H. verteilten sich auf die übrige Welt.

Nicht weniger als 40 v. H. der Gesamtexporte aller EG-Mitglieder gehen also in Dritte Länder. Natürlich sind dies Durchschnittszahlen. Sie verdecken, dass die Abhängigkeit von Drittlandsmärkten in den Mitgliedsländern unterschiedlich hoch ist: Nimmt man den EG-Durchschnitt von 40 v. H. als Maßstab, so lassen sich Gruppen mit über- und solche mit unterdurchschnittlicher Abhängigkeit bilden:

- Die Niederlande (25 v. H.), Belgien (25 v. H.), Irland (25 v. H.), Portugal (27 v. H.) und Griechenland (32 v. H.) exportieren relativ wenig in Drittländer,
- Spanien (39 v. H.) und Frankreich (38 v. H.) liegen im Durchschnitt,
- die Bundesrepublik Deutschland (46 v. H.), das Vereinigte Königreich (49 v. H.) und Dänemark (50 v. H.) weisen einen überdurchschnittlich hohen Exportanteil in Drittländer auf.

Wo liegen speziell die deutschen Interessen? Die Bundesrepublik Deutschland erwirtschaftet ein Drittel ihres Wohlstands im Exportgeschäft, davon fast die Hälfte außerhalb der EG. Also haben gerade wir ganz starke Vorbehalte gegen höhere Außenmauern. Sollte die EG 1992 die Lieferungen von Dritten in den gemeinsamen Markt erschweren wollen, würden sich die dann zu erwartenden Gegenmaßnahmen vielleicht formell gegen die Gemeinschaft richten, materiell aber gegen diejenigen, die auf den Drittlandsmärkten am stärksten engagiert sind. Und das sind aufgrund ihrer hohen Exporte ganz besonders die Unternehmen unseres Landes.

Die deutschen Exporte in Drittländer lassen sich auch nicht durch zusätzliche Lieferungen in den übrigen EG-Raum ‚umlenken‘. Wer so etwas erwartet, stünde der Praxis recht fern. Viele Produkte und Produktlinien der deutschen Industrie wurden so entwickelt, dass sie ihre Kunden nicht nur in der EG, sondern in aller Welt finden. Gewachsene Kunden-Lieferanten-Beziehungen ebenso wie die Auslandsinvestitionen reichen weit über die EG-Grenzen hinaus. Der Weltmarkt und die EG sind daher für die deutsche Industrie keine Alternativen. Die Märkte draußen in der Welt werden auch in Zukunft mit ihren ganz speziellen

Bedürfnissen ihren hohen Stellenwert behalten, denn gerade viele Wirtschaftsräume außerhalb der EG entwickeln sich besonders dynamisch.

Wer so engagiert die eigenen Exportinteressen vertritt, der darf die Interessen der Handelspartner in den Drittländern nicht geringer bewerten. Nur bei einem fairen Interessenausgleich bringt internationaler Handel gegenseitigen Nutzen. Welches Bild zeigt die Importseite (1988)?

- An erster Stelle steht wieder der innergemeinschaftliche Handel. Er adiert sich auf 58 v .H. der Gesamtimporte aller Mitgliedsländer.
- 10 v.H. dieser Gesamtimporte kamen aus den Ländern der EFTA,
- 7 v.H. aus den USA,
- 4 v.H. aus Japan,
- 3 v.H. aus Ost-Europa,
- der Rest (18 v.H.) verteilte sich auf die übrige Welt.

Aus dieser Handelsverflechtung der Drittländer mit Europa wird verständlich, dass sie die neue Binnenmarktpolitik mit großer Aufmerksamkeit verfolgen. Sie tun es z. T. mit Sorge, wägen Chancen und Risiken gegeneinander ab und halten vorsorglich nach Gegenstrategien Ausschau.

Wo liegen die Chancen der Drittlandstaaten? Eigentlich sollte man meinen, dass der Abbau aller EG-internen Schranken den Anbietern aus Drittstaaten ebenso zugute kommt wie den EG-Unternehmen. Wenn zwölf nationale Märkte mit ihren unterschiedlichen Vorschriften, technischen Normen und administrativen Prozeduren in einem einheitlichen Markt aufgehen, werden auch Drittlands-Unternehmen manche economies of scale nutzen können. Drittlandswaren, die in einem EG-Land gehandelt werden dürfen, sollen nämlich künftig automatisch auch Zugang zur übrigen Gemeinschaft haben. Das gleiche gilt für Dienstleistungen. Und wenn der von manchen prognostizierte Wachstums-

schub in der EG tatsächlich eintreten sollte, so können auch die Drittländer und ihre Unternehmen daran partizipieren.

Bei all diesen Chancen muß man sich fragen, warum dann außerhalb der EG nicht noch eine größere Euphorie ausbricht als innerhalb. Schließlich könnten die Drittländer diese Chancen nutzen, ohne einen entsprechenden Beitrag zu den Kosten des Gemeinsamen Marktes zu leisten. Warum also das Argwöhnen in den USA und in Japan vor dem Binnenmarkt '92, warum das geschäftige Treiben der EFTA-Länder, ihre guten Verbindungen zur EG zu sichern, und warum die Anstrengungen des Comecon, seinen Beziehungen mit Brüssel eine neue Qualität zu geben? All diesen Ländern ist gemeinsam, dass sie aus einer Veränderung des Status quo Nachteile erwarten oder sogar eine Abschottung der EG befürchten.

Natürlich: Mit fortschreitender Integration innerhalb der EG werden sich schon von daher Veränderungen der Außenhandelsstrukturen ergeben. Durch die Abschaffung der Grenzkontrollen kann es z. B. billiger werden, aus einem anderen EG-Land - statt wie bisher aus einem Drittland - zu kaufen. Dies hat mit ‚Festung Europa‘ überhaupt nichts zu tun. Dennoch habe ich Verständnis für manche Befürchtungen. Die politische Praxis zeigt nämlich in den einzelnen EG-Ländern und bei den Brüsseler Behörden eine sehr unterschiedliche Auffassung von Handel und Wettbewerb. Auch die Rang der EG hat dazu beigetragen.

Wo liegen die Hauptsorgen der Drittländer? Sie konzentrieren sich vor allem auf folgende Felder:

- mengenmäßige Importbeschränkungen
- technische Normen und sonstige Vorschriften und
- öffentliche Aufträge und Dienstleistungen.

(1) Auf dem Gütermarkt gibt es gegenwärtig in einzelnen Mitgliedstaaten mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen. Es handelt sich hierbei vor allem um Spa-

nien, Italien und Frankreich. Rechtlich sind solche nationalen Importkontingente durch Artikel 115 EWG-Vertrag gedeckt. Dieser ermöglicht zum Schutz nationaler Interessen auch die Verhinderung sog. Umweg-Einfuhren, also Einfuhren aus Drittländern über andere EG-Länder bei den kontingentierten Produkten.

Mengenmäßige Importkontingente sind mit dem deutschen Verständnis von liberalem Handel schwer vereinbar. Ganz offensichtlich sind sie auch mit dem einheitlichen Markt, der eine Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen vorsieht, nicht in Einklang zu bringen. Konsequenterweise müssten ab 1992 alle nationalen mengenmäßigen Beschränkungen beseitigt werden. Damit ist aber nicht in allen Fällen zu rechnen. Nach Verlautbarungen aus Brüssel strebt die EG-Kommission die Beseitigung einiger nationaler Einfuhrkontingente an. Sie schließt aber nicht aus, dass für sog. sensible Bereiche ein Ersatz in einheitlichen, EG-weiten Beschränkungen gefunden wird. Die entscheidende Frage ist dann: Was heißt ‚sensibel‘? Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass eine EG-weite Regelung der Einfuhrkontingente für einige Mitgliedsländer der EG - z. B. für die Bundesrepublik - zu einer Entliberalisierung des Güterhandels mit Drittländern führt.

Dagegen wehren sich die betroffenen Länder innerhalb und außerhalb der EG. Man muss befürchten, dass einzelne Drittländer, sofern sie über geeignete Druckmittel verfügen, zu Gegenmaßnahmen greifen. Leidtragende wären - wie gesagt - die exportintensiven und liberalen Länder wie Deutschland. Wenn schon keine völlige Beseitigung von Einfuhrbeschränkungen erreicht werden kann, dann sind mir - ich sage das ganz offen - für eine Übergangszeit noch einzelne nationale Handelsbarrieren lieber als neue EG-weite. Unilaterale Handelsrestriktionen sind nämlich dann später leichter aufzuheben als solche, die auf dem Brüsseler Verhandlungstisch erst einmal festgezurr wurden.

(2) Ein weiteres mögliches Konfliktfeld in den Außenbeziehungen der EG sind technische Handelshemmnisse. Technische Normen und Vorschriften sind sehr subtile und vielleicht deshalb besonders wirkungsvolle Instrumente, die den Marktzugang erschweren oder unmöglich machen können.

Mit der Vollendung des Binnenmarktes soll es auch hier zu einheitlichen Regelungen kommen. Grundsatz auf dem Weg dahin ist die wechselseitige Anerkennung der jeweiligen Vorschriften. Das käme auch den Drittländern zugute. Doch schon heute sind Ansätze erkennbar, diese Vorteile gegenüber den Drittländern einzuschränken bzw. sie als handelspolitische Konzession auszugeben, die eine Gegenleistung verlangt. Das Stichwort ‚Gegenleistung‘ führt zwangsläufig in die handelspolitische Grundsatzdiskussion. Wie sollen die Außenbeziehungen des künftigen Gemeinsamen Marktes gestaltet werden? Meistbegünstigung oder Reziprozität? Oder eine Mischung aus beidem?

Folgt man dem Ansatz der Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung, dann könnten Drittländer die Vorteile des Gemeinsamen Marktes ohne Gegenleistungen genießen. Bei Reziprozität dagegen würde die EG jeweils auf entsprechenden Gegenleistungen bestehen. Aus ihrer Sicht verständlich ist das Interesse der Drittländer, so oft wie möglich unter die Klausel der Meistbegünstigung zu fallen. Meistbegünstigung ist das zentrale Element der Multilateralität. Sie ist die Grundlage einer zunehmenden Öffnung der Märkte, die wir alle wollen. Natürlich setzt das voraus, dass alle sich an die Spielregeln halten. Wer mit Dumping oder Subventionen operiert - und das geschieht leider allzu oft -, darf sich nicht wundern, wenn dies Gegenmaßnahmen auslöst. Dann sind wir sehr schnell beim ‚verhandelten‘ Außenhandel und der Reziprozität.

Schon heute gibt es dies bei so unterschiedlichen Produkten wie Bananen, Textilien, Videorecordern, Autos oder Stahl. Nehmen Sie das Beispiel Stahl. Sie kennen den Leidensweg dieser Branche seit Mitte der 70er Jahre. Hätte man den Marktkräften freien Lauf gelassen, so wären Angebot und Nachfrage recht bald ins Gleichgewicht gekommen. Aber die Realität lief anders. Kein Stahlerzeugungsland hat in der Krise auf Eingriffe in den Markt mit technokratischen Instrumenten verzichtet: Subventionen, Dumping und Kontingente - in verschiedenen Variationen und Mischungsverhältnissen.

In Sachen Subventionen sitzen die Europäer mit ganz vorn auf der Anklagebank. Auch wir Deutschen sind nicht gänzlich sündenfrei (Stichwort Saarstahl).

Die Ruhrhütten haben je Tonne gerade ein Zehntel dessen bekommen, was unseren Konkurrenten in Italien, Frankreich, Belgien und Großbritannien zugeflossen ist. Und nur in Deutschland wird ein großer Teil der Stahlhilfen zurückgezahlt. Die Schwellenländer, die so lautstark überall freien Marktzugang fordern, subventionieren ihre Stahlproduzenten manchmal mit geradezu abenteuerlichen Beträgen. Eine auf Investitionsangaben der UNIDO gestützte Modellrechnung ergibt, dass neue Stahl- und Walzwerke in Entwicklungsregionen das eingesetzte Kapital nicht verzinsen. Manche können nicht einmal für ihre Material- und Arbeitskosten Lücken schließt der Staat.

Zu beklagen sind auch die immer wieder auftretenden Dumpingpraktiken von Anbietern aus Drittländern. In der EG wird dagegen sehr zurückhaltend vorgegangen. Aus der Sicht der europäischen Erzeuger ist die EG-Kommission viel zu langmütig.

Ganz andere Geschütze werden seit jeher in den USA aufgefahren. Natürlich muss man Verständnis haben für die Sorgen einer Industrie, die sich ihren Markt nicht durch unfairen Handel zerstören lassen will. Aber muss es deshalb zu Überreaktionen kommen? In den USA hat man es jedenfalls verstanden, die wichtigsten Auslandskonkurrenten - ob schuldig oder nicht - in ein dichtes Netz von, Selbstbeschränkungsabkommen einzubinden. Dieses Instrument führte - rigoros praktiziert - seit 1982 zu einem Rückgang der amerikanischen Stahlimportquote von 26 v.H. auf 20 v .H. Diese Abkommen laufen jetzt im Herbst aus. Längst haben die Auseinandersetzungen über eine Nachfolgeregelung begonnen. Wer die Stahlszene in den USA kennt, muss davon ausgehen, dass es weiterhin Beschränkungen geben wird, die den Marktzugang bis ins Kleinste regeln.

Es gibt auch Importbeschränkungen für Stahleinfuhren in die EG. Der wesentliche Unterschied zum amerikanischen System: Sie sind weniger rigoros und kaum wirksam. Die von der EG-Kommission mit den wichtigsten Lieferländern jährlich abgeschlossenen Abkommen haben eher den Charakter von ‚Gentlemen Agreements‘. Sie können rechtlich nicht verhindern, dass die Men-

genplafonds überschritten werden, was in der Praxis häufig geschieht. In den USA dagegen garantiert ein doppeltes Lizenzsystem die Einhaltung der festgelegten Mengen.

Ein Sonderfall in diesem Zusammenhang ist Japan. Über Jahrzehnte war es für ausländische Anbieter nahezu unmöglich, auch nur eine einzige Tonne Stahl nach Japan zu verkaufen. Dafür sorgten sehr subtile Instrumente. Inzwischen haben die Japaner begonnen, die Mauern um ihren Binnenmarkt abzubauen, langsam zwar, aber immerhin. Beim Stahl beträgt die Importquote jetzt 9 v .H. Sie wird vermutlich allmählich weiter steigen. Zum Vergleich: Die deutsche Stahlimportquote beträgt 39 v .H. Ein zweites Branchenbeispiel betrifft Autos. Eine Reihe von EG-Ländern beschränkt die Einfuhr von japanischen Fahrzeugen:

- In Frankreich fällt die Schranke bei 3 v. H. Marktanteil,
- in Großbritannien liegt die Quote bei 11 v.H.,
- Italien lässt nur 3.300, Spanien nur 2.000 japanische Autos zu,
- Portugal beschränkt den Import auf jeweils 10.000 komplette Personewagen und PKW Montagesätze.

Rechtlich sind solche nationalen Importkontingente - noch - zulässig. Was aber passiert nach Abschaffung der Kontrollen an den, Binnengrenzen? Werden nationale Kontingente durch die Einführung neuer, EG-weiter Beschränkungen ersetzt? Oder fallen die Kontingente ganz weg?

Jedermann weiß, dass es sich bei Autos ebenso wie bei Stahl um ein hochsensibles Thema handelt. Die Autoindustrien der europäischen Länder sind Schlüsselbranchen der wirtschaftlichen Entwicklung. Es ist sicherlich richtig, dass die deutsche Autoindustrie durch die französischen und italienischen Mengenbeschränkungen bei solchen Drittlandsimporten Vorteile auf diesen Märkten erfahren hat. Sie hat ihre Marktanteile dort kräftig ausgeweitet. Gleichzeitig hat sie aber das Anwachsen japanischer Autoimporte nach Deutschland hingenommen

und sich diesem Wettbewerb gestellt. In Frankreich und Italien sieht man die Sache anders. Aus der italienischen Autoindustrie stammt die bemerkenswerte Äußerung, man sei zwar im Prinzip für offene Märkte, aber die Gemeinschaft dürfe nicht zum Libanon der Weltwirtschaft werden.

In Japan rechnet man offensichtlich schon jetzt damit, dass die Importkontingente auch nach 1992, wenn auch in anderer Form, erhalten bleiben. Japans Autoproduzenten verstärken ihre Direktinvestitionen in Europa und bauen die Kooperationen mit europäischen Partnern aus. Unternehmerisch ist das in der Automobilindustrie sicherlich eine richtige Antwort. Aber auch das geht nicht ohne Konflikte, Stichwort local-content-Raten. Sie alle kennen die Position Frankreichs, das sich lange gegen den Import von in Großbritannien produzierten japanischen Autos gewehrt hat.

Wohin würde eine solche Haltung führen? Etwa dahin, dass die europäische Industrie, die auf vielfältige Weise die Automobilhersteller weltweit mit Teilen und Ausrüstungen beliefert, sich gegen den Trend der Globalisierung im Automobilbau stellt? Wird Europa morgen etwa die Lieferungen von Autos verhindern wollen, die in den neuen Fabriken japanischer Autofirmen in den USA, den sog. Transplants, gebaut werden? Könnte Europa sich eine Handelsauseinandersetzung dieser Dimension wirklich leisten? Wohl verstanden - es wäre eine Auseinandersetzung mit den USA, nicht mit Japan. Wenn ich auf diese Problematik hinweise, dann heißt dies keineswegs, dass ich dem Expansionsdrang der japanischen Autofirmen und seiner Methodik gleichgültig gegenüberstehe. Ihm begegnet Europa aber am besten dadurch, dass es seine eigenen Produkte so trimmt, dass sie gegen die japanische Konkurrenz überall ihren Markt finden.

Die Frage nach der richtigen Handelspolitik lässt sich nicht nur mit den Instrumenten der Wirtschaftswissenschaft beantworten. Handelspolitik muss sich natürlich immer auch ausrichten an den Realitäten in den anderen Politikfeldern. In dieser Welt der Unvollkommenheiten geht es in einigen Bereichen wohl nicht ganz ohne Reziprozität. Die EG-Kommission will Reziprozität dann ins Spiel

bringen, wenn EG-Unternehmen der Zugang zu Drittmärkten schwerer gemacht wird als umgekehrt. Was so verstandene Reziprozität im Einzelfall bedeutet, garantiert natürlich langwierige Auseinandersetzungen.

(3) Lassen Sie mich nun auf einige Besonderheiten in den Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu wichtigen Drittlandspartnern eingehen; zunächst auf die Länder der EFTA. Sie sind zusammengenommen unser größter Absatzmarkt außerhalb der EG. Umgekehrt gilt dies in noch stärkerem Maße. 55 v. .H. der EFTA-Exporte entfallen auf die EG. In dieser Situation haben die EFTA-Länder folgende Handlungsalternativen:

- Erstens könnten die EFTA-Länder eine Sonderbehandlung anstreben, die ihnen bevorzugte Rechte einräumt.
- Zweitens könnten sie eine möglichst parallele Wirtschaftspolitik zur EG verfolgen durch eine äquivalente Gesetzgebung.
- Drittens könnten EFTA-Mitglieder der EG beitreten.

Insgesamt also ein Entscheidungsdilemma, das zur Aushöhlung der EFTA führen kann: In Österreich, Schweden und Norwegen wird bereits laut über einen EG-Beitritt nachgedacht. Bundeskanzler VRANITZKY erklärte bei der Eröffnung der Hannover-Messe, Österreich strebe die vollständige und nicht-diskriminierende Teilnahme am gemeinsamen Binnenmarkt an. Beitrittsvorbehalte in Österreich und Schweden sind deren politische Neutralität. Auch Finnland macht seine politische Neutralität geltend, will aber die wirtschaftliche Verbindung zur EG weiter über die EFTA suchen. Den eigenständigsten Weg wird wohl die Schweiz gehen. Dort wird nicht nur auf die im Wiener Kongress 1815 anerkannte ‚immerwährende Neutralität‘ verwiesen; auch ihre konstitutionelle Ordnung steht einem EG-Beitritt wohl im Wege.

Die offizielle Position der EG-Kommission im Hinblick auf die weitere Zusammenarbeit mit den EFTA-Ländern ist eindeutig:

- Erstens, Vorrang für die Vollendung des Binnenmarktes,

- zweitens, Wahrung der Entscheidungsautonomie der Gemeinschaft,
- drittens, Ausgewogenheit bei den Vor- und Nachteilen der ausgehandelten Regelungen mit Drittländern.

Anders gelagert - vom politischen und wirtschaftlichen Potential her – sind die Verhältnisse in den Beziehungen zu den USA. 23 v .H. der US-Exporte gehen in die EG. Politik und Wirtschaft in den USA begrüßen grundsätzlich den europäischen Einigungsprozess. Drüben werden die Vorteile eines großen einheitlichen Binnenmarktes für die Absatz- und Investitionsabsichten amerikanischer Unternehmen durchaus gesehen. Ebenso deutlich sind jedoch die skeptischen Stimmen. Man fürchtet ein ‚Europa für Europäer‘, also eine protektionistische Abschließung.

Dieser Zwiespalt ist auch kennzeichnend für die Haltung der neuen amerikanischen Administration. Handelsminister MOSBACHER sprach kürzlich von einer „nicht unerheblichen Minderheit (in Europa), die versuchen wird, ihre protektionistischen Maßnahmen aufrechtzuerhalten oder zu verstärken“. Um dies zu verhindern, fordert er für die Vereinigten Staaten im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes „einen Sitz am Tisch, zumindest als Beobachter“. Klartext spricht die neue Handelsbeauftragte Carla HILLS. Sie kündigt wirksame politische Antworten auf solche EG-Maßnahmen an, die eine unfaire Diskriminierung amerikanischer Exporteure und Investoren darstellen.

Ein wichtiger Bereich, in dem mehr Rücksicht auf amerikanische Belange und mehr Mitspracherecht verlangt wird, betrifft die Vereinheitlichung der technischen Normen. Amerikanische Unternehmen befürchten, eine solche Vereinheitlichung könne die europäischen Produzenten gewollt oder ungewollt bevorzugen. Weiterhin zeigen sich die USA besorgt über eine Kommissions-Richtlinie zur Zulassung von Finanzinstitutionen, die auf strikter Reziprozität besteht. Für einige Argumente der USA habe ich Verständnis. Ich würde es allerdings begrüßen, wenn die USA an ihr eigenes Handeln ebenfalls strenge Maßstäbe anlegen würden. Denn auch bei uns gibt es manchmal Irritationen darüber, was in Washington geschieht. Wir in Europa brauchen den transatlantischen Handel

und haben jedes Interesse daran, alle im Weg stehenden Schranken zu beseitigen.

Auch die Wirtschaftsbeziehungen mit Japan muss Europa unbedingt weiter ausbauen. Das gilt allerdings nicht nur in einer Richtung. Japan ist für die Länder der EG immer noch ein wenig erschlossener Markt. Gerade 1,5 v. H. der EG-Exporte gingen 1987 nach Japan. Umgekehrt finden schon 16 v. H. der Japan-Exporte in der Gemeinschaft ihre Abnehmer. Entsprechend verzeichnet die EG Jahr für Jahr ein hohes Handelsdefizit gegenüber Japan. Aus europäischer Sicht bereiten vor allem zwei Dinge Sorge:

- Erstens bestehen immer noch Restriktionen des japanischen Marktes. Die EG fordert zu Recht weitere Marktöffnungen, sei es bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Arzneimitteln oder Kraftfahrzeugen.
- Zweitens beobachten wir aufmerksam die weitere Entwicklung in den Beziehungen Japans mit den USA. In den USA gibt es eine auffällige Tendenz, Handelsprobleme bilateral zu regeln. Als Beispiele dafür stehen Selbstbeschränkungsabkommen bei japanischen Stahl- und Pkw-Exporten oder das Halbleiter-Abkommen. In letzter Zeit mehren sich in den USA sogar Stimmen, die eine US-japanische Freihandelszone befürworten.

In der Tat befindet sich Japan außenwirtschaftlich in einer Umbruchphase. Die lange Zeit betriebene Strategie, mit ausgewählten Produkten insbesondere den amerikanischen Markt zu erobern, stößt an politische Grenzen. Von daher muss man damit rechnen, dass Japan seine Außenhandelsströme zunehmend umzulenken versucht. Die Europäische Gemeinschaft mit ihren 320 Mio. Konsumenten ist da natürlich ein außergewöhnlich attraktiver Markt. Andererseits muss anerkannt werden, dass inzwischen doch bereits 44 v. H. aller japanischen Importe aus Fertigwaren bestehen. Dies entspricht zwar bei weitem noch nicht den Anteilen bei vergleichbaren Industriestaaten. Es zeigt aber, dass Japans Wirtschaft bereit ist, in die Phase der internationalen Arbeitsteilung auch für Güter der industriellen Fertigung einzutreten.

Mehr Wohlstand durch mehr Markt, diese Logik des Binnenmarktes muss auch im globalen Rahmen des GATT gelten. In periodischen Verhandlungsrunden wurden durch das erfolgreiche Wirken des GATT Handelsschranken Schritt für Schritt abgebaut. Besonders deutlich wird dies an den Zollsätzen. Von ursprünglich 40 v. H. konnten die Einfuhrzölle in den GATT-Ländern auf heute durchschnittlich 4 v. H. gesenkt werden. Leider entwickelte sich die Liberalisierung nicht zu einem kontinuierlichen Prozess. Nach den großen Fortschritten in den 50er und 60er Jahren geriet der Abbau von Handelsschranken zunehmend ins Stocken. Was waren die Gründe?

- Erstens: Der Abbau der Zollschranken war der einfachere Teil des Liberalisierungskatalogs. Das Dickicht der nicht-tarifären Handelshemmnisse ist sehr viel schwieriger zu durchdringen. Außerdem kamen zunehmend die lange ausgeklammerten Problembereiche wie Landwirtschaft oder Dienstleistungen auf die Tagesordnung.
- Zweitens: In den krisenhaften Situationen der 70er und 80er Jahre sind protektionistische Maßnahmen zum Schutz gefährdeter Branchen reihenweise ins Kraut geschossen. Die Lösung dieser Problemfälle stößt aber auf viel mehr Schwierigkeiten als der Abbau allgemeiner Zolltarife.
- Drittens: Mit den schwindenden Erfolgsaussichten für eine globale Liberalisierung wuchs die Neigung zu wirtschaftlicher Blockbildung. Worüber sich 90 Länder nicht einigen konnten, das gelang unter 10 oder 15 Beteiligten schon eher. Diese Blockbildung hat durchaus etwas für sich. Regional begrenzte Fortschritte sind besser als gar keine. Allerdings sollten Regionallösungen den Weg für globale Fortschritte ebnen und nicht neue Hindernisse auftürmen. In diesem Zusammenhang kommt Europa '92 vom Anspruch und vom Gewicht her eine besondere Verantwortung zu.

In der laufenden GATT-Runde stehen Themen auf der Tagesordnung, die auch Schwerpunkte der europäischen Integrationsbemühungen sind: Die Abschaffung nicht-tarifärer Handelshemmnisse oder die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen. Außerdem geht es um einen besonderen Problembereich, nämlich die Entwicklung einer stärker marktorientierten Agrarpolitik. Hier treten die Interessengegensätze besonders krass zutage. Überall in der Welt sind massive staatliche Subventionen sowie eine rigorose Abschottung nach außen typisch für den Agrarsektor. Dadurch ist ein immer größeres Konfliktpotential

entstanden - durchaus geeignet, zu einer ernsten Bedrohung des Welthandels insgesamt zu werden. Eine Überprüfung überkommener Positionen steht dringend an, auch und gerade in der EG. Die Agrarsubventionen Europas wirken als Sondersteuer und hindern die Volkswirtschaften an der Entfaltung ihrer vollen Leistungsfähigkeit. Die bisherige EG-Agrarpolitik der subventionierten Überproduktion ist auch aus handelspolitischen Gründen nicht länger durchhaltbar. Es wäre an der Zeit, endlich einen Ausweg aus dieser Ressourcenverschwendung ohnegleichen zu finden.

Aber Ressourcenverschwendung und Wettbewerbsverfälschung durch Subventionen finden auch anderswo statt. Sie sind selbstverständlich ebenso an den Pranger zu stellen. Es wäre deshalb ein großer Fortschritt, wenn im Zuge der angestrebten Stärkung des GATT auch eine schärfere Fassung der Anti-Subventionsbestimmungen erreicht werden könnte. Ebenso wichtig wäre es, solchen Normen dann auch die notwendige Geltung zu verschaffen.

(4) Aus diesen Problemskizzen ersehen Sie, dass die angestrebte Vollendung des Binnenmarktes eine Reihe von wichtigen Fragen für die Außenbeziehungen der EG aufwirft. Unsere Handelspartner in den Drittländern zeigen sich mit Blick auf 1992 weit weniger euphorisch als manche Politiker innerhalb der EG. Die Gemeinschaft steht vor der schwierigen Aufgabe, die Vollendung des Binnenmarktes voranzutreiben, ohne damit extern neue Handelskonflikte zu provozieren. Aber auch EG-intern wird die Weiterentwicklung der gemeinsamen Außenwirtschaftspolitik rächt ohne Spannungen bleiben, weil die Exportinteressen und die Rücksichtnahmen auf bestimmte nationale Branchen in den Mitgliedsländern so verschieden sind:

Die Vollendung des Binnenmarktes könnte die größte, marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftseinheit der Welt schaffen. Damit wächst natürlich die europäische Verantwortung für einen funktionierenden Außenhandel. Das gilt auch für das Auftreten der EG in den zuständigen internationalen Gremien. Wer sonst sollte auf den Märkten und an den Verhandlungstischen mit gutem Beispiel vo-

rangehen, wenn nicht die wirtschaftlichen Führungsmächte USA, Japan und Europa?

Diskussion

Die Nachmittagsdiskussion unter Leitung von Prof. KLOTEN, Stuttgart / Tübingen, konzentrierte sich hauptsächlich auf folgende Punkte.

1. Referat HINTERSCHEID

(1) Vor allem wurde die Rechtfertigung der ‚sozialen Dimension‘ i. S. eines Mindeststandards für Tarif- und Sozialleistungen bezweifelt. Einerseits wurde hervorgehoben, dass Tarif- und Sozialleistungen getrennt werden müssten, weil die Struktur der Versicherungsleistungen in den einzelnen Ländern verschieden sei und nicht miteinander verglichen werden könne, da das private Element unterschiedlich ausgeprägt sei. Das Verhältnis zwischen staatlichen und privaten Versicherungsleistungen mache Kosten und Leistungen der Sozialversicherung unvergleichbar. Andererseits wurde aus der Sicht der Unternehmungen gerade der Zusammenhang zwischen direkten Lohnkosten und sog. Lohnnebenkosten, die ja im wesentlichen Sozialversicherungsaufwendungen umfassen, als Gesamtsumme der Aufwendungen für den Produktionsfaktor Arbeit herausgestellt. Der Unterschied bestehe nur in der verschiedenen Aufteilung der gesamten Aufwandssumme. Für den Arbeitgeber sei es irrelevant, ob er die Sozialversicherungsbeiträge für den Arbeitnehmer an den Sozialversicherungsträger überweise oder an den Arbeitnehmer auszahle. Da stets die Gesamtsumme der Arbeitskosten entscheidend sei, könnten die Sozialabgaben auch keineswegs als ‚zusätzliche‘ Leistungen des Arbeitgebers angesehen werden.

Dem Referenten zufolge sollen hingegen nicht allein die Marktkräfte über das Wohl und Wehe der Unternehmungen und ihrer Beschäftigten entscheiden. Die Marktkräfte könnten eben nicht das Soziale und Humane regeln, wenn man ihnen mehr oder weniger freien Lauf lasse. Eingriffe in den Markt durch besondere Regeln für soziale Aspekte müssten zulässig sein, um einen Gleichlauf zwi-

schen Wirtschafts- und sozialer Entwicklung zu erreichen. Dies sei Aufgabe sowohl des Gesetzgebers als auch der Gewerkschaften; von beiden müsse die Berücksichtigung des sozialen Elementes sichergestellt werden.

(2) Jedweder Handlungsbedarf, die Höhe der Lohnsumme insgesamt oder deren Aufteilung auf direkte und indirekte Lohnkosten europaweit zu nivellieren, wurde bestritten. Vielmehr müsse man den Lohnverhandlungen wie

Alfred Falkenstein

Freier Warenverkehr in der EG

Staatliche Handelsbehinderungen und

Wettbewerbsverzerrungen - Erkennen und Abwehren

Der freie Wettbewerb aller europäischen Unternehmen untereinander soll mit der angestrebten Vollendung des Binnenmarktes bis zum 31.12.1992 verwirklicht werden. Dennoch errichten die Mitgliedstaaten-innenpolitischen Zwängen nachgebend - immer wieder Handelsbarrieren oder sie verfälschen den Wettbewerb durch staatliche Maßnahmen. Die blockierenden Handelsregelungen werden mit Ausnahmegründen des Vertrages oder mit dem Gesundheits- und Verbraucherschutz gerechtfertigt. Auch nach einer Harmonisierung der nationalen Vorschriften ist den Mitgliedstaaten noch die Möglichkeit gegeben, ihre nationalen Vorschriften unter bestimmten Voraussetzungen anzuwenden.

Die nationalen Maßnahmen zur Wettbewerbsverzerrung und zur Handelsbehinderung sind von großer Vielfalt und von großem Einfallsreichtum geprägt. Das Handbuch gibt die Kriterien zur Beurteilung der staatlichen Maßnahmen. Teil I legt in prägnanter Fassung die Grundlagen des Vertrages zur Sicherung des freien Warenverkehrs dar. In Teil 2 werden die wesentlichen Kategorien staatlicher Wettbewerbsverzerrungen und Handelsbehinderungen abgehandelt. Dabei werden die allgemeinen Grundsätze des Europäischen Gerichtshofes zum freien Warenverkehr an Fallbeispielen herausgestellt. Teil 3 befasst sich mit den Hilfsmöglichkeiten und den Wegen zur Abwehr staatlicher Handelsbehinderungen, die den Betroffenen oft auch in Strafverfahren verstricken.