

# Segen und Gefahren des Freihandelssystems

Autor(en): **Wehrli, Bernhard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **59 (1979)**

Heft 5

PDF erstellt am: **07.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163533>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Segen und Gefahren des Freihandelssystems

### *Freihandel und Freihandelssystem*

In imponierendem Ausmass ist es nach dem Zweiten Weltkrieg gelungen, wieder zum freien Wettbewerb im internationalen Warenaustausch zurückzukehren. Dies gilt mindestens für den Handel mit Industrieerzeugnissen zwischen den sogenannten Industrieländern, während der Agrarhandel auch in diesem Kreise nach wie vor vielfältigen Beschränkungen unterliegt. Von der Liberalisierung ausgeschlossen bleibt der Export aus den Industrieländern in die Entwicklungsländer; hingegen geniessen diese in jenen mittels einseitiger Zugeständnisse besondere Vorteile (Entwicklungspräferenzen).

Anteilmässig hat der auf Gegenseitigkeit beruhende Freihandel das Übergewicht. Was die *Schweiz* betrifft, so stammten 1978 87,5 Prozent aller ihrer Einfuhren aus der EWG, der EFTA und den anderen europäischen und aussereuropäischen OECD-Ländern; bei den schweizerischen Ausfuhren erreichte der Anteil dieser Ländergruppe insgesamt 71,2 Prozent.

Die *Intensität des Freihandels* und damit der internationalen Arbeitsteilung geht heute in gewisser Hinsicht sogar weiter als in der klassischen Periode von «free trade» vor dem Ersten Weltkrieg. Nicht nur gelang es in den letzten Jahrzehnten zwischen den genannten Ländern und für die genannten Produkte die quantitativen Handelsbeschränkungen weitgehend abzuschaffen, sondern es wurden innerhalb von Westeuropa ebenfalls die Industriezölle – von Ausnahmen abgesehen – vollständig beseitigt (EWG, EFTA und ergänzende Freihandelsabkommen). Freihandel bedeutet hier Zollfreiheit und nicht bloss allseitige Gewährung der Meistbegünstigung wie in früheren Zeiten. Ausserdem wurden über unseren Kontinent hinaus zwischen den Industrieländern die Zollhürden wesentlich reduziert (GATT), und zwar auf der Basis der Meistbegünstigung. Handelsbeschränkend wirken indessen noch die zahlreichen «non tariff-barriers», wie vor allem die technischen Kontrollvorschriften.

Wie wurde all dies bewerkstelligt? Durch Institutionen wie EWG, EFTA, GATT usw. ist ein eigentliches *Freihandelssystem* entstanden. Es besteht in einem Netz multilateraler und bilateraler Abkommen; diese legen erschwerende Spielregeln fest, die bei allfällig notwendig werdenden Abweichungen eingehalten werden müssen. Ein wichtiger Pfeiler des Freihandelssystems ist ebenfalls die OECD, in deren Rahmen sich die Industrienationen gegenseitig das Versprechen abgegeben haben, keine protektionistische Handelspolitik zu treiben (sogenannter «trade pledge»). Der moderne Freihandel ist also weitgehend die Frucht des Freihandelssystems. Doch läuft dieses auf eine Freiheits- oder Willensbeschränkung anderer Art hinaus. Die Industrienationen haben nämlich gegenseitig auf ihr souveränes Recht verzichtet, die eigene Heimproduktion durch die Einführung neuer oder die Erhöhung bestehender Zölle oder durch quantitative Beschränkungen zu schützen. Sie können durch solche Massnahmen die internationale Arbeitsteilung nicht mehr im Sinne der Autarkie beeinträchtigen.

### *Wirtschaftlicher Klimawechsel*

Der Aufbau des Freihandelssystems hat nun allerdings in einer wirtschaftlichen *Schönwetterperiode* stattgefunden, die in der Wirtschaftsgeschichte ohne Beispiel ist.

Die Länder, die nach dem Zweiten Weltkrieg den Marktmechanismus wieder zu ihrem Recht kommen liessen, brauchten dies nicht zu bereuen. Ihre Wirtschaft hat sich rascher und nachhaltiger als erwartet wieder entfaltet. Bald ergab sich, dass sich die «Wachstumsraten» in bisher nie gekanntem Ausmass steigern liessen. Die Einkommen stiegen in meistens noch höherem Ausmass. Umfassende Sozialversicherungssysteme wurden aufgebaut. In allen Volksschichten breitete sich der materielle Wohlstand aus, was aber ständig neue Ansprüche an das Sozialprodukt weckte. Am Anfang des Aufschwungs hatte – mindestens in Europa – der «Marshall-Plan» gestanden, den das siegreiche Amerika nach dem Krieg in grosszügiger Weise zur Unterstützung des Wiederaufbaus einleitete. Als dann sukzessive der Freihandel anfangs der fünfziger Jahre zu einem institutionalisierten System entwickelt wurde, schuf dies gerade den richtigen Rahmen für die anfangs der fünfziger Jahre angebrochene Schönwetterperiode. Umgekehrt hat aber das Andauern eines guten wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Klimas zur soliden Verankerung des Freihandelssystems beigetragen. Ähnliche Wechselwirkungen lassen sich bei der rasanten technologischen Entwicklung feststellen, deren Zeuge die Nach-

kriegsgeneration gewesen ist. Der bei unablässigem Wirtschaftswachstum immer enger werdende internationale Austausch von Waren und Dienstleistungen wäre ohne die atemraubende Vermehrung von Innovationen, sei es in der Grosstechnik, in der Mikrotechnik oder in der Verfahrenstechnik, nicht denkbar gewesen. In mehr als einem Fall war die Initialzündung bereits durch die militärischen Bedürfnisse der Kriegszeit ausgelöst worden, doch hat die neue Freihandelsperiode ihrerseits auch die internationale Verbreitung des technischen Fortschritts stimuliert.

Der Aufschwung und die Wohlstandsentwicklung waren auch von negativen Erscheinungen begleitet. Es seien hier lediglich einige Stichworte erwähnt: Inflation, übermässige Aufblähung des öffentlichen Sektors in allen Ländern, steigende Steuerlasten, zunehmendes Ungleichgewicht in den Zahlungsbilanzen, von 1971 bis 1973 Zusammenbruch des auf fixen Wechselkursen fussenden Währungssystems von Bretton Woods.

Seit einigen Jahren hat sich die *wirtschaftliche Weltlage verdüstert*. Es ist dies dem Zusammenwirken der genannten Faktoren zuzuschreiben, die ihre volle Wirkung erst nach und nach, dann aber um so stärker entfalteten. In den Zeiten, da sich die Rechnung für ein ungebremstes Wachstum gewissermassen immer wieder mit den Wachstumsraten des nächsten Jahres beglichen liess, hatten sich eben gewisse Fehlentwicklungen aufgestaut, die als solche lange nicht oder zu wenig erkannt worden waren. Der wahre Stand von Soll und Haben ist in der ökonomischen und ökologischen Bilanz erst im Zuge der jüngsten weltwirtschaftlichen Entwicklung in seiner ganzen Härte in Erscheinung getreten.

### *Bewahrung des Erreichten*

Es hat immer vereinzelte Kritiker des Freihandelssystems gegeben, die argwöhnten, diese Pflanze werde beim ersten Wetterumsturz, beim ersten Biswind verdorren. Durch die bisherige Entwicklung haben sie nicht Recht bekommen.

Die *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)* hat zwar ihr Ziel des politischen Zusammenschlusses nicht erreicht. Der gemeinsame Agrarmarkt kam nie in befriedigender Weise zum Funktionieren, und der angestrebte Währungsverbund stiess immer wieder auf Schwierigkeiten. Der Freihandel zwischen den Mitgliedern im industriellen Sektor wurde bis jetzt aber nie entscheidend beeinträchtigt. Es hat nur Zwischenfälle gegeben. So hat man in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) den Stahlhandel durch Mindestpreisverordnungen des sogenannten Davignon-Planes gewissermassen kanalisiert. Generell kam es aber weder

zur Wiedereinführung eigentlicher Zölle noch von quantitativen Beschränkungen.

Für Industrieprodukte blieb der Freihandel ebenfalls im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten der *Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)* und den Mitgliedstaaten der EWG fast unangetastet. Schwierigkeiten traten auch hier vorübergehend bei den siderurgischen Produkten auf. Ferner wären die administrativen Schikanen bei den Lizenzverfahren zu erwähnen, die von einzelnen Ländern mit der Beteuerung «*toute licence accordée*» eingeführt wurden, z. B. für Textilwaren. Sie hielten sich alles in allem bis jetzt in relativ zivilisiertem Rahmen.

Weltweit scheint sich im *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* auf Grund der sogenannten Tokio-Runde sogar ein weiterer Zollabbau anzubahnen. Zudem versucht man das Netz gegenseitiger vertraglicher Absicherungen auf die «non-tariff-barriers» und weitere Gegenstände eines künftig noch strikteren Freihandelssystems auszudehnen (inklusive öffentliche Aufträge).

Sehr gut hat bis jetzt der erwähnte «trade pledge» in der *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)* geklappt. Selbst auf dem heiklen Gebiet des Stahlmarktes liess sich jedenfalls Europa trotz stärkstem Druck der interessierten Industrien nicht zu extremen protektionistischen Massnahmen hinreissen. Die Davignon-Verordnungen behindern zwar die Billigpreiseinfuhren aus Ländern, die nicht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) angehören, lassen sich aber einigermaßen mit einer liberalen Politik vereinbaren.

Etwas stärker durchlöchert wurde die Wirkung der einseitigen *Entwicklungspräferenzen*, zu denen sich die Industrieländer gegenüber den Ländern der Dritten und Vierten Welt verpflichtet hatten. Vor allem im Textilsektor sahen sich die EWG und andere Industrieländer genötigt, mit ihren Hauptkonkurrenten Selbstbeschränkungsabkommen abzuschliessen; diese dämmen die Billigpreiseinfuhren in mengenmässiger Beziehung ein.

### *Wunde Punkte*

Das Freihandelssystem weist aber wunde Punkte auf, von denen man sich zum Teil fragen kann, ob sie bei längerem Andauern schlechter wirtschaftlicher Verhältnisse nach und nach das System sogar als solches ad absurdum führen könnten.

Dem Freihandel liegt die Idee eines viel weiter gefassten Liberalismus zugrunde. Darnach wäre – zurückgehend zu Adam Smith – der Verzicht der Staaten auf Eingriffe in das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte ganz

allgemein als die Voraussetzung zur Herbeiführung einer natürlichen Harmonie zu betrachten; dies im nationalen und im internationalen Wirtschaftsleben. Wie ist es um diese Harmonie bestellt? Das *Freihandelssystem* hat nur Spielregeln für den internationalen Austausch geschaffen. Es *verbindet* in ihren Aussenbeziehungen *Länder, die nach innen ihre Wirtschaft unterschiedlich geordnet haben*. So differiert beispielsweise von Land zu Land der Anteil des öffentlichen Sektors an der Erzeugung und Verteilung von Waren und Dienstleistungen. Aber auch der privatwirtschaftliche Bereich ist nicht in allen Teilnehmerstaaten des Freihandelssystems in gleichem Masse frei. Überall sind dem Unternehmer Fesseln angelegt. Innerhalb der Beengung durch staatliche Interventionen und soziale Auflagen verfügt er indessen hier über einen grösseren, dort nur noch über einen sehr reduzierten Spielraum für eigene Initiativen und Verantwortungen. Der Einheitlichkeit des internationalen Freihandelssystems steht keine Einheitlichkeit der nationalen Wirtschaftsordnungen gegenüber.

Dies sei anhand einiger Beispiele erläutert. Wie verschieden ist die staatliche Präsenz, wenn man für einzelne Wirtschaftszweige (Stahlindustrie, Automobilindustrie, Energiewirtschaft usw.) etwa die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien und Grossbritannien miteinander vergleicht! Am einen Ort fast reine Privatwirtschaft, am andern Ort teilweise Staatsunternehmungen. Diese Länder gehören aber alle zur gleichen Zoll- und Wirtschaftsunion, zum gleichen «gemeinsamen Markt», das heisst zu den *Europäischen Gemeinschaften*. Wie sehr unterscheidet sich in der *EFTA* beispielsweise die Wirtschaftsstruktur der Schweiz von derjenigen Schwedens mit ihrem überragenden Einfluss des Staates und der Gewerkschaften? Dem *GATT* sind selbst osteuropäische Staatshandelsländer angeschlossen (CSSR, Polen, Ungarn, Rumänien). Hingegen weist die *OECD* noch keine Mitglieder mit rein sozialistischer Wirtschaft auf.

Man hat sich vor Augen zu halten, wie die Regierungen so verschiedenartiger Länder reagieren, wenn wirtschaftliche Schwierigkeiten eintreten. Ein *Staatshandelsland* wird immer in der Lage sein, unerwünschte Importe zu verhindern. Ein- und Ausfuhr sind bei ihm monopolisiert; es kennt keinen Markt im eigentlichen Sinn. Die Aussenhandelsunternehmungen werden einfach keine Nachfrage nach Waren, zum Beispiel aus einem *GATT*-Land entfalten, wenn dies nicht im Wirtschaftsplan vorgesehen ist. Der Systemunterschied ist fundamental. Tauschen marktwirtschaftliche und Staatshandels-Länder handelspolitisch Vorteile und Präferenzen aus, so haben sie hüben und drüben einen anderen Wert.

Aber auch zwischen den *marktwirtschaftlichen Ländern* bestehen, wie bereits angedeutet, Systemunterschiede. Bis zu einem gewissen Grad relati-

vieren diese die innere Substanz des Freihandelssystems, selbst wenn das vertraglich vereinbarte Freihandelsmodell formal gewahrt bleibt. Die Bedeutung der «öffentlichen Aufträge» ist logischerweise um so grösser, je stärker auf nationalem Boden der Anteil des öffentlichen Sektors ins Gewicht fällt. So ist denn auch das Bestreben von Ländern mit relativ kleinem Anteil der Staatswirtschaft verständlich, im Rahmen des GATT zu einer ergänzenden Liberalisierung der *öffentlichen Submissionen* zu gelangen. Bei Ländern mit föderalistischer Staatsstruktur fragt sich dabei aber, ob sich das Einkaufswesen der Gliedstaaten überhaupt in ein internationales System einordnen lasse. Wettbewerbsverzerrungen entstehen auch infolge der *mangelnden Vergleichbarkeit binnenwirtschaftlicher Gesetze und Verhältnisse*. Nehmen wir den Fall des Umweltschutzes. Ein schweizerischer Zellulosehersteller hat hinsichtlich der Beschaffenheit seiner Abwässer (zulässiger BSB<sub>5</sub>) höhere Anforderungen zu erfüllen als seine skandinavischen oder deutschen Konkurrenten, von den österreichischen gar nicht zu sprechen. Überdies wird der betriebliche Gewässerschutz in verschiedenen Ländern von der Regierung subventioniert, in der Schweiz – wo das Verursacherprinzip strikte angewandt wird – hingegen nicht. Der Faktor Umweltschutz fällt also bei der Preisbildung nicht überall in gleicher Weise in die Waagschale. Im grenzüberschreitenden Verkehr kämpfen die Unternehmungen folglich mit ungleichen Spiessen.

Es ist zumal der *Wildwuchs finanzieller Erleichterungen und Förderungsmassnahmen* (Subventionen, verbilligte Kredite, Steuererleichterungen), der für das Freihandelssystem vielleicht die grössten Gefahren in sich birgt. Der Umweltschutz bildet nur ein Beispiel unter vielen. Bald sind es notleidende Industrien (ganze Branchen), die aus dem Füllhorn der leeren Staatskassen beschenkt werden – von den gleichen Regierungen, die auf der andern Seite mit übertriebenen Sozialbelastungen und falsch programmierten Eingriffen, wie etwa Preiskontrollen, den Lebensnerv ihrer Unternehmungen abzuwürgen pflegen. Europas grosse Stahlunternehmungen sind in besonderem Masse solcher «Aufmerksamkeiten» ihrer Regierungen und Parlamente teilhaftig geworden. In anderen Fällen sind es mehr gewisse Strukturen, die finanziell gefördert werden, beispielsweise die Klein- und Mittelunternehmungen, oder die Wirtschaft bestimmter Regionen. Bald geht es dabei um Diversifikation, bald um Innovation. Bald steht die Forschung im Zentrum des Förderungsgedankens, bald geht es um die Kosten der Auslandwerbung oder der Exportfinanzierung. Wie immer auch die Motivation lauten mag, so interessiert doch in erster Linie das wirtschaftliche Fazit: Gewisse Aufwendungen, welche die Unternehmungen in einem Land aus dem eigenen Ertrag finanzieren müssen, werden in einem andern Land vom Staat übernommen. Es sind dies Umlagen oder

Transfers. Sie verfälschen die Kalkulation, so sehr die Binsenwahrheit gelten mag, dass die Unternehmungen als Steuerzahler dann nur um so drückenderen Fiskalbelastungen unterworfen werden.

Das Ziel des internationalen Freihandelssystems, nämlich der möglichst ungehinderte Austausch von Waren und Dienstleistungen bleibt also trotz internationaler Verträge nicht ungefährdet. Das System entfesselt auch Gegenkräfte, die es – direkt oder indirekt, versteckt oder offen – durchkreuzen, seine segensreiche Wirkung wieder zunichte machen. Die finanziellen Beihilfen, die auf nationaler Ebene beschlossen werden, stehen dabei an vorderster Stelle. «Corriger la fortune» ist ein eingewurzelttes Bedürfnis der auf Wiederwahl bedachten Regierungen und Parlamentarier. Kann man es in gewissen Ländern den verunsicherten Unternehmern verargen, die Geschenke nicht abzulehnen?

### *Schlussbemerkungen*

Solange sich in den dem Freihandelssystem angehörenden Staaten die «Förderungspolitik» in einem gewissen Rahmen hielt, war gegenüber den geschilderten Tendenzen einige Liberalität zu verantworten. Bei anhaltender Rezession werden die Verhältnisse aber zunehmend *systemverändernde Effekte* auslösen. Da Zölle und quantitative Beschränkungen nicht mehr statthaft sind, lassen sich die Regierungen in interventionistische Bereiche der binnenwirtschaftlichen Struktur abdrängen. Selbst die Schweiz hat in dieser Richtung einen Schritt unternommen. Die in der Wintersession 1978 vom Parlament beschlossenen «Massnahmen zur Milderung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten» mögen unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, mit ihrem Subventionsprogramm manchem Liberalen als Sündenfall erscheinen.

*Der Erfindungsreichtum der Interventionisten, Merkantilisten und Etatisten* kennt keine Grenze, wenn eine Machtzunahme des Staates winkt. Die internationalen Institutionen mögen noch so sehr versuchen, einzelne Auswüchse in den Griff zu bekommen! Eine Arbeitsgruppe des *GATT* befasst sich – auf amerikanischen Druck – derzeit mit einem *Kodex*, durch den die *nachteiligen Wirkungen gewisser Subventionen* auf den internationalen Handel und die Produzenten anderer Länder reduziert werden sollen. Anvisiert werden nicht nur die eigentlichen Exportsubventionen, sondern – wenn auch mit schwachen Worten – ebenfalls die rein binnenwirtschaftliche Geldverteilung. Es ist indessen fraglich, ob sich Länder wie Frankreich und Italien je ihr Recht auf strukturpolitische Finanzbeihilfen (inklusive Staatsbeteiligungen) beschneiden lassen.



Lässt sich der Trend zur binnenwirtschaftlichen Systemveränderung aufhalten? Die Chancen liegen von Land zu Land ungleich. Wo es Krisensituationen zu bewältigen gilt, hängt vieles von der Standhaftigkeit und den Nerven der führenden Staatsmänner ab. Wenn es daran gebricht, kann der geschilderte Trend zu einem die *wirtschaftliche Freiheit zerstörenden Mechanismus* ausarten; dies gilt selbst für nicht sozialistisch regierte Länder.

Eine entscheidende Verbesserung der *wirtschaftlichen Weltlage* könnte die dargelegten Gefahren vielleicht am ehesten bannen. Die liberalen Kräfte müssten aber viel stärker mobilisiert werden.

Und wenn Depression und Arbeitslosigkeit anhielten oder sich gar verstärkten? Die private Risikobereitschaft geht verloren, sobald der Über-eifer bürokratischer und politischer Organe die Wirkungen der Liberalisierung der Handelsströme, koste es was es wolle, zu korrigieren trachtet. Werden die privaten Risiken, die aus dem Freihandel erwachsen, einfach sozialisiert, sei es auch zum vermeintlichen Nutzen einzelner Unternehmen oder ganzer Wirtschaftszweige, so wird der Schaden auf die Allgemeinheit abgeschoben. Man darf daher an den Gefahren des zur eigentlichen Doktrin gewordenen Systems der aussenwirtschaftlichen Beziehungen nicht vorbeisehen. Das System könnte sich – aus dem Blickwinkel der Marktwirtschaft – je nach der Entwicklung der Dinge auch als ein Danaergeschenk erweisen und in der Innenpolitik der betreffenden Länder sozialistische Wirtschaftsformen begünstigen.



**Ovomaltine**

um mehr zu leisten

WANDER

Um im Alltag und Sport fit zu bleiben, ist eine ausgewogene Ernährung besonders wichtig. Ovomaltine ist die ideale Mischung von und verbrauchte Energie ersetzt. Darum ist Ovomaltine gut und gibt das Beste zu einem guten Tag.