

Um die Führung in der Handelspolitik

Zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für Wirtschaft herrschen seit langem Meinungsverschiedenheiten über die Führung der Handelspolitik. In einem Interview mit dem Hessischen Rundfunk hat der *Bundesaußenminister* seinen Standpunkt umrissen¹⁾:

„Wir müssen darauf achten, daß wertvolle bilaterale Verbindungen nicht vorzeitig multilateralen Absprachen geopfert werden. Im allgemeinen, das möchte ich mit Nachdruck sagen, ist auch die Handelspolitik nur ein Teil unserer gesamten politischen, speziell unserer außenpolitischen Tätigkeit. Mir ist übrigens nicht bekannt, daß von maßgeblichen Sprechern der deutschen Wirtschaft verlangt worden wäre, die Handelspolitik in die Hände des Wirtschaftsministeriums zu geben. Diese Frage steht nicht zur Diskussion, und im übrigen wäre nach meiner Überzeugung eine solche Entscheidung eine echte Fehlentscheidung. Um mit einigem Erfolg mit dem Ostblock Handel treiben zu können, ist es deshalb nötig, daß auch auf unserer Seite ein gewisses Minimum an koordinierenden Maßnahmen durchgeführt wird, die nach unseren ganzen politischen und wirtschaftlichen Vorstellungen nur auf der freien Zustimmung der Beteiligten beruhen können.“

Der *Bundeswirtschaftsminister* sieht in der Ausklammerung der Handelspolitik aus seinem Ressort und ihrer Einbeziehung in das Auswärtige Amt ernste Gefahren für seine bisherige Wirtschaftspolitik. Er sagte zu diesem Problem in sehr deutlicher Form²⁾:

„Jene tragische Phase der deutschen Wirtschaftsgeschichte, die besonders seit der unheilvollen Entwicklung der dreißiger Jahre zu einer immer stärkeren Aktivierung der seinerzeitigen Handelspolitischen Abteilung des Auswärtigen Amtes geführt hat, kann glücklicherweise als überwunden gelten. Sie gerade war der äußere Ausdruck des unseligen Versuches, die Wirtschafts- und Handelspolitik der Länder unabhängig gestalten zu wollen, mit der Wirkung, daß hochentwickelte differenzierte Volkswirtschaften in ihren zwisdienstaatlichen Beziehungen fast in die Zustände eines primitiven Naturaltausches zurückfielen.

So ist die Handelspolitik von der allgemeinen Wirtschaftspolitik überhaupt nicht zu trennen — sie ist immanentes Element eines einheitlichen Ordnungsdenkens.

Jeder Mensch in Deutschland weiß, und es ist darüber hinaus auch in der übrigen Welt bekannt genug, daß die nach dem Zusammenbruch in Deutschland praktizierte Wirtschaftspolitik in der Konzeption und in der Durchsetzung von mir eingeleitet und verantwortet wurde. Es wäre deshalb eine geradezu groteske Idee, eine so sichtbar erfolgreiche Wirtschaftspolitik durch die Abspaltung der Handelspolitik ihrer Ganzheit und Geschlossenheit entkleiden und damit aufsprengen zu wollen. Die Vorstellung sogar, den Wirtschaftsminister zum Industrieminister degradieren zu wollen, ist so absurd, daß sie sich von selbst erledigt. Die Meinung nicht nur der deutschen Wirtschaft, sondern die der gesamten Öffentlichkeit dürfte in den obenstehenden Fragen völlig klar und eindeutig sein — und zwar im Sinne der von mir vertretenen Auffassung.

Folgerichtig wird und muß es auch in Deutschland dahin kommen, daß die Einflußnahme der auswärtigen Politik auf die Handelspolitik der stärkeren wirtschaftspolitischen Verkettung weichen muß.“

Wir haben in der Bundesrepublik das System der Kabinettsverantwortlichkeit. Daraus ergibt sich, daß alle grundsätzlichen politischen und damit auch die wirtschafts- und handelspolitischen Entscheidungen von der Bundesregierung als Ganzer getroffen werden, unbeschadet der Verantwortung der einzelnen Ressortminister für ihren Aufgabenbereich. Wie im früheren Deutschen Reich, so gibt es auch in der Bundesrepublik kein Ministerium, das für die gesamte Wirtschaftspolitik zuständig ist. Vielmehr sind außer dem Wirtschaftsministerium noch neun andere Ressorts mit wirtschaftspolitischen Fragen beschäftigt, so z. B. das Ernährungsministerium, das Finanz- und das Verkehrsministerium.

Im Inland wie im Ausland besteht der Eindruck, die Wirtschafts- und damit auch die Handelspolitik sei ausschließlich Sache des Wirtschaftsministers. Das ist vornehmlich darauf zurückzuführen, daß die Leitung des Wirtschaftsministeriums in der Hand eines Mannes liegt, der es verstanden hat, seine wirtschaftspolitischen Auffassungen durchzusetzen und sich damit in den Vordergrund zu spielen. Es ist unbestreitbar, daß *Professor Erhard* die deutsche Wirtschaftspolitik stärker geprägt hat, als es je ein Wirtschaftsminister

1) Siehe „Bulletin der Bundesregierung“ vom 13. Juli 1955.

2) Siehe „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 19. Juli 1955.

vor ihm tat, Diese besonders nach außen in Erscheinung tretende Einflußnahme ist aber nur auf die Person des Wirtschaftsministers, nicht dagegen auf die Organisationsform dieses Ministeriums zurückzuführen.

Was ist Handelspolitik? Die Beantwortung dieser Grundsatzfrage wird erweisen, daß die gegensätzlichen Standpunkte sich mehr ähneln, als die Ausführungen der beiden Minister vermuten lassen. Versteht man unter Außenpolitik die Gesamtheit der Beziehungen eines Landes zu fremden Regierungen, so ist es folgerichtig, darin auch die wirtschaftlichen Verbindungen einzubeziehen. Unter diese Definition fallen aber nicht alle Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland, sondern nur diejenigen zu fremden Regierungen. Das ist eine wichtige Einschränkung. Nur die wirtschaftlichen Beziehungen zu fremden Regierungen werden unter dem Begriff der *Handelspolitik* in diesem Sinne zusammengefaßt. Das übrige ist nicht Handelspolitik, sondern *Außenhandel* schlechthin. Dieser Außenhandel ist ein sehr wesentlicher Bestandteil der Wirtschaftspolitik eines Landes und unlöslich mit der wirtschaftlichen Konzeption der betreffenden Regierung verbunden. Es gibt also neben der Handelspolitik als Teil der Außenpolitik noch die Gesamtheit der innerwirtschaftlichen Maßnahmen, die Art, Umfang und Richtung des Außenhandels bestimmen.

Daraus lassen sich einige Schlußfolgerungen für die Führung in der Handelspolitik ziehen. Geht es um die Handelspolitik im innerwirtschaftlichen Sinne, so kann die Politik nicht von einem einzelnen Ressort bestimmt werden. Es kann sich nur um eine von der Bundesregierung unter Abwägung der Interessen der verschiedenen Ministerien beschlossene Politik handeln. An ihrer Konzipierung wirken sämtliche dafür zuständige Ministerien einschließlich des Auswärtigen Amtes mit, das ja für den Vollzug nach außen verantwortlich zeichnet. Seinen praktischen Ausdruck hat dieses System schon in dem seit über 30 Jahren bestehenden interministeriellen Gremium des „Handelspolitischen Ausschusses“ gefunden. Dieser handelspolitische Ausschuß hat die Aufgabe, die nicht immer gleichlaufenden handelspolitischen Ansichten der Ressorts zu koordinieren.

Ob der Vorsitzende dieses Ausschusses vom Auswärtigen Amt oder vom Bundeswirtschaftsministerium gestellt wird, ist heftig umstritten. Es ist sicher vertretbar, den Vorsitz dem Auswärtigen Amt deswegen zuzugestehen, weil es selbst keine innerwirtschaftlichen Interessen zu vertreten hat. Es ist ihm daher möglich, mehr ausgleichend und vermittelnd zu wirken als den übrigen Fachressorts. Wünschenswert wäre aber, daß sich die vom Wirtschaftsminister vertretene handelspolitische Konzeption in diesem der Koordinierung der Handelspolitik dienenden Gremium in Zukunft stärker durchsetzt.

Unter den vielen Mißverständnissen steht wohl an erster Stelle die nicht nur im Bundeswirtschaftsministerium, sondern auch in weiten Kreisen der Wirtschaft vertretene Auffassung, das Auswärtige Amt wolle durch seinen Anspruch auf Federführung die Handelspolitik der Außenpolitik unterordnen und zum Instrument einer Politik von „Zuckerbrot und Peitsche“ machen. Der Ausgangspunkt für diese Annahme dürfte eine Äußerung des Außenministers sein: „Wir müssen darauf achten, daß wertvolle bilaterale Verbindungen nicht vorzeitig multilateralen Absprachen geopfert werden.“ Dazu ist zu sagen, daß das Auswärtige Amt nicht mehr und nicht weniger als andere Fachressorts Anhänger der bilateralen Handelspolitik ist. Die Geschichte hat bewiesen, daß der Bilateralismus nicht etwa eine Erfindung der Auswärtigen Ämter oder schlechthin der Außenpolitik ist, sondern in den Wirtschaftsministerien das Licht der Welt erblickte. In fast allen Ländern ist der Bilateralismus gegen den Widerstand der Auswärtigen Ämter durchgesetzt worden, die viel zu gut wußten, daß dieses System leicht zu Spannungen zwischen alten politischen Freunden und unnatürlichen Verknüpfungen mit politisch weniger nahestehenden Partnern führen konnte. Es ist auch nicht richtig, daß das Auswärtige Amt in der heutigen Situation an den noch bestehenden bilateralen Verträgen hängt, die Wirtschaftsressorts sie dagegen zugunsten einer multilateralen Weltwirtschaft aufgeben möchten. Noch bis in die letzte Zeit sind es gerade die wirtschaftlichen Ressorts und Wirtschafts-

kreise gewesen, die mit Zähigkeit an bilateralen Formen hingen, weil sie die Ausfuhrvorteile, aber auch die Begrenzung der Einfuhren, die damit verknüpft sind, nicht aufgeben wollten.

In den letzten Jahren hat es in der Tat gewisse grundsätzliche wirtschaftspolitische Entscheidungen gegeben, bei denen überaus politische Gesichtspunkte eine große Rolle gespielt haben. Es seien nur der Schumanplan, der Ost-West-Handel und die europäischen Integrationsbemühungen erwähnt. Hierbei handelte es sich um Entscheidungen, bei denen der Frage, ob die handelspolitische Federführung beim Auswärtigen Amt oder beim Bundeswirtschaftsministerium liegen soll, keinerlei Bedeutung zukam.

Früher ist oft darüber diskutiert worden, ob es nicht zweckmäßig sei, ein eigenes Außenhandelsministerium zu schaffen, wie es in anderen Ländern zum Teil der Fall ist. Ein Vergleich mit anderen Staaten ist jedoch nicht angängig. Es gibt kaum zwei Länder in der Welt, in denen dieses Problem gleich geregelt wäre. Das ist auch verständlich, denn es handelt sich ja nicht um eine grundsätzliche Angelegenheit, sondern um eine Frage, deren Lösung sich nach der Verfassung und verwaltungsmäßigen Struktur des betreffenden Landes richtet. Die sooft gepriesene Konstruktion eines Außenhandelsministeriums hat sich keinesfalls allgemein bewährt. Häufig sind die Gegensätze zwischen Außenpolitik und Wirtschaftspolitik verschärft worden. Man ist daher in manchen Ländern — z. B. in Belgien — dazu übergegangen, dem Außenhandelsministerium die Gestalt einer Abteilung des Auswärtigen Amtes mit eigener ministerieller Spitze zu geben. In anderen Staaten — wie in England — besteht die Lösung in der Existenz eines wirtschaftlichen Überministeriums, wie es das Schatzamt darstellt. In Frankreich und den Niederlanden machen sich dagegen starke Tendenzen zur Abtrennung der Handelspolitik von der Außenpolitik bemerkbar.

Wenn man sich darüber klar ist, was mit Handelspolitik und Außenpolitik gemeint ist, kann ohne weiteres eine scharfe Abgrenzung der Aufgaben der einzelnen Ressorts vorgenommen werden. Diese Frage sollte allein unter Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit entschieden werden. Es wäre zu wünschen, daß die streitenden Parteien — das Auswärtige Amt und das Bundeswirtschaftsministerium — sich schlüssig werden, welche Aufgaben konkret von ihnen wahrgenommen werden. Dies ist notwendig, damit man sich nicht in unfruchtbare theoretische Gegensätze verliert, die für die Entwicklung des deutschen Außenhandels keineswegs förderlich sind.

THEODOR PÜTZ

Alle Wirtschaftsordnung beruht auf einer Synthese von ökonomischer Vernunft und wirtschaftlichem Ordnungswillen, von Wirtschafts-Logik und Wirtschafts-Ethik. Nur die Einsicht in gesetzmäßige Wirkungszusammenhänge und der Wille zur Verwirklichung eines sozial-sinnvollen Zweck-Mittel-Systems haben ordnungsstiftende Kraft. Die kausalen Wirkungszusammenhänge und die machtmäßigen Verhältnisse des Wirtschaftslebens bilden nur mehr oder minder günstige Bedingungen, innerhalb derer sich der einsichtsvolle Ordnungswille der Menschen entfalten kann. In diesem Verstande ist der Mensch Herr seiner Daseinsordnung und verantwortlich für sein Dasein.