

HANS STEINITZ

Zickzack-Kurs in der amerikanischen Außenhandelspolitik

I.

Die Handelspolitik der größten Welthandelsmacht der Erde hat man freihändlerisch in der Theorie aber protektionistisch in der Praxis genannt. Es gibt keinen Amerikaner im ganzen Lande, der nicht ein Lippenbekenntnis zum Freihandel ablegt und erklärt, im Prinzip ein Anhänger von freiem ungehindertem Gütertausch über die Grenzen hinweg zu sein; aber es gibt wohl auch kaum jemanden im Lande, der bereit wäre, notfalls für dieses Prinzip ein persönliches Opfer zu bringen und etwa die zollfreie Einfuhr ausländischer Produkte zu begrüßen, die mit seinen eigenen Erzeugnissen konkurrieren und seinen eigenen Anteil am heimischen Markt verringern würden.

Ungerechnet je Kopf der Bevölkerung, ist der amerikanische Anteil am Welthandel relativ gering, weil der Binnenmarkt in den USA ja so weit ist, daß Export- und Importbedarf nur an der Peripherie des Güterkreislaufes auftaucht und nicht in seinem Zentrum, wie bei kleineren und vollständig vom Außenhandel abhängigen Ländern mit hochentwickeltem Wirtschaftspotential (Schweiz, Dänemark, Neuseeland, Cuba). Aber trotz dieser Einschränkungen beträgt der amerikanische Export *mehr als ein Viertel des Weltexportes*, und die amerikanischen Importe belaufen sich doch immerhin auf *rund ein Siebtel aller Einfuhrziffern der Erde*. Der Anteil des nächstgrößten Außenhandelslandes, Großbritannien, beträgt nur rund die Hälfte des amerikanischen Anteils.

Außenhandelsinteressenten in den verschiedenen Ländern der Erde mögen an Handelsbeziehungen mit den Vereinigten Staaten unterschiedlich interessiert sein und auch auf die Zickzack-Schwankungen der amerikanischen Außenhandelspolitik unterschiedlich reagieren. Da gibt es Länder, für die Amerika primär ein Lieferant ist, sei es von Lebensmitteln, sei es von Rohstoffen, sei es von hochwertigen Industrieprodukten, vorwiegend dann wohl Produkten der Stahl- und Maschinenindustrie, wobei diese Länder häufig die Tendenz haben, nach Möglichkeit ihre Käufe anderswo zu tätigen, und nur in Not-situationen, wenn Warenknappheit oder ein Rohstoffengpaß oder eine Hungersnot oder schlechte heimische Ernte vorliegt, ihre Einkäufer in die USA schicken, wo — so unterstellen sie jedenfalls — immer die gesuchte Ware vorhanden ist. Andere Länder sind vorwiegend Transporteure von Waren für und von Amerika (Norwegen, Griechenland, Panama), Empfänger amerikanischer Touristendollars (Cuba, Bermudas, Bahamas, Mexiko, Irland), oder Nutznießer amerikanischen — privaten oder staatlichen — Investierungskapitals, was vor allem für viele Länder Lateinamerikas und Südostasiens gilt. Und dann kommen die Länder, die ihre eigenen Produkte in Amerika absetzen, die Erzeuger von Rohstoffen, die Amerika braucht (malayischen Kautschuk, bolivianisches

Zinn), oder von Genußmitteln, die Amerika konsumiert (brasilianischen Kaffee, afrikanischen Kakao, mittelamerikanische Bananen), oder von hochwertigen Qualitätswaren, die Amerika nicht gleichwertig erzeugen kann (englisches Porzellan, Schweizer Uhren, deutsche Musikinstrumente). Für alle diese Länder und besonders ihre vom Außenhandel abhängigen Wirtschaftssektoren sind Richtung und Intensität der amerikanischen Außenhandelspolitik mit allen ihren Auf- und Abs, ihren freihändlerischen Vorstößen wie ihren Rückfällen in den Protektionismus lebenswichtig.

Im Welthandel ist die amerikanische Position, wie heute jedes Kind weiß, beneidenswert. Das Land hat innerhalb seiner Landesgrenzen die Mehrzahl aller wichtigen Rohstoffe reichlich oder gar ausreichend zu seiner Verfügung, es erzeugt die Mehrzahl aller seiner Lebensmittel selber, es hat zugleich das höchste Industriepotential aller Länder und könnte mit seinen Industrieprodukten nicht nur den eigenen Markt ziemlich komplett befriedigen, sondern auch noch die halbe Welt mit Fertigwaren (und ebenso mit überschüssigen Agrarprodukten) versorgen; und zu allem Überfluß ist es auch reichlich mit Anlagekapital versehen, so daß es dem abstrakten, freilich gar nicht gewollten, Ziel der Autarkie näherkommt als irgendein anderes Land auf Erden. Handels- und Zahlungsbilanz sind ständig aktiv, so daß also theoretisch die USA immer reicher und die gesamte übrige Welt immer ärmer werden müßten — eine zwangsläufige Entwicklung, die nur dadurch korrigiert werden kann, daß Amerika laufend sein „verdientes“ Geld zurück ins Ausland schickt: als Anlagekapital, als karitative Stiftungen, als Staatshilfe an unterentwickelte oder kriegsgeschädigte Länder, als Regierungsbeiträge zum Weltkinderhilfswerk u. dgl., als Geldausgaben amerikanischer Auslandsreisender, oder indem es seinen Außenhandel wenigstens teilweise auf Schiffen ausländischer Flaggen transportieren läßt. Aber eine bittere ökonomische Notwendigkeit zum Außenhandel, um leben zu können, gibt es in Amerika nicht; das eiserne Lebensgesetz so vieler europäischer und lateinamerikanischer Länder „Exportieren oder hungern“ ist in Amerika unbekannt.

Zwar gehen manche amerikanische Rohstoffvorräte langsam zur Neige, so daß es immer zweckmäßiger wird, Eisenerz, Kupfer, Wolle und einige andere nicht mehr ausreichend vorhandene Rohstoffe einzuführen: aber davon abgesehen, besteht in Amerika keinerlei Zwang zum Außenhandel — was selbstverständlich die Verschiedenheit der amerikanischen Einstellung dazu von der eines jeden Europäers ohne weiteres erklärt. Sondern Außenhandelspolitik ist für Amerika, primär und immer wieder, in allererster Linie *Politik* — Außenpolitik, naturgemäß, aber daneben leider auch Innenpolitik.

In Europa mag man eine liberale Importpolitik betreiben, um der heimischen Industrie umgekehrt die Märkte des Auslandes zu öffnen, oder man mag aus fiskalischen Gründen die Zölle erhöhen, weil dem Staatssäckel eine solche zusätzliche Einnahme willkommen wäre: aber das sind Gesichtspunkte, die Amerika fremd sind. Senkt oder erhöht Amerika die Zölle, Einfuhrquoten oder die zollfreien Einfuhrgrenzen für rückkehrende Auslandsreisende, oder verbietet es umgekehrt jegliche Ausfuhr gewisser Waren in gewisse Länder, so tut es das *stets aus politischen Gründen*: etwa um befreundeten und verbündeten Ländern ökonomisch zu helfen, oder um bestimmte heimische Wirtschaftsgruppen, Lobbies oder Landesteile zu unterstützen, oder um im Gegenteil das Kriegspotential eines unfreundlichen Staates (z. B. Rotchina!) zu schwächen. Nur die auf Schutzzölle oder Einfuhrkontingentierungen drängenden Lobbies einheimischer Interessengruppen bedienen sich rein protektionistischer, also ökonomischer Argumente, etwa daß die Überschwemmung des heimischen Marktes durch ausländische Güter eine heimische Industrie bedrohe und Arbeiter brotlos mache — aber selbst diese Lobbies werden, wenn immer möglich, politische und nicht ökonomische Vorwände gebrauchen, z. B. daß die Erhaltung eines bestimmten eigenen Industriezweiges „kriegswirtschaftlich“ lebenswichtig sei, und daß der ungehemmte Import von mexikanischen Zwiebeln oder Schweizer Uhren oder englischen Fahrrädern oder japanischen Baumwollwaren Amerikas kontinuierliche Güterversorgung im Kriegsfall in Frage stelle.

Umgekehrt betreibt Amerika aber auch oftmals aus den gleichen kriegswirtschaftlichen Gründen eine sehr großzügige Importpolitik: zum Beispiel, wenn das „Office of Defense Mobilisation“, das Amt für Verteidigungsmobilmachung, massenhaft kriegswichtige aber im eigenen Land ungenügend vorhandene Rohstoffe einkauft, um sie für den Bedarfsfall reichlich aufzuspeichern. Derartige vorsorgliche Rüstungsimporte sind für manche Länder geradezu lebenswichtig, so vor allem für Chile (Kupfer und Blei) und Kanada (Uranium und Eisenerz). Rein politisch gedacht ist auch ein aus dem Jahre 1951, der Zeit des koreanischen Krieges, stammendes Außenhandelsgesetz (die sog. „Battle Act“), das Länder, welche kriegswirtschaftlich wichtige Waren an Ostblockländer verkaufen, ökonomischen Repressalien aus den USA aussetzen kann; allerdings ist letztlich dieses Gesetz durch Abänderungen erheblich gemildert worden.

II.

Die amerikanische Methode, Handelspolitik nach politischen statt nach kommerziellen Gesichtspunkten zu betreiben, wäre für die politischen, ideologischen, wirtschaftlichen und Reiseverkehrs-Partnerstaaten Amerikas durchaus akzeptabel oder sogar profitabel, wenn diese Methode nicht mit einer ernsten und ernst zu nehmenden Hypothek belastet wäre. Historisch ist Amerika ein Schutzzollstaat und hat die protektionistischen Eierchalen seiner Vergangenheit bis heute nicht restlos abzustreifen vermocht: eine Haltung, die bei einem Agrarstaat normal und verständlich wäre, die aber für eine moderne Industrie-Großmacht, gelinde gesagt, recht ungewöhnlich ist. Amerikas Einstellung zur Handelsfreiheit ist diametral der der meisten Länder Europas entgegengesetzt: in Amerika sind es die Landwirte, die freihändlerisch denken, und die Industrie, die protektionistisch geblieben ist.

Im vorigen Jahrhundert, als sich Amerikas Weltposition langsam abzuzeichnen begann, war der *Süden* des Landes, dessen Wohlstand auf den Baumwoll- und Tabakplantagen beruhte, auf den Absatz dieser Waren in Europa, vor allem in England, angewiesen und entwickelte demgemäß eine Freihandelsideologie. Der *Norden* dagegen wurde Sitz einer zuerst bescheidenen und schüchternen, dann aber recht schnell wachsenden *Fertigwarenindustrie*, die nach Schutzzöllen schrie, weil sie der damals noch viel stärkeren und leistungsfähigeren europäischen Konkurrenz, primär der englischen, später aber auch der deutschen, weit unterlegen war. Der innenpolitische Gegensatz zwischen Nord und Süd wurde also durch ihre unterschiedliche handelspolitische Interessenlage verschärft, und der Sieg des Nordens auf den Schlachtfeldern des Bürgerkrieges führte daher zu einem kompletten *Sieg der Schutzzollpolitik* bei der Zentralregierung in Washington: man bestrafte gleichsam den geschlagenen Süden noch nachträglich, indem man ihm den Zugang zu dem klassischen Absatzmarkt seiner Baumwolle, England und Frankreich, erschwerte. Einfuhrzölle wurden zwar noch mit Mäßigung gehandhabt, aber man entwickelte die Praxis bilateraler Abkommen unter Ausschluß jeglicher Meistbegünstigungsklausel, woraus sich dann später, namentlich unter der protektionistischen McKinley-Zollgesetzgebung der Jahrhundertwende, eine Zollnivellierung nach oben ergab.

Und es entstand das Krebsübel der amerikanischen Außenhandelspolitik: *daß nämlich das Denken protektionistisch blieb*, als längst die schutzbedürftige junge Industrie konkurrenzfähig geworden und daher längst nicht mehr schutzbedürftig war, im Gegenteil bereits den Europäern die Weltmärkte streitig zu machen begann. Überall sonst auf Erden folgte der Industrialisierung ein Sieg des freihändlerischen Denkens, aber in Amerika ist das bis zum heutigen Tage nur unvollständig der Fall gewesen. Und da die Notwendigkeit von Schutzzöllen gegen ausländische Konkurrenz häufig mit dem Hinweis auf die niedrigeren europäischen und japanischen Löhne der Konkurrenz begründet wurde, haben sich, wenigstens zeit- und fallweise, auch amerikanische Gewerkschaftsverbände der protektionistischen Parole angeschlossen.

Den Höhepunkt des Schutzzollgedankens sah die Schutzzollgesetzgebung des Jahres 1930, mit der sich Amerika gegen die auf der ganzen Welt fallenden Agrarpreise abzuriegeln suchte; Amerikas Anteil am Welthandel sank damals auf den einmaligen Tiefpunkt von 8 vH, und es wird heute allgemein zugegeben, daß diese Politik — Europa schützte sich dann seinerseits gegen amerikanische Waren mit hohen Zöllen, so daß der Welthandel als Ganzes schrumpfte — eine der Ursachen der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre war. Die Reaktion setzte dann auch in Amerika durchaus kräftig ein. Präsident *Roosevelt* ernannte nach seinem Amtsantritt 1933 einen fanatischen Vorkämpfer des Freihandels, *Cordell Hull*, zum Staatssekretär (Außenminister), und Hull sah seine Lebensaufgabe darin, dem *Prinzip des Freihandels* zum Durchbruch zu verhelfen und damit auf der ganzen Erde den Güterkreislauf zu fördern und, nach dieser liberalen Theorie, den Frieden zu sichern.

Hulls große Waffe in diesem Feldzug war das *Reciprocal Trade Agreement*, das Gesetz über gegenseitige Handelsverträge, ein Rahmen-Ermächtigungsgesetz, das der Regierung Vollmacht zu langfristigen Handelsverträgen mit sinkenden Zollsätzen mit allen Ländern gab, die ihrerseits ihre Zölle entsprechend reduzieren würden. Dieses Rahmengesetz ist, seither elfmal erneuert, noch heute in Kraft, wenn auch vielfach verwässert und durchlöchert, so daß ihm einiges von seiner ursprünglichen Schärfe genommen ist. Die Debatten um die Verlängerung dieses Gesetzes haben stets im Kongreß zu heftigen und wohlorganisierten Angriffen der Schutzzöllner geführt, deren wichtigstes und einflußreichstes Lobby die *American Tariff League* ist: deren Ziel ist immer, die Erneuerung des Rahmengesetzes kurzfristig zu gestalten, auf ein oder höchstens zwei Jahre, und die in es hineingebauten Ausnahmeklauseln zu erweitern. Die letzte Verlängerung des Gesetzes im August 1958, die auf Präsident *Eisenhowers* Drängen (und unter dem Druck der Libanon-Krise im Mittelosten) auf volle vier Jahre erfolgte, stellte daher einen ausgesprochenen Erfolg der Freihandelsfront dar.

Das Gesetz über die *Reciprocal Trade Agreements* hat im ganzen wertvolle Dienste geleistet, wenn es auch nicht verhindern konnte, daß an die Stelle hoher Zölle vielfach die noch viel lästigeren Kontingentierungen, Einfuhrquoten und Lizenzzwänge getreten sind, mit denen der Staat seine Grenzen beliebig öffnen oder verschließen kann. Immerhin sind im ganzen die amerikanischen Einfuhrzölle von einer Durchschnittshöhe von 20 vH ad valorem im Jahre 1930 auf knapp 6 vH heute gesunken, was weniger ist als der Zolldurchschnitt der meisten europäischen Länder. Bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges schloß Amerika auf Grund der Vollmachten dieses Gesetzes liberale und großzügige Handelsverträge mit 28 Ländern ab; nach Kriegsende sind noch viele andere dazu gekommen, u. a. auch einer mit der Deutschen Bundesrepublik.

Aber getreu ihrem Zickzack-Kurs, der sich immer wieder aus der Notwendigkeit, zwischen freihändlerischen Erwägungen und protektionistischem Gegendruck Kompromisse schließen zu müssen, ergibt, haben die Anhänger und Befürworter dieses Gesetzes einschränkende Klauseln akzeptieren müssen, die das Gesamtbild immer wieder aufs neue etwas verdüstern. Da ist einmal das sog. *Buy American-Gesetz*, das dem Staat vorschrieb, bei allen öffentlichen Aufträgen, z. B. Brücken- und Stauwerkbau usw., immer amerikanischen Firmen den Vorzug vor ausländischen zu geben, es sei denn, daß die letzteren mehr als 20 vH billigere Angebote unterbreiten konnten: auf diese Weise werden ständig englische oder schweizerische (und andere) Turbinen, Kraftwerkanlagen, Stahlkonstruktionen usw. zurückgewiesen, auch wenn sie 10 oder 15 vH billiger kämen als die einheimischen Angebote. Ein zweiter protektionistischer Sieg ist die Verpflichtung, daß bei amerikanischen Warenlieferungen unter dem Titel *Auslandshilfe* (also vom Marshallplan an bis zu heutigen Getreidelieferungen, wenn etwa in Indien eine Hungersnot ausbricht) mindestens 50 vH aller Lieferungen auf Schiffen unter amerikanischer Flagge transportiert werden müssen.

Ein dritter protektionistischer Erfolg, und bis heute der nachhaltigste, ist die sog. *Ausweichklausel* im Handelsgesetz, die dem Präsidenten der USA erlaubt, jede Zollkonzession rückgängig zu machen und jeden Zoll zu erhöhen, wenn die Überste Zollbehörde ihm das vorschlägt, weil eine solche Maßnahme zum Schutz einer lebenswichtigen einheimischen Industrie oder eines Agrarzweiges notwendig sei; unter dieser Klausel wurden die Zölle für Schweizer Uhren, englische Fahrräder, italienische Zwiebeln und bolivianisches Zink erhöht, was ja jedes Mal bei den betroffenen Lieferantenländern sehr viel böses Blut gemacht hat. Früher hat Präsident *Truman* Anträge der Zollbehörde in der Mehrzahl der Fälle abgelehnt, und auch sein Nachfolger *Eisenhower* gibt dem über diese Behörde auf ihn ausgeübten protektionistischen Druck zumeist nur sehr zögernd nach; aber selbstverständlich kann kein Präsident auf die Dauer nein sagen, wenn von einer Industriegruppe, vielleicht noch sekundiert durch die entsprechende Gewerkschaft und eine Anzahl eifrige Parlamentarier, fortwährend der Schrei nach Hilfe ertönt. Überdies kann der Kongreß, selbst wenn der Präsident Zollerhöhungen ablehnt, dann durch eine Zweidrittelmehrheit diese dennoch einführen: praktisch ist das zwar noch nicht passiert, aber gesetzlich ist eine solche Schutzzollmaßnahme durch Parlamentsakt immerhin absolut möglich.

III.

Vielleicht läßt sich das Phänomen, daß es in dem reichen und hochindustrialisierten Amerika immer noch so starke protektionistische Kräfte, und zwar gerade in der Industrie gibt, damit erklären, daß der freihändlerische Süden neuerdings nicht mehr freihändlerisch ist, seit er nämlich nicht mehr rein agrarisch ist. Innenpolitisch war der Bruch der alten südlichen Wirtschaft mit ihrem Baumwoll- und Tabakmonopol durch den Einzug von Textil- und Stahlindustrien im Süden zweifellos höchst begrüßenswert, aber handelspolitisch hat er einen ganzen großen Sektor des Landes dem protektionistischen Lager zugeführt, ohne gleichzeitig andere Sektionen freihändlerisch werden zu lassen.

Heute ist die Haupttriebfeder zugunsten einer liberalen Außenhandelspolitik die Zentralregierung in Washington, und zwar weitgehend unabhängig von deren parteipolitischen Färbung. Bei ihr ist es immer die politische Argumentation, die gewöhnlich vom Staatssekretär vertreten wird: Amerika schulde es seinen freiheitlichen Verbündeten, seinen Freunden in der Welt und überhaupt allen freiheitlich ausgerichteten Ländern, sich durch legitimen Außenhandel Existenzberechtigungen zu sichern und allgemein den Handelskreislauf zu fördern; andernfalls müsse Amerika, um ein Chaos auf Erden zu verhüten, zum permanenten Almosengeber werden, was niemand wünsche. Das englische Schlagwort *Trade not Aid*, legitimer Handel statt einseitigen Almosenempfangs, sei die richtige Politik, und Amerika müsse sie verfolgen, auch wenn einmal eine begrenzte heimische Interessengruppe darunter leidet. Und mit leicht erhobenem Zeigefinger fügt dann manchmal die Regierung auch hinzu, daß die amerikanischen Unternehmer, die ja immer stolz ihr Bekenntnis zur „freien Wirtschaft“ und zum „freien Privatunternehmertum“ proklamieren, sich abgewöhnen sollten, bei jeder Ankunft eines Transports japanischer Baumwollwaren verzweifelt nach Staatshilfe zu schreien und Kontingentierungen und Lizenzierungen zu fordern, die sich ja mit „freiem Unternehmertum“ und „freiem Wettbewerb“ nicht gut vereinbaren ließen . . .

Man darf demnach nicht daran zweifeln, daß es die Zentralregierung mit ihrem Bekenntnis zu liberalen und intensiven Handelsbeziehungen zur übrigen Welt, zu Industriestaaten wie den Entwicklungsländern, durchaus ernst meint: und das Gesamtbild zeigt ja auch gelegentliche Erfolge und Fortschritte in dieser Richtung und gelegentliche Pionierschritte auf neuem unbekanntem Territorium. Dazu gehört nicht zuletzt auch die amerikanische Mitarbeit im GATT, dem relativ bescheidenen Ersatz für die vielen oft geplanten und nie zustande gekommenen Welt-Handelsorganisationen: GATT ist ein Mechanismus zur kollektiven Senkung von Zöllen, die fallweise beschlossen werden (weshalb die Mitgliedschaft eines Staates zu diesem System an sich noch keinerlei Verpflicht-

tungen enthält). GATT erlaubt faktisch, indem es Zoll-Einzelaktionen anstelle von kollektiven Zolllenkungen durchführt, ein Nebeneinander von Freihandel und Schutzzoll-Ideen — und damit entspricht es genau dem gegenwärtigen Stand des außenhandelspolitischen Denkens Amerikas. Gegen Amerikas Mitgliedschaft in dieser Organisation ist daher auch von keiner amerikanischen Seite Protest erhoben worden.

Wir wissen heute, daß Aufhebung von Zöllen und anderen Handelsrestriktionen noch längst nicht, wie es die klassischen Freihändler des vorigen Jahrhunderts gedacht hatten, Wohlstand und Frieden auf der ganzen weiten Welt garantiert; aber wir wissen auch, daß die gegenteilige Handelspolitik stets in einen Prozeß der Wirtschaftsschrumpfung hineinführt und daher krisenfördernd und wohlfahrtsschädlich wirkt. Man kann wohl kaum erwarten, daß in einer Zeit, die an allen Ecken und Enden unseres Erdballes neue Ausbrüche von Nationalismus erlebt, der enge nationalistische Wirtschaftsegoismus völlig von der Bildfläche verschwindet; aber man soll und darf hoffen, daß diese gleiche Zeit, die Ansätze zu supernationalen Zusammenarbeiten produziert, auch einer Handelspolitik zum Durchbruch verhilft, die den Bedingungen von Technik und Verkehr im zwanzigsten Jahrhundert entspreche. Eine Wirtschafts- und Finanzgroßmacht wie die Vereinigten Staaten hätte dabei eine Pionierrolle zu spielen, und sie versucht es auch gelegentlich mit hoffnungsvollen Ansätzen. Daß dann aber immer wieder Gegenkräfte zum Zuge kommen, führt zu einer Schlußbilanz, die für viele enttäuschend sein muß, und auch für illusionslose nüchterne Realisten bestenfalls halb befriedigend sein kann.