



# WILHELM HAFERKAMP

Vizepräsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaft

## WELTHANDEL AM SCHEIDEWEG

MONTAG, 8. MAI 1978



Der Welthandel ist seit einiger Zeit wieder ein Thema in Nachrichten und Kommentaren, in den Diskussionen und Reden von Politikern und Wirtschaftswissenschaftlern. Das ist bezeichnend. Es muß wohl nicht so gut um ihn stehen. Als es ihm gut ging in den zwei Jahrzehnten seit Beginn der fünfziger Jahre, war von ihm allenfalls die Rede in Statistiken. Sie waren positiv. Sie zeigten steigende Wachstumsraten. Sie waren Anlaß für optimistische Kommentare, und – wichtiger noch – sie waren Element für progressive Unternehmensentscheidungen.

Warum sollte man damals auch viel über Welthandel reden? Er florierte. Man nahm an ihm teil. Man „handelte“ – im doppelten Sinn des Wortes. Nun ist es umgekehrt: Weniger Handel, weniger Handeln – mehr Reden. Dies ist auch eine.

Ich wage es dennoch – einmal wegen des Geburtstages des Vereins Hamburger Exporteure. Er war in den 75 Jahren seit seiner Gründung gestaltend am Welthandel beteiligt – in guten und in schlechten Zeiten. Zum anderen weil mir in der Kommission der Europäischen Gemeinschaften eine besondere Zuständigkeit übertragen ist für die Außenbeziehungen.

Wir alle wissen es: Die Europäische Gemeinschaft ist angeklagt, daß sie eine protektionistische Politik verfolge und so den Welthandel störe. Es wird ihr vorgeworfen, sie schließe sich – vor allem im Bereich der Landwirtschaft – von Importen ab und sie schütze sich zunehmend auch vor der Einfuhr industrieller Erzeugnisse. Man fürchtet, daß so dieser größte Teilnehmer am Welthandel eine Politik einleiten könne, die schließlich alle in das wirtschaftliche Chaos wie in den dreißiger Jahren führen müsse.

Dazu stelle ich fest:

1. Die Europäische Gemeinschaft ist der größte Importeur und Exporteur der Welt. Ein offener und freier Welthandel ist für sie lebensnotwendig.
2. Sie muß deshalb „protektionistische Maßnahmen abwehren“ (so wörtlich die Erklärung des Europäischen Rates ihrer Staats- und Regierungschefs vor genau einem Monat in Kopenhagen).
3. Die Durchsetzung dieser politischen Absicht bedarf täglich neuer Anstrengungen.

Selbstverständlich müssen wir uns gegen Handelspraktiken schützen, die international geltende Regeln verletzen, z. B. Dumping. Es ist aber nicht alles Dumping, was im Wettbewerb unbequem ist. Wir brauchen sicher auch da und dort Schutz vor Einfuhren, um die sozialen Folgen wirtschaftlich notwendiger Umstellungen erträglich halten zu können. Dabei müssen wir uns an folgende Grundsätze halten:

- der Schutz ist die Ausnahme,
- er kann nur vorübergehend gewährt werden,
- er darf nur unter Einhaltung internationaler Verpflichtungen und nach den entsprechenden Regeln und Verfahren festgelegt werden.

Die Zeit, die uns ein solcher Schutz gewährt, müssen wir für die notwendigen Umstellungen nutzen. Die Versuchung liegt nahe, solche Schutzmaßnahmen zur Regel- und Dauereinrichtung zu machen. Hier einige Tatsachen:

Im Europäischen Parlament wurde vor ein paar Monaten ein Entschließungsantrag eingebracht, der

- verlangte festzustellen, „daß nun der Gemeinsame Markt nach allen Himmelsrichtungen offen ist“;
- kritisierte „die unkontrollierbaren Einfuhren aus Drittländern“ und der
- behauptete, „daß die wichtigsten Sektoren der europäischen Wirtschaft durch die Anarchie im außergemeinschaftlichen Handel schwer gestört werden“.

Daraufhin forderte dieser Antrag u. a.:

- einen „Außenzolltarif, der eine wirksame Gemeinschaftspräferenz gewährleistet“, und
- die „Einführung eines Abschöpfungssystems“, d.h. eines Systems von Zusatzzöllen für Erzeugnisse von arbeitsintensiven Industriezweigen ... um den Warenverkehr zu regeln“.

Dieser Antrag fand keine Mehrheit im Europäischen Parlament. Die Denkweise seiner Autoren aber ist bemerkenswert: Sie wollen Bestandteile der europäischen Agrarpolitik auf die europäische Industriepolitik übertragen. Dabei übersehen sie offenbar: Die Europäische Gemeinschaft kann sich ihre Agrarpolitik und deren Kosten nur leisten, weil und solange sie eine wettbewerbsfähige und leistungsstarke Industrie hat. Dieser Parlamentsantrag war sicher eine extreme Äußerung in Richtung auf Protektionismus. Es gibt andere Erfahrungen im Brüsseler Alltag. Sie sind weniger dramatisch, mahnen aber gleichwohl zur Wachsamkeit: Da stehen Regierungen unter dem Druck von Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und politischen Gruppierungen. Sie alle fordern für dieses Produkt oder jene Branche Schutz vor Einfuhren.

Der Druck wird – unter kumulativer Verstärkung – nach Brüssel geleitet. Denn dort liegt die Kompetenz für die gemeinsame Handelspolitik. Manche Regierung verlangt dann Maßnahmen gegen Einfuhren, die sie selbst bilateral gegenüber den Ausfuhr ländern kaum vertreten wurde. Für die Außenwelt ist ja der Verantwortliche „Brüssel“ – und nicht mehr Paris oder Dublin, Rom, London oder Bonn (die nicht genannten Hauptstädte sind auch beteiligt ...)

Diese Bequemlichkeit des Sich-Verstecken-Könnens darf nicht zur gefährlichen Gewohnheit werden. Ebenso wenig darf die Gewohnheit Platz greifen, daß ein Wirtschaftssektor nach dem anderen seinen Schutzaun verlangt und bekommt. Die Textil- und Stahlabkommen sind keine Berufungsfälle. Sie sind Teil internationaler Ordnungsbemühungen mit unseren an diesen Sektoren besonders interessierten Welthandelspartnern. Die Textilabkommen geben im Rahmen der internationalen All-Faser Regelung den Exportländern in den nächsten fünf Jahren eine sichere Grundlage für Lieferungen in die Gemeinschaft. Die Alternative wäre ein weltweites Chaos in der Textilwirtschaft gewesen.

Die Stahlabkommen haben einstweilen die Gefahr einseitiger Schutzmaßnahmen in aller Welt gebannt. Damit wurde eine notwendige Voraussetzung geschaffen für internationale Bemühungen um längerfristige strukturelle Regelungen dieser Industrie. Die beiden genannten Sektorenabkommen haben trotz aller Umsicht doch Folgen, die uns zur Vorsicht vor Nachahmung mahnen sollten:

Die Abkommen schreiben für die Einfuhr verschiedener Produkte vor: Preise, Preisabschläge, Mengen nach Stückzahl oder Gewicht usw. Und das z.T. für Herkunfts länder und Empfängerländer. Das muß überwacht und kontrolliert werden. Dafür braucht man Formulare, Lizzenzen, Ursprungszeugnisse und – natürlich: Kontrolleure, Zollbeamte, Statistiker, Verwalter. (Der Kommission in Brüssel wurden vom Ministerrat für die Durchführung der Textil- und Stahlabkommen 84 zusätzliche Stellen zugewiesen.) Ich halte das nicht gerade für den optimalen Beitrag zur Bewältigung unserer Beschäftigungsprobleme.

Eine weitere Folge: Für manche Erzeugnisse (etwa Herrenhemden und Damenblusen) wurde die Anzahl genau festgelegt, die jährlich von einem bestimmten Exportland in jeden Mitgliedstaat der Gemeinschaft geliefert werden darf. Da muß man dann auch sicherstellen, daß nicht etwa unzulässigerweise Hemden oder Blusen indischer Provenienz von Deutschland nach Frankreich oder umgekehrt verbracht werden. Auch hier Formulare und Kontrollen – und zwar innerhalb der Gemeinschaft, im Gemeinsamen Markt! Deutlicher kann die Gefahr nicht werden, der wir im eigenen Hause begegnen müssen!

Wir müssen ihr zuerst im eigenen Hause begegnen. Um so besser können wir dann auch den protektionistischen Bestrebungen entgegentreten, die sich allenthalben in der Welt zeigen. Wir begrüßen in Brüssel, daß die erwähnten Gefahren in wichtigen Kreisen der Wirtschaft und Politik erkannt werden. – Nicht nur in Europa. Aber: Reicht das aus? Genügt es, wenn da und dort die Risiken des Protektionismus gesehen werden? Sitzt das Übel nicht viel tiefer?

Besorgniserregend ist doch im Grunde die Haltung, die zum Protektionismus führt:

- das Streben nach Konservieren des Bestehenden,
- das Abwehren von Veränderungen,
- die Furcht vor der Herausforderung durch den Wettbewerb.

Mauern sind keine Symbole für Bewegung. Auch nicht wirtschaftliche Schutzmauern. Die wirtschaftlichen Erfolge und der soziale Standard in Europa sind nicht erreicht worden in einem Jahrhundert der Defensive und der Zaghhaftigkeit. Sie sind das Ergebnis

- der furchtlosen Annahme jeder Herausforderung
- der Entschlossenheit zur Überwindung von Schwierigkeiten
- der stetigen Suche nach neuen Zielen und den Wegen dorthin.

Dieser Geist des Offenseins und des Vorwärtsstrebens hat uns das gebracht, was wir heute haben. Wenn er erschlafft, wenn wir nur das Erreichte verteidigen, dann werden wir verlieren.

Wir erleben einen großen Umbruch der Weltwirtschaft. Ölschock und Rezession gehören zu seinen Stationen, Rohstoffpreise und Arbeitslosenzahlen zu seinen Erkennungszeichen. Seine Wirkungen erreichen alle Volkswirtschaften – ohne Rücksicht auf ihr Wirtschaftssystem. Sie treffen Industriestaaten ebenso wie Entwicklungsländer. Es geht nicht mehr nur um eine Neuverteilung der Ressourcen und des Wohlstands. Es geht um eine neue Arbeitsteilung in der Welt.

Entwicklungsländer streben nicht nur nach der Verfügungsgewalt über ihre Naturschätze und nach der Sicherung ihrer Einkünfte. Sie wollen und müssen auch eigene Verarbeitungsindustrien aufbauen, um Arbeitsplätze und Einkommensquellen für ihre Bevölkerungen zu schaffen. Sie müssen gleichzeitig durch Verbesserung und Ausbau der Agrarwirtschaft ihre eigene Ernährungsgrundlage verbessern. Dazu kommt ein gewaltiger Bedarf an Infrastruktur. In diesem großen Wandel liegen gewiß auch Gründe für Unsicherheit und Furcht und für das weitverbreitete Verlangen nach Schutz. Sollten wir aber nicht eher in diesem Umbruch wie ehedem neuen Antrieb finden

- zur Annahme der Herausforderung,
- zur Überwindung der Schwierigkeiten?

Liegt hier nicht unsere neue Aufgabe?

Von welchen Tatsachen müssen wir ausgehen? In Europa

- stagniert das Bevölkerungswachstum,
- sind die großen Entwicklungen der Infrastruktur wie Autobahnen, Flughäfen, Wohnungsbau, Wasser- und Elektrizitätsversorgung weitgehend durchgeführt,
- schrumpfen traditionelle Industriekapazitäten wie Raffinerien, Petrochemie, Stahl, Schiffbau, Textil, Schuhe,
- gibt es anders als im 19. Jahrhundert keine ausreichende und billige Energiebasis,
- erreicht man ein Wirtschaftswachstum zwischen 2 und 3 % nur mit Mühe.

Anders in den Entwicklungsländern, vor allem in den neuen Industrieländern wie Brasilien, Venezuela, Mexiko, Korea, Taiwan oder Iran und Irak. In dieser Dritten Welt

- wächst die Bevölkerung jährlich um 2-3 %,
- erleben wir eine industrielle Expansion ohne Vorbild - neue Kapazitäten entstehen fast nur noch dort,
- finden sich billige Energie und Rohstoffe,
- beträgt in den neuen Industrieländern das jährliche Wirtschaftswachstum 6-8%.

Solche Zahlen kennen wir nur aus den Zeiten des deutschen Wunders der 50er und frühen 60er Jahre. Das Wunder findet heute draußen statt. Draußen hat man neben niedrigen Rohstoff- und Energiekosten, auch niedrige Arbeitskosten. Und die westliche Technologie beginnt man zu übernehmen. Dort auch werden sich neue Binnenmärkte bilden für Hunderte von Millionen Menschen.

Zur Befriedigung auch nur ihrer Elementarbedürfnisse wird neben dem Aufbau eigener Produktion in diesen Ländern die Lieferung von Fabrikationsanlagen und von industriellen Fertigwaren verstärkt werden müssen. Mit einer auch nur geringen Hebung des Lebensstandards in den am wenigsten entwickelten Ländern würde man dort ebenso wie bei uns Arbeit schaffen. Die potentielle Verbrauchernachfrage dieser Märkte kann überhaupt nicht überschätzt werden. Hinzu kommt die Notwendigkeit zum Ausbau der Infrastruktur in diesen Ländern.

Allein die Lösung der durch die industriellen Ballungszentren schon entstandenen Probleme erfordert gewaltige Investitionen. Caracas und Manila, Mexiko City und Seoul, Sao Paulo und Kairo sind einige Beispiele dafür. Die Entwicklung des allgemeinen Wohnungs-, Gesundheits- und Bildungswesens, von Nachrichten- und Verkehrsverbindungen, von Wasser und Elektrizitätsversorgung sind Generationsaufgaben, müssen aber jetzt begonnen werden.

Welche Nachfrage- und Lieferperspektiven! Sie können zum entscheidenden Antrieb werden für die wirtschaftliche Belebung in Europa. Wir müssen sie entschlossener und umfassender nutzen als bisher.

Gewiß, es gibt eine Fülle bedeutender, ja spektakulärer Projekte und Realisierungen: Flughäfen, Kraftwerke, Seehafen, Untergrundbahnen und Telefonnetze. Da ist sicher viel und Gutes verkauft worden. Das reicht aber auf die Dauer nicht aus. Wir werden mehr, auch selbst draußen investieren müssen. Mancher Standort ist dort eben günstiger, vor allem wegen der Rohstoffe, der Energie und geringerer Umweltbelastung. Und was ist mit der Konkurrenz, die wir uns dann selbst machen bei einer ohnehin schon schlechten Arbeitsmarktlage? Der Industrialisierungsprozeß in den Ländern der Dritten Welt ist selbst ein wichtiger Motor für die Nachfrage:

- nach Erzeugnissen unserer Grundstoff-, Produktionsgüter- und Investitionsgüterindustrien,
- nach unseren Fähigkeiten in Wissenschaft und Technik,
- nach unseren Kapazitäten für Planung und Organisation.

Das wird unsere Exportmöglichkeiten vergrößern. Das wird Arbeitsplätze schaffen. Das ist der Weg zur Öffnung der Märkte, zur Belebung des Welthandels. Ihn müssen wir gehen, wenn wir nicht in der Sackgasse des Protektionismus enden wollen. Dieser Weg ist voller Hindernisse. Es kann der Weg sein zu einer weltweiten Vollbeschäftigungspolitik. Der europäische Rahmen ist dafür zu eng geworden – von den nationalen Größenordnungen ganz zu schweigen.

Wir müssen unseren Unternehmungen ermöglichen, sich auf die neuen Aufgaben und Dimensionen einzustellen durch ihre Entwicklung hier und durch Betätigung draußen. Sie werden sich um so eher dazu entscheiden, je mehr Schutz vor nicht-ökonomischen Risiken sie haben. Dazu können öffentliche Ausfuhrgarantien beitragen. Ebenso wird sich eine neue Zusammenarbeit für Finanzierungsaufgaben zwischen Industrie, Banken und öffentlichen Institutionen entwickeln müssen, bei der die private Finanzierung entscheidend sein wird.

Dafür ist aber erforderlich die Bereitschaft der Entwicklungsländer zur Einhaltung gemeinsam festgelegter Regeln hinsichtlich ausländischer Investitionen.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft hat für das neue Lomé-Abkommen mit mehr als fünfzig Ländern Afrikas, des Pazifik und der Karibischen See Überlegungen ausgearbeitet, die uns diesem Ziel näher bringen können: Zur Förderung und zum Schutz ausländischer Investitionen soll der neue Vertrag Bestimmungen enthalten, die beides berücksichtigen:

- die Souveränitätsrechte der Gastländer hinsichtlich der Zulassung und Eingliederung ausländischer Investitionen in ihre Wirtschafts und Entwicklungspolitik und
- die Notwendigkeit, ausländische Investoren gegen nicht-kommerzielle Risiken zu schützen.

Diese Bestimmungen sollen:

- die Bedeutung der Investitionen für die Finanzierung der Entwicklung hervorheben,
- die Grundregeln festlegen für die Betätigung von ausländischen Unternehmen in den Aufnahmeländern und für das Verhalten der Behörden dieser Länder gegenüber den Investoren,
- die Möglichkeit eröffnen für spezifische Schutzabkommen zwischen der Gemeinschaft und AKP-Ländern, die das wünschen.

Wir wollen in dem neuen Abkommen auch die Gewährung von Vergünstigungen durch die Gemeinschaft (vor allem im Handel) verknüpfen mit der Einhaltung gewisser internationaler Grundnormen auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen. Wir wollen damit auch die Bedeutung der Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) unterstreichen und fordern. Wir denken weiter an Konsultationen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Abkommensstaaten zur gegenseitigen Information

- über die Entwicklung und die Aussichten der jeweiligen Märkte,
- über die Produktions- und Ausfuhrkapazitäten der AKP-Staaten und die Möglichkeiten zu ihrer Verbesserung und Modernisierung.

An diesen Konsultationen sollen Vertreter des wirtschaftlichen und sozialen Lebens beteiligt sein. Dies sind einige Beispiele für den europäischen Versuch,

- die Beziehungen zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern zu einer immer engeren Zusammenarbeit zu entwickeln und dadurch auch
- die Bedingungen für die wirtschaftlichen Aktivitäten so zu gestalten, daß die großen Chancen für alle genutzt werden können.

Gelingt dieser Versuch, dann haben wir einen wichtigen Beitrag geleistet für ein besseres Vertrauensklima in der Weltwirtschaft.

Das gleiche Ziel verfolgen unsere Anstrengungen bei den Verhandlungen der „Tokio-Runde“ im GATT. Wir wollen noch vor der Sommerpause zu politischen Entscheidungen kommen. Wir sind in die entscheidende Phase eingetreten. Es geht um die Gestaltung der Regeln für den Welthandel in den 80er Jahren. Wir haben Zolltarifsenkungen vorgeschlagen, die von 1980 an sich über acht Jahre erstrecken sollen. Wir wollen neben den Zolltarifen Handelsbarrieren abbauen und Regeln festlegen, die für alle Teilnehmer am GATT gelten. Sie betreffen vor allem die Zollbewertung, die Schadenserfordernis bei Dumping, die Schutzklausel, öffentliche Aufträge und Subventionen. Das ist alles sehr technisch und kompliziert. Aber im Grunde geht es darum: Wir müssen in einer Zeit wachsenden Protektionismus den Welthandel freier machen, in einer Zeit weltweiter wirtschaftlicher Schwierigkeiten zeigen, daß die internationale Zusammenarbeit funktioniert, die für den Welthandel zuständige internationale Institution GATT stärken.

Die Stärkung internationaler Institutionen mit Verantwortung für die Weltwirtschaft wird allgemein wichtiger: Die Interdependenz unserer Volkswirtschaft wächst unablässig. Das gilt auch für Ereignisse, die nicht so gravierend sind wie Ölpreisschock oder Dollar-Krise. Wirtschaftliche oder monetäre Entscheidungen im Iran, in Brasilien oder Japan haben positive oder negative Auswirkungen auf Wirtschaftstätigkeit, Beschäftigung und Preise in Europa, Indien oder in den USA – und umgekehrt. Es gibt keine autarken Inseln mehr. Wirtschaftliches Wohlergehen oder Niedergang sind unteilbar geworden.

Das macht die gemeinsame Gestaltung und allgemeine Respektierung internationaler Regeln und Verfahren in starken Institutionen unerlässlich. Das gilt neben dem GATT ganz besonders auch für den Internationalen Währungsfonds. Das gilt auch für unsere Verhandlungen mit den Entwicklungsländern in UNCTAD.

Man sollte keine Zeit verlieren mit der Verteidigung von Prestigepositionen und theoretischen Prinzipien. Bei der jetzigen Weltwirtschaftslage kann sich auch niemand leisten, alles zu fordern oder alles zu verweigern. Praktische Schritte sind nötig und möglich – in der Verschuldungsfrage wie bei den Rohstoffen.

Die Möglichkeiten und Mittel der Europäischen Gemeinschaft bei der Bewältigung dieser weltweiten Aufgaben sind bescheiden. Sie gehen aber weit hinaus über das, was ihr in der Protektionismus-Debatte angelastet wird und – das ist entscheidend: Sie werden genutzt im Geiste der Zusammenarbeit für eine Öffnung des Welthandels und damit für eine Stärkung des Vertrauens in die Weltwirtschaft.

Wo wären wir denn – und das gilt für alle neun Mitgliedstaaten und darüber hinaus: wenn die Gemeinschaftsinstitutionen

- nicht durch alle Schwierigkeiten der Rezessionsjahre den Gemeinsamen Markt erhalten hätten,
- nicht mit den Entwicklungsländern des Lomé-Abkommens und darüber hinaus die Grundlagen für die Zusammenarbeit erhalten hatten, nicht für die Tokio-Runde im GATT das Ziel der Öffnung des Welthandels festgelegt hatten.

Ich bin sicher: Wir hätten in Europa mehr Arbeitslose und Konkurse als heute. Und um die Weltwirtschaft stünde es insgesamt schlechter. Wir haben diese Grundlagen. Wir müssen sie nutzen. Das ist nicht nur eine Sache der öffentlichen Institutionen. Sie können das schaffen, was man Rahmenbedingungen nennt. Sie können helfen, sie können fördern. Sie werden ganz besonders auch bei der Milderung sozialer Folgen der großen Wandlung eintreten müssen. Entscheidend letztlich aber ist das Zusammenwirken aller:

- Der Industrieländer und der Entwicklungsländer und
- in unseren unseren der politischen Kräfte, der wirtschaftlichen und sozialen Gruppen.

Ein Zusammenwirken in einem umfassenden Bündnis für die gemeinsame wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Das setzt voraus: gegenseitiges Vertrauen. Dazu gehören Mut und Leistungswillen. Da darf man den Wandel nicht erdulden, sondern muß ihn fördern und lenken. Da kann es keine Mauern geben, hinter denen man sich verkriecht. Da ist die Sackgasse Protektionismus gesperrt. Da gibt es an dem Wegweiser „Welthandel“ nur die eine Richtung: Die offene Welt.

