

Jeromin, Ulrich

**Article — Digitized Version**

## Exportbeschränkungsabkommen als Instrument der Außenhandelspolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Jeromin, Ulrich (1965) : Exportbeschränkungsabkommen als Instrument der Außenhandelspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 45, Iss. 9, pp. 475-480

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133522>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Exportbeschränkungsabkommen als Instrument der Außenhandelspolitik

Ulrich Jeromin, Hamburg

Immer noch steht Japan bei uns in dem Ruf, ein typisches Niedrigpreisland zu sein. Aus den Erfahrungen der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen, als die Exportmärkte mit billigen Massenkonsumartikeln japanischer Provenienz überschwemmt wurden, leiten fast alle westlichen Industrieländer das Recht ab, Einfuhren aus Japan zu diskriminieren. Kurioserweise haben auch viele der ehemaligen westlichen Kolonien, in denen es an und für sich gar nichts zu schützen gibt, diese Restriktionen beibehalten.

Die Hartnäckigkeit, mit der sich Japans Ruf als Niedrigpreisland hält, ändert nichts an der Tatsache, daß sich seine Industrie seit dem letzten Kriege dem westlichen Standard angenähert und ihn in vielen Zweigen sicherlich bereits eingeholt hat. Zu typischen Niedrigpreisländern sind andere Staaten geworden. Billige Japanwaren sind von den Märkten der Entwicklungsländer längst durch deren Eigenerzeugnisse verdrängt worden, und wir müssen uns darauf vorbereiten, daß die Rolle, die Japan zwischen den beiden letzten Kriegen in den europäischen Ländern gespielt hat, in zunehmendem Maße von den Exporteuren anderer Nationalität übernommen wird. Hongkong-Textilien sind bei uns bereits ein Begriff. Andere Entwicklungsländer bereiten sich vor, den Beispielen zu folgen. Um nur im fernöstlichen Raum zu bleiben, seien als potentielle Erzeugerländer solcher billiger Massenartikel Südkorea, Taiwan, Malaysia, Singapur, Indien, Pakistan und Ceylon erwähnt.

Die Industrieländer Westeuropas werden sich gegen diese Einfuhren nicht verschließen können. Erstens liegen sie auf der Linie der auch von den Industrieländern propagierten Entwicklungspolitik des „trade“ statt „aid“. Zweitens dürfte es schlecht möglich sein, in Ländern wie etwa der Bundesrepublik nach fast zwei Jahrzehnten erfolgreicher Liberalisierungspolitik gerade dann zu den Vorkriegspraktiken der rigorosen Handelsrestriktionen zurückzukehren, sobald diese Liberalisierung auch anderen Vorteile bringt. Andererseits müssen aber auch die zu erwartenden Schwierigkeiten in den Importländern beachtet werden. Sicherlich wird es nicht immer möglich sein, dieser Entwicklung freien Lauf zu lassen, sondern sie wird in geordnete Bahnen gelenkt werden müssen.

## KONTINGENTE ALS VORLAUFER

Hält man einerseits einen Markteingriff für notwendig, will oder kann aber andererseits auf die rigorosen Kontingents- und auch Zolleingriffe der Vorkriegszeit

nicht mehr zurückgreifen, weil ihnen beispielsweise die GATT-Bestimmungen entgegenstehen, dann muß man sich nach anderen Instrumenten umsehen. Als eine mögliche Variante sind in den letzten Jahren immer häufiger Exportbeschränkungsabkommen angewandt worden.

In solchen Abkommen verpflichtet sich der exportierende gegenüber dem importierenden Staat, die Ausfuhren in einem vereinbarten Ausmaß einzuschränken (Mengenregulierung). Eine Alternative hierzu, die aber auch als Ergänzung hinzutreten kann, ist die Zusage, bei den Exporten gewisse Mindestpreise einzuhalten (Preisregulierung). Der Grundgedanke ist folgender: Die handelshemmende Mauer wird nicht mehr um das Importland errichtet, sondern an die Grenze des Exportlandes verschoben. Natürlich können solche Regelungen nur zwischen den beiden betroffenen Partnern vereinbart werden. Es ist nicht mehr möglich, daß das importierende Land die Kontingente einseitig festsetzt. Deshalb wird hierfür auch der Ausdruck „bilaterale Kontingente bzw. Quoten“ gebraucht.<sup>1)</sup> Als eine den Zollmauern entsprechende Regelung wäre die Erhebung von Ausfuhrzöllen durch das exportierende Land zum Schutze des Marktes des importierenden Landes denkbar. So etwas ist aber, soweit bekannt, bisher noch nicht vorgekommen. Indessen hat die Einhaltung von Mindestpreisen ungefähr die gleiche Wirkung.

Offensichtlich sind Exportbeschränkungsabkommen ein wesentlich komplizierteres Instrument zur Erlangung von Schutzwirkungen als die Festsetzung von Importkontingenten, denn es müssen jetzt zwei Regierungen bemüht und zwischen beiden in Verhandlungen Übereinkunft erzielt werden. Der einzige Grund, weshalb man dennoch auf sie zurückgreift, kann nur der sein, daß man heute, da Freihandel in der westlichen Welt in aller Munde ist und in der Nachkriegszeit zu offensichtlichen Erfolgen geführt hat, nur noch ungern die einseitige Festsetzung von Kontingenten anwendet. Sie können in der öffentlichen Diskussion nur schwer begründet werden. Zum großen Teil stehen auch GATT-Bestimmungen dagegen.

Das Versprechen des Exportlandes, seine Ausfuhren zu beschränken, ermöglicht es dem Importland, seine Einfuhren zu liberalisieren. Den Vorschriften des GATT wird somit formell Genüge getan. Auf keinen Fall entsprechen solche Abmachungen aber dem ursprünglichen Sinn und Geist der Genfer Verträge,

1) Vgl. Stephen Enke, Virgil Salera: *International Economics*, 3. Aufl., London 1964, S. 263 f.

denn der handelspolitische Protektionismus bleibt, wenn vielleicht auch durch den Bilateralismus gemildert, erhalten. Der Eindruck, daß es sich bei diesen Abkommen um billige Tricks handelt, um Kunstgriffe, mit denen man sich aus einer selbst eingegangenen Verpflichtung herauswindet, ist deshalb nicht ganz von der Hand zu weisen.

Der Grund, weshalb Exportbeschränkungsabkommen im GATT nicht geregelt sind, ist wohl ganz einfach der, daß sie damals noch nicht hinreichend bekannt waren. Inzwischen ist das GATT allerdings selbst von den eigenen Prinzipien abgewichen und hat Exportbeschränkungsabkommen sanktioniert. Sie sind in das Internationale Baumwolltextilabkommen, das 1962 im Rahmen des GATT abgeschlossen worden ist, als vorübergehend anwendbare Maßnahme zur Handelsregulierung aufgenommen worden.

### DAS BEISPIEL DER DEUTSCH-JAPANISCHEN VERTRÄGE

Eine ganze Reihe von Ländern hat bereits zu diesen „Tricks“ gegriffen, um sich gegen ostasiatische Einfuhren zu schützen. Das prominenteste Beispiel dürften die USA sein, aber auch zwischen der Bundesrepublik und Japan bestehen derartige Abmachungen.

Auf einer Sitzung der GATT-Signatarstaaten am 30. Mai 1959 wurde der Bundesrepublik die Verpflichtung auferlegt, sich über die Beseitigung der GATT-widrigen Einfuhrkontingentierung mit den betreffenden Handelspartnern bilateral zu einigen. Japan stand hierbei im Zentrum des Interesses. Die Auflage, Besprechungen über die Beseitigung der Hemmnisse zu führen, fiel mit der Notwendigkeit zusammen, einen neuen Handelsvertrag mit diesem Land abzuschließen.

Die Bundesregierung widersetzte sich jedoch von vornherein der sofortigen vollen Liberalisierung sogenannter „neuralgischer Waren“, deren heimische Produktion sich durch Billigpreisimporte gefährdet fühlte. Hierzu zählten ursprünglich folgende Waren-gattungen: Textilien, Keramik, Nähmaschinen, Ferngläser, Feuerzeuge und Spielzeug. Das Prinzip der vollen Liberalisierung wurde also von deutscher Seite von vornherein nicht verfolgt. Das Problem war, trotzdem eine Lösung zu finden, die vom GATT nicht beanstandet wurde.

Von japanischer Seite kam der Vorschlag, daß Deutschland voll liberalisieren solle, während Japan freiwillig seine Exporte beschränken wollte. Die Bundesregierung ging hierauf nicht ein, da eine einmal durchgeführte Liberalisierung nicht mehr rückgängig gemacht werden kann und mit Selbstbeschränkungsabkommen in der Vergangenheit keine guten Erfahrungen gemacht worden waren. Gerade vor den deutsch-japanischen Verhandlungen war ein entsprechendes Abkommen zwischen Japan und der Schweiz „geplatzt“.

Man einigte sich auf eine Kompromißformel. Während für die meisten strittigen Warengruppen eine stufenweise Liberalisierung bis spätestens 1. 1. 1965 vorgesehen wurde, verblieb ein noch nicht voll zu liberalisierender „harter Kern“, zu dem heute noch etwa zwanzig Positionen aus dem Textil- und Keramikbereich gehören. Hierfür wurde eine Regelung gefunden, die auf japanischer Seite eine Selbstbeschränkung vorsieht, darüber hinaus aber auch der deutschen Seite eine gewisse Kontrollmöglichkeit beläßt. Enthalten ist diese Vereinbarung in einem nicht veröffentlichten Zusatzprotokoll zum Handelsabkommen vom 1. Juli 1960.

Danach gibt das japanische Ministerium für Handel und Industrie Exportlizenzen für entsprechende Waren aus, aber nur bis zu einer bestimmten Wertgrenze. Hierin liegt die Selbstbeschränkung. Die Höhe dieser Wertgrenze wird zwischen Bonn und Tokio ausgehandelt, sie ist aber nicht bekannt. Sie soll jedoch, wie zu verstehen gegeben worden ist, über den früheren Kontingenten liegen, trotzdem aber auch so niedrig sein, daß für die deutsche Industrie ein gewisser Schutz verbleibt.

Für Einfuhren nach Deutschland sind weiterhin Importlizenzen notwendig. Sie werden an die Importeure nur dann erteilt, wenn diese den Besitz einer Ausfuhrgenehmigung des entsprechenden japanischen Ministeriums nachweisen können. Es besteht also ein System der Doppelkontrolle, mit dem Verletzungen der Selbstbeschränkung, die ähnliche Abkommen in der Vergangenheit immer wieder gefährdeten, auszuschalten versucht wird.

Neben diesem noch nicht voll liberalisierten „harten Kern“ ergab sich in den letzten Jahren der Wunsch, auch andere deutsche Industrien vor der japanischen Konkurrenz zu schützen. Hierzu zählten einmal Nähmaschinen, deren volle Liberalisierung zum 1. 1. 1965 vertraglich vereinbart war und auch durchgeführt wurde; allerdings unter der Einschränkung, daß man für die deutschen Produzenten noch eine bestimmte Schonfrist verlangte. Eine zweite Gruppe bildeten Schirme und Schneidwaren. Die Einfuhr dieser Artikel unterlag schon seit langem keiner mengenmäßigen Beschränkung mehr, ohne daß der Handel mit ihnen zunächst einen nennenswerten Umfang erreichte. Erst in den letzten Jahren wuchsen die Importe hier zu einer die Existenz deutscher Hersteller gefährdenden Höhe an.

Die Bundesregierung versuchte zuerst, eine Selbstbeschränkung auf privater Ebene zustande zu bringen, eine Praxis, wie sie beim Handel zwischen den Vereinigten Staaten und Japan vielfach vorkommt. Sie regte Gespräche zwischen den betroffenen japanischen und deutschen Wirtschaftsverbänden an, ohne sich aber daran selbst zu beteiligen. Der Gedanke, eine Marktregelung ohne direkte staatliche Intervention zu erreichen, mußte aber wieder aufgegeben werden, da

Zweifel aufkamen, ob solche Abmachungen mit dem deutschen Kartellgesetz zu vereinbaren sind.<sup>2)</sup> Mit einer Anzeige beim Bundeskartellamt wäre mit ziemlicher Sicherheit zu rechnen gewesen.

Die Verhandlungen mußten also doch auf Regierungsebene geführt werden. Bonn erreichte von Tokio auch Zusagen, die Exporte von Stahlbestecken und Nähmaschinen in die Bundesrepublik zu beschränken, wahrscheinlich wohl gegen Zugeständnisse auf anderem Gebiet. Die Abkommen sind noch gültig, das für Bestecke ist aber bereits hinfällig, da die Exporte zurückgegangen sind und die vereinbarten Quoten überhaupt nicht mehr erreicht werden. Aus dem gleichen Grund (erheblicher Rückgang des Handelsvolumens und damit Fortfall der Bedrohung der deutschen Industrie) brauchte ein entsprechendes Abkommen für Schirme erst gar nicht abgeschlossen zu werden.

### NUR INDIREKTES INSTRUMENT

Die Durchführung der Exportselbstbeschränkung erfolgt nicht durch das Land, in dessen Interesse die Regelung getroffen worden ist. Deshalb ist die Frage berechtigt, ob hier überhaupt noch, wie bei der Einführung von Kontingenten, von einem Instrument der Importkontrolle gesprochen werden kann. Auf alle Fälle handelt es sich nur um ein indirektes und schwerfällig zu handhabendes Instrument, denn die interessierte Regierung kann nicht selbst tätig werden, sie kann lediglich versuchen, die Regierung des Partnerlandes zu einem Handel zu bewegen, von dem von vornherein angenommen werden muß, daß er deren Eigeninteressen zuwiderläuft. Grundsätzlich, d. h. solange das Exportland keinen direkten Vorteil sieht, was allerdings durchaus der Fall sein kann, dürften Exportbeschränkungsabkommen deshalb nur dann zu erreichen sein, wenn eine Kompensation, ein Nachgeben auf anderem Gebiet, geboten werden kann.

Verhältnismäßig einfach ist das möglich, wenn es sich darum handelt, ein bereits bestehendes Kontingent in ein Exportselbstbeschränkungsabkommen umzuwandeln. Bilaterale Vereinbarungen dürften für das exportierende Land in jedem Falle günstiger sein als einseitig festgelegte Quoten. Die Kompensation ist hier der Verzicht auf die dem Partner aufgezungenen Kontingente. Natürlich sinkt der Tauschwert dieses Verzichtes, wenn er nicht aus freien Entschlüssen, sondern aus einer GATT-Auflage entspringt, wie es bei den deutsch-japanischen Gesprächen der Fall gewesen ist. Hier hilft die Androhung, sich notfalls über die GATT-Bestimmungen hinwegzusetzen. Bei der allgemein gesunkenen Autorität dieser Institution ist eine solche Haltung nicht mehr undenkbar.

Ebenso kann ein Exportbeschränkungsabkommen für einen bereits liberalisierten Artikel, dessen Schutzbe-

dürftigkeit sich erst später herausstellt, durch Zoll- oder ähnliche Zugeständnisse auf einem ganz anderen Gebiet eingehandelt werden.

Bei diesen beiden Fällen, im ersten eindeutig, im zweiten überwiegend, handelt es sich um einen Prozeß zunehmender Liberalisierung. Einseitige Handelshemmnisse werden gegen bilaterale Vereinbarungen eingetauscht. Schwieriger dürfte es sein, die Zusage zu einer Exportbeschränkung durch ein Partnerland zu erhalten, wenn bereits voll liberalisiert ist, wenn also als Kompensation ein Abgehen von noch bestehenden Restriktionen nicht mehr angeboten werden kann. Teilweise hilft hier sicher die Drohung, von der liberalen Einfuhr eines Artikels abzugehen. Das Unterlassen der angekündigten Maßnahme kann dann als Kompensation zur Erlangung einer Exportbeschränkung benutzt werden. Auch hier stehen jedoch GATT-Bestimmungen entgegen, jedenfalls innerhalb des Bereichs der Signatarstaaten. Immerhin scheint es vor allem den Vereinigten Staaten gelungen zu sein, auf diese Weise von Japan Zugeständnisse zur Zurückhaltung beim Export gewisser Waren zu erreichen.

Im Falle der Entwicklungsländer wäre es auch denkbar, daß die Gewährung staatlicher Entwicklungsgelder von der Zusage zur Selbstbeschränkung beim Export gewisser neuralgischer Waren abhängig gemacht wird. Diese Möglichkeit könnte in der Zukunft durchaus aktuell werden, obwohl sie ohne Zweifel eine gewisse Widersprüchlichkeit enthält. Ihre Anwendung würde bedeuten, daß die Produktionskraft der Entwicklungsländer mit Hilfe von Finanzmitteln fortgeschrittener Industrienationen gefördert wird und daß diese dann weitere Finanzmittel aufwenden würden, um sich vor der gesteigerten Produktionskraft zu schützen. Dieser Widerspruch bedeutet allerdings noch nicht, daß die Maßnahme deshalb in der Praxis nicht doch angewandt wird. Ebenso paradox ist es, wenn sich die hochindustrialisierten Nationen mit Hilfe von Zollmauern vor den Exporten selbst geförderter junger Industrien in Entwicklungsländern abschirmen.

Auf jeden Fall dürfte deutlich geworden sein, daß die Exportbeschränkungen, die häufig recht euphemistisch mit dem Beiwort „freiwillig“ geschmückt werden, in den meisten Fällen gar nicht so freiwillig sind, sondern auf Grund eines oft recht massiven Druckes seitens der Importländer durchgeführt werden.

### KARTELLIERUNG DES ANGBOTS

Das bedeutet nun wiederum nicht, daß die Exportländer überhaupt keinen Vorteil aus ihrer Zurückhaltung ziehen können. Wie so oft ist es auch hier eine Frage des Grades, d. h. des Umfanges, in dem die Ausfuhr beschränkt wird. Es ist eine altbekannte Tatsache, daß eine Gruppe von Anbietern einen kollektiven Vorteil erringen kann, wenn sie übereinkommt, das Angebot zu beschränken und dafür höhere Preise zu verein-

<sup>2)</sup> Vgl. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, §§ 1 und 98 Abs. 2.

nahmen. Das Handelsvolumen wird dadurch kleiner, als es bei individualistischer Konkurrenz wäre, nicht aber in jedem Fall werden es auch die Umsatzerlöse und vor allem nicht die Profite.

Japanische Exporteure haben inzwischen gelernt, daß ihnen die Exportoffensiven um jeden Preis, wie sie in der Vergangenheit praktiziert wurden, nicht nur Vorteile, sondern auch sehr viele Nachteile eingebracht haben, und sie sind bemüht, die erwähnte Grundregel des Handels zu befolgen. Nur nennt man das nicht so, sondern man ist heute „um eine geordnete Absatzpolitik bemüht“. Man ist sich allgemein darüber einig, daß „Marktstörungen“ in den Importländern nach Möglichkeit vermieden werden sollen.

Vermeidung von Marktstörungen, das ist auch das Argument, mit dem die Importländer die von ihnen verlangten protektionistischen Maßnahmen begründen, und so scheint man sich hier in voller Harmonie zu begegnen. Da solch eine Übereinstimmung der Interessen aber sicherlich nur in Ausnahmefällen wahrscheinlich ist, kann der strittige Punkt nur in der Definition des Begriffes Marktstörung liegen. Darüber, was darunter zu verstehen ist, dürften die Meinungen weit auseinandergehen.

Am Überschwemmen eines Marktes mit gewissen Artikeln über dessen Aufnahmefähigkeit hinaus, was zu Preiszusammenbrüchen führen muß, kann auch der exportierende Staat kein Interesse haben. Die Erfahrung zeigt, daß es sich bei den sogenannten Niedrigpreisimporten oft um einige wenige Artikel aus einem breiten Sortiment handelt, die innerhalb kurzer Frist in großen Mengen in einem Land angeboten werden. Sie haben am Anfang große Absatzerfolge, führen dann aber oft zu verstopften Märkten. Sowohl der Import von Schirmen als auch der von Bestecken in die Bundesrepublik sind typische Beispiele hierfür. Einige Importeure blieben letztlich auf großen Beständen dieser Artikel sitzen und mußten mit erheblichen Preisverlusten reexportieren. Derartige Entwicklungen ließen sich sicherlich durch eine „geordnete Absatzpolitik“ vermeiden, und bis zu diesem Punkt ist ein Exportbeschränkungsabkommen zwischen dem Export- und dem Importland ohne größere Schwierigkeiten denkbar.

Dagegen dürfte in den Augen des exportierenden Landes eine Marktstörung nicht vorliegen, wenn durch fortgesetzte billigere Einfuhren die eigene Industrie des importierenden Landes gefährdet wird. Die internationale Arbeitsteilung bedingt Konzentration der Produktion dort, wo sie am kostengünstigsten durchgeführt werden kann, d. h. sie erfordert eine dauernde Anpassung der Industriestruktur. Gerade die Erhaltung der einheimischen Industrie ist aber in der Regel der Grund für den Wunsch nach Protektionismus. Hier sind dann Exportbeschränkungsabkommen nur noch durch Kompensationen zu erreichen, wie sie oben beschrieben worden sind.

In jedem Fall bedeutet die Einführung einer Exportbeschränkung eine Kartellierung des Angebotes. Liberalem Wirtschaftsdenken muß so etwas allerdings wie ein Hohn vorkommen. Zum Schutze schwacher Marktpartner werden hier die Starken veranlaßt, sich zusammenzuschließen und damit noch stärker zu werden. Die Theorie des unvollkommenen Wettbewerbs hat jedoch den Fall, daß schwache Unternehmungen weiter existieren können, wenn sie nicht in den Strudel eines Konkurrenzkampfes marktbeherrschender Unternehmungen geraten und wenn sie deren Preisführerschaft anerkennen, durchaus sinnvoll erklärt.

Die Bildung von Angebotskartellen pflegt normalerweise zu höheren Preisen zu führen. Vollkommen modellgerecht war deshalb die Ankündigung einer erheblichen Preissteigerung japanischer Nähmaschinen mit Inkrafttreten des Selbstbeschränkungsabkommens, obwohl auch hierin auf den ersten Blick eine gewisse Ironie liegen muß. Die Preissteigerung fiel zusammen mit der Liberalisierung der Nähmaschinen-Einfuhren in die Bundesrepublik, von einer Liberalisierung sollte man aber eigentlich Preissenkungen erwarten können. Das gilt aber nur auf den ersten Blick. Die Abschaffung der Einfuhrkontingente am 1. I. 1965 geschah ja nur formell, sie wurde ersetzt durch die Exportbeschränkung, d. h. durch ein Kartell, und die sofortige Reaktion mit einer Preiserhöhung läßt sicherlich den Schluß zu, daß die Selbstbeschränkung in diesem Falle sogar besonders gut funktionieren werde.<sup>3)</sup>

Preiserhöhungen sind in der Regel ein unabdingbares Korrelat jeder Mengenbeschränkung. Auch die traditionellen den Import hemmenden Maßnahmen führten ja zu einer Verteuerung der Auslandswaren auf dem Inlandsmarkt. Wenn sie den Schutz der einheimischen Industrie bezweckten, war eine solche Verteuerung sogar erwünscht. Der Unterschied ist nur der, daß bei den Exportbeschränkungen der Differenzbetrag im Ausland verbleibt, während er bei den traditionellen Regelungen gewöhnlich im Inland vereinnahmt wird. Bei der Erhebung von Zöllen oder bei Versteigerungen der Einfuhrlizenzen fällt er dem Staat zu, ansonsten den Importeuren.

#### NOTWENDIGE VORAUSSETZUNGEN

Der Abschluß von Exportbeschränkungsabkommen bedeutet noch keine Garantie für deren Einhaltung. Tatsächlich sind die Erfahrungen, die in der Vergangenheit mit derartigen Regelungen gemacht worden sind, nicht ermutigend gewesen.

Obwohl natürlich theoretisch mit einem großen administrativen Aufwand eine weitgehende Kontrolle der ausgeführten Waren denkbar wäre, ist in der Praxis eine derartige Überwachung nicht sehr wahrscheinlich. Die Verwaltung des Exportlandes hat ja kein unmittelbares Eigeninteresse an der strikten Befolgung der Vorschriften.

<sup>3)</sup> Vgl. auch Werner Osel: Freier Import — steigende Preise. In: Handelsblatt, 3. 6. 1964.

In Japan wird die Exportkontrolle in der Regel von privaten Wirtschaftsorganisationen durchgeführt, die Regierung behält sich lediglich die Aufsicht vor. Darüber, daß dadurch keine Gewähr für eine korrekte Einhaltung der Abmachungen gegeben ist, dürfte sie sich dabei im klaren sein. Sie hat bisher auch immer die Abgabe einer Garantie für die Durchführung der Abkommen strikt abgelehnt.

Da es bei den Exportbeschränkungen wesentlich auf die Möglichkeit der Kartellierung des Angebots ankommt, gelten für die Wirksamkeit derartiger Verträge die gleichen Voraussetzungen wie für die Wirksamkeit der Kartelle allgemein. Zu diesen Voraussetzungen zählt einmal ein bestimmtes Verhalten der Anbieter. Sie müssen gewohnt und bereit sein, sich an Weisungen und Richtlinien, die von übergeordneten Instanzen kommen, zu halten. Sie dürfen auf keinen Fall konkurrenzfreudig sein. Die zweite Voraussetzung ist eine bestimmte Struktur des Angebots. Es müssen wenige große Unternehmen bestehen, die sich überschauen lassen. Sie sollten darüber hinaus gleichartig sein, d. h. mit gleichen Kosten arbeiten, damit keine divergierenden Interessen entstehen.

Im Falle Japan dürfte die erste Voraussetzung weitgehend erfüllt sein. Öffentliche Verwaltung und Verbände haben schon immer in den Wirtschaftsablauf, vor allem auch in den Export des Landes, regulierend eingegriffen, die Unternehmungen sind daran gewöhnt. Dagegen fehlt von der Betriebsstruktur her in den meisten Fällen die Voraussetzung für einen Erfolg der Ausfuhrbeschränkung. Die vielen kleinen und mittleren Betriebe, die bei der Exportproduktion eine erhebliche Rolle spielen, dürften sich nur schwer kontrollieren lassen. Sie dürften in erster Linie dafür verantwortlich sein, daß Selbstbeschränkungsabkommen bisher nie richtig funktionierten. Eine Ausnahme bildet sicherlich die Nähmaschinenindustrie. Am Export sind hier nur wenige potente Anbieter beteiligt, was berechtigt, optimistisch über die Einhaltung des Abkommens in diesem Industriezweig zu sein.

Ein Ausweg aus den vielen möglichen Umgehungen ist das System der Doppelkontrolle, auf das sich Japan und Deutschland geeinigt haben. Es stellt aber keine reine Selbstbeschränkung des exportierenden Landes mehr dar, wie von deutscher Verhandlungsseite ausdrücklich betont worden ist, sondern es handelt sich um eine Zwischenlösung, um einen Kompromiß zwischen Importkontingentierung und Exportbeschränkung.

Gelingt es tatsächlich, den direkten Warenstrom zwischen zwei Ländern unter Kontrolle zu bringen, dann bleibt noch eine große Schwierigkeit zu überwinden: die Umgehung der Beschränkung durch Handel über Drittländer muß ausgeschlossen werden. Der Abschluß von Selbstbeschränkungsabkommen setzt ja voraus, daß das Importland die Einfuhr liberalisiert. Nur um formelle Liberalisierung zu erreichen, haben Exportbeschränkungsabkommen überhaupt

einen Sinn. Die Einfuhren lassen sich dann aber nicht mehr kontrollieren. Ein befriedigender Ausweg aus diesem Dilemma ist noch nicht gefunden. Denkbar wäre eine bilaterale Liberalisierung, die beispielsweise lediglich die Direkteinfuhr aus Japan nach Deutschland betrifft. GATT-konform wäre diese Lösung zweifellos nicht. An der Unmöglichkeit, Importe über Drittländer auszuschalten, scheiterte u. a. der erwähnte Vertrag über die Beschränkung der Textilausfuhren Japans in die Schweiz.

Die Einsicht, daß das Funktionieren von Selbstbeschränkungen im Export von der Möglichkeit der Kartellierung des Angebots abhängig ist, läßt die Chance, daß dieses Instrument einmal zur Regelung von Industrieimporten aus Entwicklungsländern benutzt werden kann, nicht besonders günstig erscheinen. In der Vergangenheit gab es im wesentlichen ein Niedrigpreisland, nämlich Japan. Es ist aber damit zu rechnen, daß wir es in Zukunft mit einer ganzen Reihe von Exporteuren verschiedener Nationalität zu tun haben werden, die mit entsprechenden Artikeln auf unseren Märkten konkurrieren. Dann ist es aber nicht mehr ausreichend, nur mit einem Land ein Abkommen zu schließen. Wenn es sich tatsächlich im Export zurückhalten sollte, dürften sofort andere Anbieter bereit sein, in die Lücken vorzustoßen. Es müßte also mit allen potentiellen Anbietern ein Übereinkommen erzielt werden, eine wohl kaum zu lösende Aufgabe.

#### UNERWUNSCHTE NEBENWIRKUNGEN

Jede wirtschaftspolitische Maßnahme hat außer den erwünschten Haupt- auch noch — meist unerwünschte — Nebenwirkungen. Bei Exportbeschränkungsabkommen ist es die Gefahr einer Ableitung der Warenströme von den traditionellen Vertriebswegen, die Sorge bereitet. Der traditionelle Importhandel wird gleich von zwei Seiten in die Zange genommen.

Einmal ergibt sich für das Exportland die Möglichkeit, die Ausfuhr über eigene Tochtergesellschaften im Ausland zu bevorzugen. Es ist im Falle Deutschland — Japan die wachsende Zahl von Niederlassungen japanischer Großkonzerne in der Bundesrepublik<sup>4)</sup>, die dem deutschen Importhandel Sorge bereitet und ihn schon sehr früh zu Stellungnahmen gegen die Exportselbstbeschränkung veranlaßt hat. Es ist sogar der Vorwurf zu vernehmen gewesen, daß Japan allein aus diesem Grunde, um die Vertriebswege unter die eigene Kontrolle zu bringen, der Selbstbeschränkung zugestimmt hat.

Die andere Bedrohung kommt von Großabnehmern im Importland (Versand- und Kaufhäuser), die direkt unter Umgehung des traditionellen Importhandels im Exportland zu kaufen sich bemühen. Zwar würden sie das auch tun, wenn eine Exportbeschränkung nicht be-

<sup>4)</sup> Nach einer Mitteilung des Bundesverbandes des Deutschen Groß- und Außenhandels gibt es bereits ca. 70 Niederlassungen japanischer Großkonzerne in der Bundesrepublik.

stünde. Es ist aber offensichtlich, daß sie als Großabnehmer bei der kartellmäßigen Zusammenfassung des Angebotes in einer wesentlich günstigeren Handelsposition sind als die vielen kleinen Importeure. Sie werden sich in jedem Falle aus dem beschränkten Ausfuhrvolumen einen umfangreichen Anteil zu sichern wissen.

Im Gegensatz zu der Regelung des Handelsverkehrs mit Importlizenzen hat die Bundesregierung bei der Durchführung einer Exportselbstbeschränkung keine Einflußmöglichkeiten mehr auf die Verteilung der Quoten, sie kann deshalb nicht für eine angemessene Berücksichtigung des traditionellen Handels sorgen. Zwar sind in den Abkommen stets Vorkehrungen getroffen worden, die die weitere Benutzung der bisherigen Vertriebswege garantieren sollen. Es verbleibt aber doch immer noch ein weiter Ermessensspielraum für die die Exportgenehmigungen verteilenden Instanzen, und eine Kontrolle dürfte hier vielleicht noch schwieriger sein als bei der Einhaltung der Quoten. Es ist geradezu selbstverständlich, daß die großen japanischen Exportkonzerne alle Möglichkeiten ausschöpfen werden, um ihre eigenen Niederlassungen in Deutschland für ihre Exporte zu bevorzugen.

Unter Umständen kann es deshalb dazu kommen, daß durch Exportbeschränkungsverträge zwar einem inländischen Industriezweig ein gewisser Schutz vor der ausländischen Konkurrenz verschafft wird, daß dieser Schutz dann aber zum Ruin eines anderen Gewerbes führt. Das dürfte kaum im Interesse der Regierung des Importlandes liegen.

Die Möglichkeit, Exportbeschränkungsabkommen zu einem neuen Instrument der Außenhandelspolitik zu

entwickeln, ist deshalb nicht sehr hoch einzuschätzen. Die Schwerfälligkeit seiner Einführung, die vielen Umgehungsmöglichkeiten und nicht zuletzt seine unerwünschten Nebenwirkungen auf die Handelsstruktur lassen dieses Instrument als wenig geeignet erscheinen, die anstehenden Probleme im Welthandel der Gegenwart lösen zu helfen. Exportbeschränkungsabkommen können nicht mehr sein, als sie es auch schon bei ihren ersten Abschlüssen waren, nämlich Verlegenheitsmaßnahmen, auf die man zurückgreift, wenn alle anderen Instrumente unanwendbar sind.

Für die Regelung der Handelsprobleme mit Entwicklungsländern sind bloße Exportbeschränkungsabkommen zu negativ, es sollten von vornherein positivere und damit konstruktivere Aspekte mit berücksichtigt werden. Hierzu gehörte vorweg eine Abstimmung der Neuinvestitionen mit den Absatzmöglichkeiten in den Importländern. Das scheint schon deshalb notwendig zu sein, weil die Gefahr, daß Überkapazitäten entstehen, bei der Vielzahl der Interessenten, die auf Absatz in Industrieländern rechnen, sehr viel größer ist als bei nur wenigen beteiligten Partnern. In den Industrieländern müßte eine Strukturpolitik als Voraussetzung für neue Absatzmöglichkeiten hinzutreten.

Solche Koordinierungsmaßnahmen wären keine Exportbeschränkungsabkommen mehr, sie würden sie sogar überflüssig machen. In der praktischen Politik sind derartige großzügige Lösungen aber wohl kaum zu erreichen, und deshalb wird sicherlich auch in Zukunft immer wieder auf die „Notbremse“ der Exportbeschränkungen zurückgegriffen werden, trotz aller Mängel, mit denen sie behaftet sind. Zu hoffen bleibt nur, daß diese Fälle Ausnahmen bleiben.

---

## Bibliographie der Wirtschaftspresse

Herausgegeben vom HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIV

Dokumentation ausgewählter Artikel der ausländischen Wirtschaftspresse

erscheint monatlich mit 48 Blatt

Bezugspreis jährlich DM 120,—

VERLAG WELTARCHIV GMBH · 2 HAMBURG 20 · EPPENDORFER LANDSTR. 106

---