

Johnson, Harry G.

Article — Digitized Version

Präferenzen - ein wirksames Instrument der Entwicklungsförderung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Johnson, Harry G. (1966) : Präferenzen - ein wirksames Instrument der Entwicklungsförderung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 46, Iss. 7, pp. 367-376

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133612>

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.

Präferenzen – ein wirksames Instrument der Entwicklungsförderung

Prof. Dr. Harry G. Johnson, Chicago *)

Der Vorschlag, daß die fortgeschrittenen Länder der unterentwickelten Welt für eine gewisse Zeit Handelspräferenzen auf Industriegüter einräumen sollten, war zweifellos der originellste neue Gedanke für eine Förderung der Entwicklungsländer, der auf der ersten UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) im Jahre 1964 in Genf diskutiert wurde — ein Gedanke, der für die Entwicklungsländer selbst sehr verlockend war.

Dieser Vorschlag, der von Dr. Raúl Prebisch, dem Generalsekretär der Konferenz, konzipiert wurde, rief unter den führenden Industriestaaten scharfe Meinungsverschiedenheiten hervor. Die Amerikaner widersprachen hartnäckig allen Handelspräferenzsystemen. Die Engländer deuteten ihre Bereitwilligkeit an, die Commonwealthpräferenzen auf alle weniger entwickelten Länder unter der Voraussetzung auszudehnen, daß die anderen Industriestaaten ähnliche Präferenzen gewähren. Die Länder des Gemeinsamen Marktes unterstützten zum Teil den „Basseur-Plan“ für eine Durchorganisierung der Märkte, zum Teil befürworteten sie ein „nicht-diskriminierendes“ Präferenzsystem (gemäß den GATT-Konzeptionen).

Die Entwicklungsländer ihrerseits spalteten sich in nach wirtschaftlichen Interessen gegliederte Gruppen: denn diejenigen unter ihnen, die zum Commonwealth oder zu den assoziierten Überseegebieten der EWG gehören, genießen in diesen Märkten vorteilhafte Präferenzen gegenüber rivalisierenden Entwicklungsländern, die keine Mitglieder sind. Eine gemeinsame Front bei der Forderung nach Präferenzen wurde nur durch den Einbau einer Klausel ermöglicht, nach der Entwicklungsländer, die durch eine Ausweitung der Präferenzen benachteiligt würden, angemessen entschädigt werden sollen.

KEINE LÖSUNG DURCH DAS GATT

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den fortgeschrittenen Ländern in der Frage der Handelspräferenzen und besonders die hartnäckige Opposition der USA hinderten die Konferenz daran, sich auf von allen

*) Die Übersetzung des in englischer Sprache unter dem Titel „Trade Preferences and Developing Countries“ in Lloyds Bank Review (April 1966) erschienenen Aufsatzes besorgte Hubert Höping, Hamburg.

gebilligte Grundsätze zu einigen. Nichtsdestoweniger hat die Frage der Handelspräferenzen für Entwicklungsländer seither eine ständig wachsende Aufmerksamkeit erregt.

Die Umwandlung der UNCTAD in eine ständige Einrichtung der UN, die von Dr. Prebisch geleitet wird, hat eine neue Institution geschaffen, die ein legitimes Interesse an diesem Vorschlag vertritt und die Möglichkeit hat, ihn zu fördern. Zudem schleppen sich die Verhandlungen der Kennedy-Runde im Rahmen des GATT endlos hin, zunächst wegen Frankreichs Widerstreben, unter den Bedingungen zu verhandeln, wie sie im „US Trade Expansion Act“ festgelegt sind, dann wegen der inneren Meinungsverschiedenheiten zwischen Frankreich und seinen EWG-Partnern. Dadurch wurden alle Hoffnungen darauf zerstört, die Forderungen nach Handelspräferenzen durch eine neue durchgreifende Liberalisierung des Handels gemäß den Richtlinien des GATT abzuwehren, die den Entwicklungsländern die im „GATT Action Programme“ von 1963 und dem neuen „GATT Chapter on Trade and Development“ vorgesehenen besonderen Konzessionen bringen sollte. Es besteht in der Tat die Gefahr, daß die Verhandlungen vor Ablauf des „Trade Expansion Act“ im Jahre 1967 nicht abgeschlossen werden. Schließlich ist die offizielle Haltung der USA zum Präferenzproblem weicher geworden. Unter lateinamerikanischem Druck hat sie sich vom Dogmatismus zum Pragmatismus abgemildert. Symbolisch für diesen Trend ist die Unterstützung, die die Vertreter der USA bei der OECD im vergangenen November dem Vorschlag gaben, daß diese Organisation eine Untersuchung der Probleme einleiten solle, die für die Entwicklungsländer durch Handelspräferenzen entstehen.

Diese Entwicklungen deuten darauf hin, daß es notwendig ist, die Probleme, die für die Entwicklungsländer durch die vorgeschlagenen Handelspräferenzen entstehen, mit neuen Augen zu betrachten. Das gilt besonders für die handelspolitischen Grundsätze, wie sie im GATT und in „herkömmlichen Meinungen“ über die Bedeutung bestehender Zollschränken verkörpert sind.

Zunächst ist es wichtig, die Beiträge zu untersuchen, die Wirtschaftshilfe und Handel zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung leisten können. Das gleiche

gilt für die wirtschaftliche Bedeutung des GATT-Prinzips der Nicht-Diskriminierung. Die Verwirrung bei beiden Themen hat auch die Argumente in der Diskussion der Handelspräferenzen vernebelt. Der Hauptteil dieses Artikels diskutiert das Für und Wider der Handelspräferenzen für Entwicklungsländer und konzentriert sich auf die Frage, inwieweit derartige Präferenzen der Entwicklungsförderung dienen könnten. Es wird der Standpunkt vertreten, daß Präferenzen einen weit stärkeren Einfluß auf die Förderung der Entwicklung ausüben könnten, als herkömmliche Ansichten vermuten lassen. Hauptgrund hierfür ist die Tatsache, daß die konventionelle Bestimmung des Schutzeffektes der Zölle das Schwergewicht fälschlicherweise auf die durchschnittlichen nominalen Zollsätze für die Güter legt. Die tatsächlich in Betracht kommende Zollschranke stellt aber der effektive Schutz für die „Wertschöpfung“ dar, der sich aus den nationalen Zoll-Listen ergibt. Aber auch die von den Entwicklungsländern selbst getroffenen Schutzmaßnahmen können für ihre Exporte so hohe Schranken errichten, daß sie keine größeren Vorteile aus den ihnen von den entwickelten Ländern gebotenen Präferenzen ziehen können, wenn sie nicht größere Änderungen in ihrer Wechselkurspolitik und in ihren Schutzmaßnahmen vornehmen. Der Abschluß dieses Artikels erörtert die Frage, ob Handelspräferenzen als Mittel für die Förderung einer Liberalisierung des Handels in Übereinstimmung mit den Grundsätzen eingesetzt werden können, auf denen das gegenwärtige GATT-System für Zölle und Zollverhandlungen beruht.

„TRADE AND AID“

Hauptzweck der Genfer Konferenz für Handel und Entwicklung von 1964 war es, Möglichkeiten für neue handelspolitische Maßnahmen zu untersuchen. Diese sollten durch eine Erhöhung der Ausfuhrerlöse der Entwicklungsländer dazu beitragen, die erwartete „Devisenlücke“ zu schließen, die durch ihren wachsenden Importbedarf und Schuldendienst sowie ihren relativ langsam steigenden Export und die tatsächlich stagnierende Wirtschaftshilfe der entwickelten Länder verursacht wird. Ein großer Teil der Dokumentation der UNCTAD und viele Argumente, die auf der Konferenz vorgebracht wurden oder sich auf sie beziehen, basieren auf der Annahme, daß „aid“ und „trade“ gegeneinander substituiert werden können. Diese Annahme stimmt in wesentlichen Zügen mit der zeitgenössischen Meinung zu Problemen der Entwicklungsfinanzierung überein, die als ihr Bezugssystem eine von der Zahlungsbilanz ausgehende Beschränkung der wirtschaftspolitischen Möglichkeiten annimmt. Aber von einem grundsätzlicheren Standpunkt aus, der sich mehr auf den Bedarf an realen Ressourcen für eine wirtschaftliche Entwicklung konzentriert, ist diese Annahme nicht nur oberflächlich, sondern in wesentlichen Aspekten einfach falsch.

„Hilfe“, richtig definiert, beinhaltet die Überlassung realer Ressourcen vom Hilfe leistenden fortgeschrittenen Land an das die Hilfe erhaltende Entwicklungsgebiet. Für das Entwicklungsland sind derartige Hilfen besonders attraktiv, weil sie sofort außenwirtschaftlich eingesetzt werden können, während inländische Ressourcen, die durch Spartätigkeit und Besteuerung zur Verfügung gestellt werden, erst durch Export oder Importsubstitution in außenwirtschaftliche Ressourcen umgewandelt werden müssen. Der Transfer der Ressourcen stellt ein Opfer des Hilfe leistenden Staates und einen Gewinn des Hilfe empfangenden Landes dar.

Berücksichtigt werden muß noch, daß die offiziell unter dem Begriff „Hilfe“ erfaßten Beträge ein heterogenes Gemisch von Schenkungen, Anleihen und Sachlieferungen darstellen, von denen ein großer Teil an Preise gebunden ist, die über dem Weltpreisniveau liegen (oder zu unrealistischen Werten berechnet werden). Wenn man die zukünftigen Zins- und Amortisationszahlungen für Anleihen und die überhöhten Preise für Lieferungen, die durch die Hilfe finanziert wurden, berücksichtigt, so beträgt der Transfer realer Ressourcen durch die Entwicklungshilfe etwa die Hälfte ihrer nominalen Gesamthöhe.¹⁾

„Handel“ andererseits bietet die Möglichkeit, Güter auf den Exportmärkten besser abzusetzen, Güter, deren Produktion und Export den Einsatz realer Ressourcen erfordert und deren Einfuhr dem importierenden Land zusätzliche reale Ressourcen zur Verfügung stellt. Ein ausgesprochener Transfer erfolgt nur, wenn die gebotenen Handelschancen es dem exportierenden Land ermöglichen, höhere Preise zu verlangen, und das importierende Land gleichzeitig verpflichtet ist, höhere Preise zu zahlen, als sonst gelten würden. Bezeichnenderweise waren es Handelsmöglichkeiten dieser Art, die auf der UNCTAD-Konferenz von 1964 gefordert wurden: Rohstoffabkommen, um die Preise von Grundstoffen und Handelspräferenzen, um die der industriellen Produkte zu erhöhen. Wenn die Handelspräferenzen die erwartete Wirkung hätten, daß die Exporteure den Binnenmarktpreis des importierenden Landes anstelle des Weltmarktpreises verlangen könnten, so würden auf diese Weise die Zolleinnahmen einfach vom Fiskus des importierenden Landes auf die Produzenten des exportierenden Landes übergehen. Eine Erweiterung der Handelschancen kann dagegen und wird häufig nur die Möglichkeit eröffnen, mehr Waren zu etwa dem gleichen Preis, der schon vorher galt — was von den Bedingungen des internationalen Wettbewerbs abhängt —, abzusetzen. In diesem Falle handelt es sich nicht um einen wirklichen Transfer, und die Wirkungen müssen gemäß der Theorie der Handelsgewinne ermittelt werden.

1) John Pincus (Economic Aid and International Cost Sharing, Baltimore 1965, 5. Kapitel) schätzt, daß bei den bisher üblichen Hilfsmaßnahmen die wirklichen Beträge für die Geberländer um 70 bis 100 % zu hoch angesetzt werden.

HANDELSGEWINNE

Nach dieser Theorie gewinnt das Exportland in dem Maße, in dem die mit den zusätzlichen Exporterlösen gekauften Güter mehr wert sind als die Güter, die die zur Produktion der zusätzlichen Exporte benötigten Ressourcen in anderen Bereichen hätten erzeugen können. Solche anderen Bereiche sind landwirtschaftlicher Subsistenzbereich und der Sektor der Importsubstitution. Für Entwicklungsländer — denen bei der Importsubstitution typischerweise stark überhöhte Kosten entstehen — könnte dieser Gewinn ganz beträchtlich sein. Aber offensichtlich könnte er niemals die Höhe der zusätzlichen Exporteinnahmen erreichen, wenn diese als Schenkung erfolgten. Deshalb kann diese Art von Handelsmöglichkeiten, die in der Praxis mit einer nicht-diskriminierenden Zollsenkung (und einigen Arten von Handelspräferenzabkommen) gleichgesetzt werden können, keinen Ersatz für einen entsprechenden Zufluß an Hilfe bieten.

Das importierende Land seinerseits wird reale Gewinne erzielen, wenn es ihm durch Erschließung dieser Handelschancen ermöglicht wird, die teurere heimische Produktion durch billigere Importe zu ersetzen (trade-creation). In diesem Falle würde die Ausdehnung der Handelsmöglichkeiten, die es den Entwicklungsländern bietet, das fortgeschrittene Land in die Lage versetzen, mehr Hilfe ohne Kürzung seines Realeinkommens zu leisten — im Widerspruch zu der in den entwickelten Ländern herrschenden Meinung, daß das mit einem vermehrten Handel gebrachte „Opfer“ eine Politik geringerer Hilfeleistungen rechtfertige. Andererseits würde das importierende Land reale Verluste erleiden, wenn die Eröffnung von Handelschancen eine Verlagerung seiner Importe auf teurere Lieferländer mit sich brächte (trade diversion). Diese Möglichkeit, Verluste zu erleiden, besteht nur bei einer präferenziellen (im Gegensatz zu einer nicht-diskriminierenden) Zollsenkung. Und unter der Voraussetzung, daß die Zollsätze, die den Präferenzen zugrunde liegen, so gut wie immer geringer als 100% sind, könnte der Verlust nur einen Bruchteil des Wertes betragen, den der verlagerte Handel hat.

Um es noch einmal zusammenzufassen: Außer in Fällen, in denen Handel lediglich die Preise der Exporte aus Entwicklungsländern erhöht, sind Handel und Hilfe keine Substitute. Insbesondere kann Handel die realen Ressourcen der entwickelten Länder erhöhen, während er den Entwicklungsländern einen wesentlich geringeren Nutzen bringen kann als eine gleich große Hilfe. Dieser letzte Aspekt führt, für sich allein betrachtet, hinsichtlich des potentiellen Beitrags, den Handel zur Entwicklung zu leisten vermag, zu einem pessimistischen Urteil. Ein derartiger Pessimismus braucht jedoch nicht ganz schwarz zu sein, da die dynamischen Aspekte (zum Unterschied von den finanziellen) des Entwicklungsproblems berücksichtigt werden müssen und die möglichen Unterschiede zwischen Handel und Hilfe in dieser Hinsicht.

Der Industrialisierungsprozeß ist nicht bloß eine Frage der Kapitalakkumulation, die notwendig ist, um den für eine Industriewirtschaft notwendigen Kapitalkoeffizienten zu ermöglichen. Das Problem liegt viel stärker darin, denen, die mit dem Kapital arbeiten, die Gewohnheit einzuprägen, ständig nach Leistungsverbesserungen zu suchen, damit das Wirtschaftswachstum ein sich selbst tragender Prozeß wird. Das ist eine Aufgabe für Erziehung und Sozialpsychologie, über die zu wenig bekannt ist. Historische und in steigendem Maße zeitgenössische Anzeichen deuten jedoch darauf hin, daß der ungehinderte Wettbewerb in einem großen Markt eine wichtige Rolle in diesem Prozeß spielen kann.

Eine Beobachtung der industriellen Probleme der Entwicklungsländer läßt auch erkennen, daß ihre eigenen Märkte typischerweise für ihre Industrialisierungsbemühungen auf der Basis einer Importsubstitution zu klein sind, um diese Kräfte ins Spiel zu bringen. Damit trägt Hilfe, die bezeichnenderweise — wenigstens bis vor ganz kurzer Zeit — für auf Importsubstitution abzielende Industrialisierungsbemühungen gegeben wurde, wenig dazu bei, dynamische Wachstumsprozesse zu stimulieren. Sie kann sogar jene Faktoren verstärken, die die dynamischen Kräfte in kleinen hoch-protektionistischen Volkswirtschaften unterdrücken. Der Handel könnte andererseits dynamische Reaktionen auf Chancen im Wettbewerb hervorrufen, die den Wachstumsprozeß stärken und deshalb auf lange Sicht fruchtbarer wären als Hilfe. Das würde davon abhängen, ob die gebotenen Handelschancen so gestaltet sind, daß sie eine Wettbewerbsfähigkeit belohnen, oder ob sie lediglich begrenzte monopolistische Privilegien in einem streng kontrollierten Markt bieten.

IST NICHT-DISKRIMINIERUNG WIRTSCHAFTLICH SINNVOLL?

Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung besagt, daß der gleiche Zollsatz für alle importierten Güter ohne Rücksicht auf das jeweilige Herkunftsland gelten sollte. Dieses Prinzip stellt die Grundlage des GATT-Systems für eine Regulierung des internationalen Handels dar. Die Überzeugung, daß dieses Prinzip das Ideal für die Führung internationaler Handelsverhandlungen bildet, ist einer der Hauptgründe für die Abneigung, mit der viele Verhandlungspartner den Vorschlag für Handelspräferenzen betrachten.

Wie es jedoch im GATT angewendet wird, ist dieses Prinzip in sich selbst widerspruchsvoll; denn es läßt Ausnahmen für Freihandelszonen und Zollunionen zu. Diese Ausnahmen verwandeln das Prinzip in die Regel, daß diskriminierende Zölle nur dann schlecht sind, wenn es sich nicht um eine 100%ige Diskriminierung handelt. Mehr vom Grundsätzlichen her betrachtet ist — worauf Theoretiker der Handelspolitik schon lange hingewiesen haben — eine Nicht-Diskri-

minierung zwischen Bezugsquellen bestimmter Güter keineswegs das gleiche wie eine Nicht-Diskriminierung zwischen Ländern, die in einen bestimmten Markt exportieren. Die Zollsätze können auf Güter, für die ein bestimmtes Land der Hauptlieferant ist, hoch angesetzt werden, während sie bei anderen Gütern, die hauptsächlich von einem anderen Land geliefert werden, niedrig festgesetzt werden können.

In der Tat ist in früheren Verhandlungsrunden innerhalb des GATT diese Möglichkeit einer Diskriminierung zwischen einzelnen Ländern durch eine entsprechende Auswahl von Waren ausgenutzt worden. Die Verhandlungen haben sich notwendigerweise auf die großen „Hauptlieferländer“ konzentriert, die einen gewinnbringenden Zugang zu ihren Märkten bieten und auch aus ihnen angebotenen Zollkonzessionen Vorteile ziehen können. Die „Position-um-Position“-Methode ermöglichte es diesen Ländern, sich auf Zollsenkungen bei solchen Gütern zu konzentrieren, bei denen für sie wichtige Handelsinteressen im Spiel sind.

Die „dominant-supplier“-Bestimmung des „Trade Expansion Act“ der USA zielte — da durch den mißlungenen Beitrittsversuch Großbritanniens zur EWG irrelevant geworden — auf die Ausnutzung der gleichen Möglichkeit einer nicht-diskriminierenden Diskriminierung hin, die dadurch erreicht wird, daß sich die größten Zollsenkungen auf Industrieerzeugnisse konzentrieren, bei denen die USA und Europa gemeinsam den Weltmarkt beherrschen. Während die „lineare“ (oder auch globale) Methode der Kennedy-Runde eine Diskriminierung, wie sie bei der früheren „Position-um-Position“-Methode möglich war, im Prinzip ausschließt, können in der Praxis die den Verhandlungsteilnehmern zugebilligten Ausnahmelisten, zusammen mit dem komplizierten Verfahren der Zollparitäten, einen großen Spielraum für eine Diskriminierung der kleineren und weniger entwickelten Länder einräumen.

Es sind in der Tat starke Beweise (von denen ein Teil im folgenden vorgelegt wird) dafür vorhanden, daß das Prinzip der Nicht-Diskriminierung, wie es im GATT angewandt wird, in der Praxis eine schwerwiegende Diskriminierung der weniger entwickelten Länder durch die fortgeschrittenen Staaten mit sich brachte. Hierfür gibt es, abgesehen von der dem Verhandlungsverfahren innewohnenden Tendenz, zwei Gründe.

Erstens, obgleich im GATT ursprünglich vorgesehen war, daß der Handel mit Agrarprodukten den gleichen Regelungen unterworfen sein sollte, denen auch der Handel mit Industrieerzeugnissen unterliegt, arbeitet das GATT doch nach der Regel, daß interne agrarpolitische Überlegungen den Vorrang vor internationalen Handelsverpflichtungen haben. Für den Handel der weniger entwickelten Länder sind Agrarprodukte relativ viel wichtiger als für den Handel der fortgeschrittenen Staaten.

Zweitens haben die entwickelten Industrieländer — vor allem Großbritannien und die USA — das GATT dafür benutzt, Sondervereinbarungen für den Handel mit Baumwolltextilien zu treffen, die angeblich darauf abgestellt sind, die wachsenden Exporte der Entwicklungsländer in diesen Produkten zu regulieren, tatsächlich aber so angewendet werden, daß sie ein Anwachsen dieser Exporte abbremsen. Die Baumwolltextilerzeugung ist aber der Hauptindustriestruktur, in dem die Entwicklungsländer trotz außergewöhnlich hoher Zollschränken eine internationale Wettbewerbsfähigkeit erringen konnten.

Ganz abgesehen von der Frage, wie sich eine Nicht-Diskriminierung in der Praxis auswirkt, gibt es das grundsätzlichere Problem, ob die Nicht-Diskriminierung in den zwischenstaatlichen Beziehungen sinnvoll ist. Zölle stellen eine Diskriminierung der Auslandsproduzenten zugunsten der heimischen Produzenten dar. Man geht von der Voraussetzung aus, daß die Bürger eines Landes besondere Ansprüche an ihren Staat haben. Welchen Sinn kann die Forderung haben, die Politik solle keinen Unterschied zwischen Ausländern machen, wenn sie Unterschiede zwischen eigenen Staatsbürgern und Ausländern zuläßt? In der Politik wurden solche Unterschiede in der Vergangenheit tatsächlich gemacht, wie das Präferenzsystem des Commonwealth und die Assoziierung der Überseegebiete mit dem Gemeinsamen Markt zeigen. Diese Abmachungen beruhen auf den besonderen Verpflichtungen bestimmter Mächte gegenüber ihren früheren Kolonialgebieten.

In unserer heutigen Welt kann man behaupten, daß die entwickelten Länder die Verantwortung anerkannt und übernommen haben, den Entwicklungsländern bei ihrer Entwicklung zu helfen, und daß diese Verpflichtung den Abschluß internationaler Handelsvereinbarungen sanktioniert, die zugunsten der Entwicklungsländer diskriminieren. Anders ausgedrückt: das im Prinzip der Nicht-Diskriminierung verkörperte ethische Prinzip besagt, daß Gleiche gleich zu behandeln sind; die entwickelten Länder und die Entwicklungsländer sind aber in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen nicht gleich.²⁾

ARGUMENTE FÜR HANDELSPRÄFERENZEN

In der Dokumentation und den Sitzungsberichten der ersten UNCTAD-Konferenz wird das Argument für Handelspräferenzen auf Industrieerzeugnisse zugunsten der Entwicklungsländer als eine „logische Ausweitung des Arguments für eine Förderung junger Industrien“ dargestellt. Diese Ausrichtung des Problems der Handelspräferenzen zielt offensichtlich auf die Ausnutzung der Sonderregelungen für den Schutz junger In-

²⁾ Dieser Punkt wird durch die besonders günstige Behandlung stillschweigend akzeptiert, die die protektionistische Handelspolitik der im GATT vertretenen Entwicklungsländer erfährt.

dustrien ab, wie sie das GATT zuläßt. Sie hält einer ernsthaften Prüfung nicht stand.

Im wesentlichen besagt dies Argument für Handelspräferenzen, daß die Märkte der Entwicklungsländer zu klein sind, um „durch die Praxis zu lernen“, wie es das „infant-industry“-Argument fordert. Daraus folgt, so wird behauptet, daß es für die Förderung der industriellen Entwicklung der Entwicklungsländer notwendig ist, ihnen für eine gewisse Zeit in einem größeren Markt (Weltmarkt) einen Schutz angedeihen zu lassen, wie ihn Handelspräferenzen bieten können. Die Behauptung, daß die eigenen Märkte der meisten Entwicklungsländer zu klein sind, um durch Schutzmaßnahmen schließlich eine leistungsfähige Produktion zu schaffen, trifft wahrscheinlich zu. Diese Argumentation schließt jedoch keine logische Ausweitung des „infant-industry“-Arguments ein, sondern ist eine empirische Verbesserung. Denn das traditionelle „infant-industry“-Argument enthält keine Bedingung über die Größe eines Landes, die gegeben sein muß, damit es gültig ist. Daß diese Bedingung niemals formuliert wurde, ist zweifellos auf die Tatsache zurückzuführen, daß die Länder, für die das Argument ursprünglich entwickelt worden ist — für die USA durch Hamilton und für Deutschland durch List —, der Größe nach potentiell oder tatsächlich unseren jetzigen fortgeschrittenen Industrieländern entsprachen. Das trifft aber nicht für die große Mehrheit der Entwicklungsländer zu.

Die Behauptung, daß die meisten Entwicklungsländer zu klein sind, um von einem Schutz ihrer jungen Industrien zu profitieren, führt jedoch nicht logischerweise zu der Folgerung, daß Präferenzen der entwickelten Länder empfehlenswert sind, wenigstens nicht in der Form globaler, für eine bestimmte Zeit geltender Präferenzen, wie sie auf der ersten UNCTAD-Konferenz befürwortet wurden.

Als erstes behauptet das traditionelle „infant-industry“-Argument, daß der Marktprozeß einer Investition in einem neuen Industriezweig nicht die sozialen Erträge zurechnet. Deshalb sind in diesen Industrien „soziale Investitionen“ gerechtfertigt, die über höhere Preise finanziert werden, als die inländischen Konsumenten auf dem Weltmarkt zahlen müßten. Mit anderen Worten: Es empfiehlt innerhalb eines Landes einen Transfer vom Konsumenten auf den Produzenten, der auf lange Sicht für das Land wirtschaftlich vorteilhaft sein soll. Im Gegensatz hierzu stellt die Einräumung von Handelspräferenzen einen Transfer vom Konsumenten (oder Steuerzahler) des entwickelten Landes auf den Produzenten im Entwicklungsgebiet dar — also eine internationale anstelle einer intranationalen Einkommensübertragung. Die Annahme, daß ein größerer als der nationale Markt für das Hineinwachsen einer Industrie in den effizienten Bereich notwendig ist, führt logischerweise zur Empfehlung einer Subventionierung der Produktion, nicht dagegen zur Empfehlung von Präferenzen.

Zweitens schließt das „infant-industry“-Argument, wenn es zu Ende gedacht wird, ein, daß der Schutz — wenn er überhaupt gerechtfertigt ist — in einem Maße und für einen Zeitraum gewährt werden muß, die notwendig sind, um die geschützten Industriezweige wettbewerbsfähig werden zu lassen. Das ist etwas ganz anderes als die Gewährung eines Präferenzspielraums in einer für alle geltenden Höhe und für einen allgemeingültigen Zeitraum bei Zöllen, wie sie bei industriellen Einfuhren entwickelter Länder gewöhnlich gelten. Dabei würde die Entscheidung über das Ausmaß des Schutzes für die Industrien der Entwicklungsländer auf den Märkten der Industrieländer nicht durch die Entwicklungsmöglichkeiten der fraglichen Industrien bestimmt, sondern durch die Höhe des Schutzes, den die entwickelten Länder ihren Industrien zufällig einräumen. Zwischen der Höhe des Schutzes der Industrien in entwickelten Ländern und der möglichen Wettbewerbsfähigkeit dieser Industrien der Entwicklungsländer besteht nicht gerade ein enger Zusammenhang.

Außerdem würden Präferenzen, die auf den bestehenden Zollsätzen basieren, für die Industriezweige der Entwicklungsländer den größten Anreiz bieten, die in den fortgeschrittenen Ländern am stärksten geschützt werden. Nach Ablauf der temporär geltenden Präferenzen würden dann diese Industriezweige der Entwicklungsländer sich den größten Exporthemmnissen gegenübersehen. In diesem Zusammenhang sollte aber auch darauf hingewiesen werden, daß die Gewährung eines Zollschatzes im allgemeinen den politischen Einfluß der begünstigten Industrie widerspiegelt. Damit würden durch Präferenzen, denen die bestehenden Zölle zugrunde liegen, die politisch einflußreichsten Industrien der fortgeschrittenen Länder bedroht.

Drittens hängt die Stärke des Arguments davon ab, ob die angenommenen Entwicklungsmöglichkeiten der „jungen Industrien“ wirklich bestehen. Trotz der Popularität des „infant-industry“- (und „infant-economy“-) Konzepts in der traditionellen Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung sind noch keine ernsthaften Anstrengungen unternommen worden, es zu prüfen und zu beweisen oder zu zeigen, daß die Unfähigkeit der Entwicklungsländer, ihre Industrieprodukte zu exportieren, mit noch ungenutzten Entwicklungsmöglichkeiten „junger Industrien“ zusammenhängt.

Im Gegenteil, ein immer umfangreicher werdendes Beweismaterial deutet darauf hin, daß die Schwierigkeiten dieser Länder bei den industriellen Exporten auf ihre Politik der Importsubstitution und Währungsüberbewertung zurückzuführen sind. Es ist eine offenkundige Binsenweisheit, daß in einem kleinen Markt Massenproduktionsvorteile nicht realisiert werden können. Weniger offensichtlich, wahrscheinlich aber bedeutsamer ist die Tatsache, daß eine moderne Industriewirtschaft ein verzweigtes Netz von input-output-Relationen vieler Unternehmen ist. Die Bemühungen, wirtschaftliche Unabhängigkeit in einer kleinen, rück-

ständigen Volkswirtschaft durch Schutzmaßnahmen zu erreichen, müssen die Industrie dieses Landes international wettbewerbsunfähig machen, weil die Kosten der industriell erzeugten Vorprodukte über dem Weltmarktniveau liegen. Diese Wirkung des Protektionismus ist nicht die Folge einer begrenzten Größe der Verbrauchsgütermärkte und könnten auch nur in einem begrenzten Ausmaß durch Handelspräferenzen überwunden werden.

Das „infant-industry“-Argument ist deshalb wenig überzeugend. Zur Rechtfertigung von Präferenzen können jedoch andere, überzeugendere Argumente angeführt werden. Diese Argumente setzen notwendigerweise voraus, a) daß die entwickelten Länder eine Verpflichtung anerkennen, den unterentwickelten Ländern Hilfe zu leisten; b) daß sie es trotzdem aus den verschiedensten Gründen ablehnen, ihre Hilfsprogramme wesentlich zu erhöhen; c) daß in naher Zukunft ein massiver Schritt zur Liberalisierung des Welthandels politisch nicht durchsetzbar ist.

Unter diesen Umständen kann argumentiert werden, daß eine erhöhte Hilfe in der Verkleidung von Handelspräferenzen eine wünschenswerte zweitbeste Lösung ist, für die die Öffentlichkeit der entwickelten Länder gewonnen werden könnte, wenn eine direkte Intensivierung der Entwicklungshilfe nicht möglich ist. Außerdem ist es wünschenswert, die Entwicklungsländer stärker dem Wettbewerb des Weltmarktes auszusetzen, den Chancen, die er bietet, aber auch dem Wettbewerbsdruck. Wenn eine multilaterale nicht-diskriminierende Liberalisierung politisch unmöglich ist, könnten Handelspräferenzen den zweitbesten Weg zu dem erstrebten Ziel eröffnen. Nebenbei bemerkt weisen diese beiden Argumente auf zwei recht verschiedene Präferenzsysteme hin. Das erste betont den Transfer von Ressourcen über höhere Preise, das letztere die positive Wirkung des Wettbewerbs im freien Markt.

ARGUMENTE GEGEN HANDELSPRÄFERENZEN

Abgesehen von ideologischen Einwänden, die aus dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung herrühren und oben erörtert wurden, sind die Argumente gegen die vorgeschlagenen Präferenzen von zweierlei Art: daß die Präferenzen relativ wenig zu einer Förderung der Exporte der Entwicklungsländer beitragen und daß sie sehr hohe Kosten verursachen würden. Die Stärke des zweiten Arguments hängt offensichtlich in hohem Grade von der Richtigkeit des ersten ab (das im nächsten Abschnitt behandelt wird). Denn Kosten sind nur hoch oder niedrig im Verhältnis zu den Erträgen. Trotzdem verdient die Art der entstehenden Kosten eine unabhängige Untersuchung, da das Kostenargument so häufig als Entschuldigung dafür dient, daß gar nichts unternommen wird.

Zwei Arten von Kosten sind als Einwand gegen die Präferenzen vorgebracht worden: die Verwaltungs-

kosten, die das Präferenzsystem verursacht, und die sog. „moralischen Risiken“, die die Einführung des Präferenzprinzips mit sich bringt.

Die Verwaltungskosten würden von der Art des Präferenzsystems abhängen und sich natürlich in dem Maße erhöhen, in dem den einzelnen Entwicklungsländern unterschiedliche Präferenzen eingeräumt und in dem Kontingentierungen für die Lenkung der Handelsströme eingesetzt werden. Die Erhöhung der Verwaltungskosten, die durch Präferenzen verursacht wird, kann jedoch leicht übertrieben werden, wenn man die allgemeinen Kosten, die jedes Zollsystem mit sich bringt, und die Kompliziertheit der gegenwärtigen Zollgesetzgebung berücksichtigt. In diesem Zusammenhang sollte man sich daran erinnern, daß eine Gutachtergruppe der OEEC im Jahre 1958 feststellte, daß es trotz der angeblichen Unüberwindbarkeit des Problems der Handelsablenkung verhältnismäßig möglich und tragbar wäre, die anderen europäischen Länder mit dem Gemeinsamen Markt in einer Freihandelszone zu assoziieren.

Die behaupteten moralischen Risiken bestehen darin, daß Handelspräferenzen starke Interessengruppen schaffen, die einer weiteren multilateralen Handelsliberalisierung dann Widerstand leisten würden, und daß ein Präferenzsystem vom amerikanischen Kongreß gebilligt werden müßte, der diese Gelegenheit nutzen könnte, den eigenen Markt zu schützen, bestimmte Entwicklungsländer zu begünstigen und gegen bestimmte entwickelte Länder Vergeltungsmaßnahmen zu ergreifen. Das sich auf die Interessengruppen beziehende Argument ist nicht sehr überzeugend, da die Entwicklungsländer, die ja diese Interessenten sind, an der politischen Entscheidung der Präferenzgewährung durch die entwickelten Länder nicht direkt mitwirken. Und wenn erst einmal Präferenzen eingeführt worden sind, könnte die wirtschaftliche Unvernunft, die darin liegt, leistungsfähige Produzenten in fortgeschrittenen Ländern zugunsten weniger leistungsfähiger Produzenten in Entwicklungsländern zu diskriminieren, einen Druck der Öffentlichkeit in Richtung auf allgemeine Zollsenkungen hervorrufen. Außerdem müßte die Einführung von Präferenzen wahrscheinlich von der Schaffung von Anpassungsmaßnahmen für die betroffenen inländischen Produzenten begleitet sein. Das würde den Weg für einen kühneren Angriff auf die Zollschranken eröffnen.

Die Furcht davor, was der amerikanische Kongreß unternehmen würde, wenn ihm die Möglichkeit gegeben wäre, das Prinzip der Nicht-Diskriminierung über Bord zu werfen, spielt in offiziellen amerikanischen Überlegungen zu handelspolitischen Fragen eine sehr große Rolle. Die Gefahren, die damit verbunden sind, kann man sich leicht vor Augen führen, wenn man die Günstlingswirtschaft und die Aktivität der Lobby betrachtet, die die Festlegung der amerikanischen Zuckerimportquoten begleiten. Es ist jedoch sowohl

eine Beschimpfung des Kongresses als auch defätistisch, wenn man ihn nur als eine unverantwortliche Versammlung engstirniger und selbstsüchtiger Politiker ansieht, denen man eine Gesetzgebung im öffentlichen Interesse nicht zutrauen kann. Der Kongreß hat sich in der Vergangenheit zu Höhen echter Staatskunst aufgeschwungen — und das nicht immer nur in widerwilliger Unterwerfung unter die „force majeure“ eines fähigen Präsidenten —, und er hat bewiesen, daß er gegenüber den weniger entwickelten Ländern außerordentlich großzügig sein kann. Es ist deshalb nicht berechtigt, anzunehmen, daß der Kongreß zur Billigung eines Präferenzsystems, das den Entwicklungsländern wirklich helfen würde, nicht bewogen werden könnte.

HANDELSPRÄFERENZEN UND ENTWICKLUNG

Die entscheidende Frage lautet, wie weit Handelspräferenzen die wirtschaftliche Entwicklung fördern oder, konkreter ausgedrückt, in welchem Maße sie die industriellen Exporte der weniger entwickelten Länder fördern können. Die sorgfältigste Formulierung des Standpunkts, daß Präferenzen hierzu verhältnismäßig wenig beitragen können, stammt von Gardner Patterson.³⁾

Von der Schätzung ausgehend, daß der durchschnittliche Wertzollsatz der fortgeschrittenen Länder auf industrielle Güter gegenwärtig bei etwa 15 % liegt, nimmt Patterson an, daß die Kennedy-Runde diesen Zollsatz u. U. um etwa 35 % auf einen Durchschnittssatz von 10 % senken könnte. Sodann nimmt er an, daß die fortgeschrittenen Länder nicht bereit sein werden, den Zollsatz durch Präferenzen auf Null zu senken, und setzt voraus, daß es zu einer 50 %igen präferenzziellen Zollsenkung, also zu einer Präferenzmarge von 5 % kommen wird. Er zieht endlich den Schluß, daß die Industrien, in denen ein Präferenzspielraum von 5 bis 7 % es den Entwicklungsländern ermöglichen würde, die einheimischen Konkurrenten in den entwickelten Ländern aus dem Markt zu drängen — ausgenommen die Fälle, in denen eine nicht-diskriminierende Zollsenkung dasselbe erreichen würde —, wenig zahlreich sein werden.

Diese Argumentation selbst läßt als Einschätzung der Möglichkeiten von Präferenzen schon einiges zu wünschen übrig. Erstens haben die inzwischen eingetretenen Ereignisse gezeigt, daß es verfrüht ist, einen erfolgreichen Abschluß der Kennedy-Runde vorauszusetzen. Zweitens darf — wenn nachgewiesen werden soll, daß Präferenzen eine geringe ökonomische Wirkung haben — nicht angenommen werden, daß nur begrenzte Präferenzen gewährt werden. Und drittens ist es nicht legitim, jene Waren auszuschließen, bei denen nicht-diskriminierende Zollsenkungen dasselbe

³⁾ Gardner Patterson: Would Tariff Preferences Help Economic Development? In: Lloyds Bank Review, April 1965.

erreichen würden, da es keinen Grund zu der Annahme gibt, daß solche Zollsenkungen tatsächlich erfolgen.

EFFEKTIVE ZOLLSATZE

Die Haupteinwände gegen diese Analyse gelten jedoch der Verwendung nominaler Zollsätze zur Schätzung der sich aus den Zoll-Listen ergebenden Handelshemmnisse. Durchschnittliche Zölle verbergen die Tatsache, daß die Zollsätze auf Konsumgüter, die die Entwicklungsländer tatsächlich oder potentiell exportieren können, meist bedeutend über dem Durchschnitt liegen. Noch viel wichtiger ist, daß die effektive Schutzwirkung von Zöllen nicht durch den nominalen Zollsatz bestimmt werden kann. Sie muß durch den effektiven Schutz der Wertschöpfung des entsprechenden Produktionsprozesses gemessen werden.

Importierte Güter dienen in einer modernen Industrielandschaft sowohl als Rohstoffe für die heimische Produktion (inputs) als auch als Substitute für im Inland produzierte Güter. Zölle auf importierte Substitute schützen den inländischen Produzenten, Zölle auf importierte Rohstoffe dagegen besteuern den heimischen Produzenten. Um die Netto-Schutzwirkung zu erhalten, muß man die Netto-Subvention (oder möglicherweise „Besteuerung“) für die Wertschöpfung einer Industrie, wie sie durch den gesamten Zolltarif bewirkt wird, berücksichtigen. Dabei ergibt sich, daß die effektiven Zollsätze für Industrieprodukte im allgemeinen andert- bis zweimal so hoch sind wie die nominalen Zollsätze und daß sie mit dem Produktionsstadium oder Fabrikationsgrad eines Erzeugnisses progressiv steigen.⁴⁾ Diese grundlegende Tatsache wird in Tabelle 1 näher beleuchtet, die auf einer kürzlich erstellten empirischen Studie von Bela Balassa beruht. Hieraus wird ganz klar, daß die Größenordnung der Zollschränken, denen sich die Entwicklungsländer im

⁴⁾ Ein hypothetisches Beispiel soll zeigen, wie diese Schlussfolgerung erreicht wurde. Nehmen wir an, daß ein Erzeugnis einen Weltmarktpreis von 1,00 \$ erzielt, wovon 0,60 \$ den Wert der Rohstoffe und 0,40 \$ die Wertschöpfung des ausländischen Produzenten repräsentieren. Setzen wir voraus, daß die eingeführte Ware einem Zoll von 15 % unterliegt, während der einheimische Produzent für seine Rohstoffe 5 % Zoll zahlen muß. Dem einheimischen Produzenten können also maximal 1,15 \$ an Kosten entstehen, um das Erzeugnis zu produzieren. Wieviel kann er für die Wertschöpfung mehr aufwenden als der ausländische Erzeuger? Das Ergebnis ist der effektive Zollsatz (effektiver Schutz).

	Ausländisches Produkt (in \$)	Inlandsprodukt (in \$)
Inlandspreis	1,15	1,15
Erzeugerpreis	1,00	1,15
Materialkosten	0,60	0,63
Tragbare Aufwendungen für die Wertschöpfung	0,40	0,52

Der Überschuß der inländischen über die ausländische Wertschöpfung beträgt 0,12 \$, was — als Prozentsatz der Wertschöpfung im Ausland ausgedrückt — 30 % ausmacht. Das ist der effektive Zollsatz. Er ist gleich der Differenz zwischen der Brutto-Subvention auf die Wertschöpfung, die durch den Zoll auf das Endprodukt gegeben wird

$$\left(\frac{0,15}{0,40} = 37,5 \% \right)$$

und der Steuer auf die Wertschöpfung, die ein Resultat des Zolls auf die Rohstoffe ist

$$\left(\frac{0,03}{0,40} = 7,5 \% \right)$$

Wettbewerb mit den Produzenten in den entwickelten Ländern gegenübersehen, nicht bei 15 % liegt, wie Patterson es darstellt, sondern eher 25 bis 50 % beträgt.

Wie allgemein bekannt, üben Präferenzen zwei verschiedene Wirkungen auf den Handel aus. Sie schaffen Handel, indem sie die präferenzierten Produzenten in die Lage versetzen, mit den Inlandsproduzenten besser konkurrieren zu können, und sie lenken den Handel von nicht-präferenzierten auf präferenzierte Anbieter ab. Was die effektive Schutzwirkung anbetrifft, kann der Handel schaffende Anreiz wesentlich größer sein, als die berechneten effektiven Zollsätze vermuten lassen. Denn die Präferenz könnte die Subvention der Inlandsproduktion, die durch den Zoll auf Fertigwaren gewährt wird, einschränken, ohne die „Besteuerung“ der Inlandsproduktion durch die Zölle, die auf Vormaterial (inputs) erhoben werden, zu mil-

dern. Die potentielle Bedeutung dieses Punktes wird in Tabelle 2 dargestellt. Sie zeigt die „Besteuerung“ der inländischen Wertschöpfung für die in Tabelle 1 aufgeführten Industrien, die aus den nationalen Zolltarifen folgt. Anders ausgedrückt: Um wieviel müßte die inländische Wertschöpfung einer Industrie billiger sein, um in dem Fall konkurrenzfähig sein zu können, in dem auf ihre Erzeugnisse kein Zoll erhoben wird?

Im Hinblick auf die Handelsumlenkung sind die errechneten effektiven Zollsätze irrelevant, da die Auslandsproduzenten auf ihre Rohstoffe keine Inlandszölle zahlen. Die hier relevante, aus dem Konzept des effektiven Schutzes folgende Überlegung besagt, daß der Anreiz zur Handelsablenkung nicht danach bemessen wird, um wieviel der Güterpreis des präferenzierten Produzenten höher als der des Konkurrenten sein darf. Vielmehr ist das Ausmaß entscheidend, in dem für die Wertschöpfung der Vormaterialien (inputs),

Tabelle 1
Nominale und effektive Zollsätze für Industrieerzeugnisse, die als Exportgüter für Entwicklungsländer in Frage kommen
(in %)

Erzeugnisse	USA		Großbritannien		EWG		Schweden		Japan	
	Nominal	Effektiv	Nominal	Effektiv	Nominal	Effektiv	Nominal	Effektiv	Nominal	Effektiv
Fabrikate, deren Hauptbestandteile natürliche Rohstoffe sind										
Garne	11,7	31,8	10,5	27,9	2,9	3,6	2,2	4,3	2,7	1,4
Holzprodukte (einschl. Möbel)	12,8	26,4	14,8	25,5	15,1	28,6	6,8	14,5	19,5	33,9
Leder	9,6	25,7	14,9	34,3	7,3	18,3	7,0	21,7	19,9	59,0
Synthetische Stoffe	18,6	33,5	12,7	17,1	12,0	17,6	7,2	12,9	19,1	32,1
Andere chemische Stoffe	12,3	26,6	19,4	39,2	11,3	20,5	4,5	9,7	12,2	22,6
Durchschnitt	8,8	17,6	11,1	23,1	7,6	12,0	3,0	5,3	11,4	23,8
Zwischenprodukte an hoher Produktionsstufe										
Gewebe	24,1	50,6	20,7	42,2	17,6	44,4	12,7	33,4	19,7	48,8
Gummiwaren	9,3	16,1	20,2	43,9	15,1	33,6	10,8	26,1	12,9	23,6
Plastikartikel	21,0	27,0	17,9	30,1	20,6	30,0	15,0	25,5	24,9	35,5
Verschiedene chemische Stoffe	12,6	15,6	15,4	16,7	11,6	13,1	2,5	0,0	16,8	22,9
Stahlrohblöcke und andere Rohstahlformen	10,6	106,7	11,1	98,9	6,4	28,9	3,8	40,0	13,0	58,9
Metallerzeugnisse	14,4	28,5	19,0	35,9	14,0	25,6	8,4	16,2	18,1	27,7
Durchschnitt	15,2	28,6	17,2	34,3	13,3	28,3	8,5	20,8	16,6	34,5
Konsumgüter										
Strickwaren	25,6	48,7	25,4	49,7	18,6	41,3	17,6	42,4	26,0	60,8
Bekleidung	25,1	35,9	25,5	40,5	18,5	25,1	14,0	21,1	25,2	42,4
Andere Textilwaren	19,0	22,7	24,5	42,4	22,0	38,8	13,0	21,2	14,8	13,0
Schuhwaren	16,6	25,3	24,0	36,2	19,9	33,0	14,0	22,8	29,5	45,1
Lederwaren (ausgen. Schuhe)	15,5	24,5	18,7	26,4	14,7	24,3	12,2	20,7	23,6	33,6
Fahr- und Motorräder	14,4	26,1	22,4	39,2	20,9	39,7	17,1	35,8	25,0	45,0
Präzisionsgeräte	21,4	32,2	25,7	44,2	13,5	24,2	6,6	9,1 1)	23,2	38,5
Sportartikel, Spielwaren, Schmuck usw.	25,0	41,8	22,3	35,6	17,9	26,6	10,6	16,6	21,6	31,2
Durchschnitt	17,5	25,9	23,8	40,4	17,8	30,9	12,4	23,9	27,5	50,5
Investitionsgüter										
Maschinenbauerzeugnisse	11,0	16,1	16,1	21,2	10,3	12,2	8,8	11,6	16,8	21,4
Elektrotechnische Erzeugnisse	12,2	18,1	19,7	30,0	14,5	21,5	10,7	17,7	18,1	25,3
Durchschnitt	10,3	13,9	17,0	23,0	11,7	15,0	8,5	12,1	17,1	22,0
Durchschnitt: 34 verarbeitete Güter	11,6	20,0	15,5	27,8	11,9	18,6	6,8	12,5	16,2	29,5

1) In Balassas Originaltabelle irrtümlich mit 14,9 angegeben.

Quelle: Bela Balassa: Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation. In: Journal of Political Economy, Band LXIII, Dezember 1965.

die allen Wettbewerbern auf dem Weltmarkt gleichermaßen verfügbar sind, mehr aufgewandt werden kann. Da die Wertschöpfung im allgemeinen etwas weniger als die Hälfte des Verkaufswertes beträgt, darf man vermuten, daß die durch eine Präferenz geschaffene Prämie auf die Wertschöpfung etwa doppelt so groß ist wie die Präferenzmarge für die produzierte Ware. Detaillierte Berechnungen der effektiven Präferenzsätze, die eine 100 %ige den Entwicklungsländern auf den Märkten der wichtigsten Industriestaaten eingeräumte Präferenz mit sich bringen würde, werden für die in den Tabellen 1 und 2 aufgeführten Industrieerzeugnisse in Tabelle 3 darstellt. Unter der bei der Erstellung der Tabellen geltenden Voraussetzung, daß die Wertschöpfungskoeffizienten für alle Länder gleich sind, stehen die in den drei Tabellen aufgeführten Zahlen in folgender Beziehung zueinander: der effektive Präferenzsatz (Tabelle 3) ist gleich der Höhe des effektiven Zolls (Tabelle 1) plus des aus der Belastung des Vormaterials folgenden „Steuersatzes“ (Tabelle 3).⁵⁾

Da Kapital außerdem, wie die im Produktionsprozeß benötigten Rohstoffe, zwischen den Ländern auf längere Sicht frei beweglich ist, sollten Präferenzen wahrscheinlich im wesentlichen als eine Prämie angesehen

⁵⁾ Wählt man das Beispiel in Fußnote 4, gilt folgendes: Wenn der Auslandsproduzent freien Zugang zum Markt hätte, würde der Inlandsproduzent einen negativen Schutz von minus 7,5 % genießen. Wenn ein Auslandsproduzent freien Marktzugang hätte, ein anderer aber nicht, würde der erstere einen effektiven Präferenzsatz von 37,5 % gegenüber dem letzteren genießen.

werden, die auf den Arbeitskräfte-Einsatz des präferenzierten Landes gegenüber dem des Wettbewerbers gewährt wird. So gesehen, könnte eine kleine Präferenzmarge für das Endprodukt tatsächlich auf eine sehr hohe Prämie auf die Lohnkosten hinauslaufen. Eine kleine Präferenzmarge könnte, konkret gesprochen, einen starken Anreiz für Unternehmungen in fortgeschrittenen Ländern bieten, Betriebe in Entwicklungsländern zu errichten, um die Zölle zu umgehen, die auf ihren direkten Exporten in andere Industrieländer liegen.

Eine Analyse der effektiven Schutzwirkungen deutet folglich darauf hin, daß Handelspräferenzen für Entwicklungsländer bei den bestehenden Zollsystemen einen kräftigen Anreiz für die Expansion ihrer industriellen Exporte bieten könnten, selbst wenn sie nicht 100 % betragen. Wären die Entwicklungsländer jedoch in der Lage, solche Exportmöglichkeiten wirkungsvoll auszunutzen? Wie bereits erwähnt, liegen ihre Preise und Kosten oft erheblich über dem Weltmarktniveau. Diese Überhöhung der Preise und Kosten ist oft wesentlich größer als die durch den Zollschutz verursachte Überhöhung der Binnenmarktpreise in den entwickelten Ländern gegenüber den Weltmarktpreisen. In derartigen Fällen können selbst 100 %ige Präferenzen die Wettbewerbsnachteile nicht aufwiegen. Es scheint also so zu sein, daß Präferenzen nichts nützen, wenn sie nicht von einer drastischen Reform der Politik einer Währungs-Überbewertung und einer

Tabelle 2
„Besteuerung“ der inländischen industriellen Wertschöpfung
(in %)

Erzeugnisse	USA	Großbritannien	EWG	Schweden	Japan
Fabrikate, deren Hauptbestandteile natürliche Rohstoffe sind					
Garne	10,0	9,6	6,8	3,6	8,2
Holzprodukte (einschl. Möbel)	2,7	8,1	5,7	1,0	10,4
Leder	6,3	15,4	6,0	1,6	7,3
Synthetische Stoffe	15,4	16,3	14,0	6,1	18,2
Andere chemische Stoffe	5,8	11,9	9,2	2,1	9,5
Zwischenprodukte auf hoher Fabrikationsstufe					
Gewebe	24,7	22,5	10,6	6,3	12,8
Gummiwaren	9,7	12,2	8,3	3,9	12,2
Plastikartikel	25,5	14,7	21,5	12,0	26,8
Verschiedene chemische Stoffe	12,4	17,5	12,7	5,6	14,4
Stahlrohblöcke und andere Rohstahlformen	11,1	24,4	42,2	2,2	85,5
Metallerzeugnisse	8,4	12,8	10,3	5,3	18,7
Konsumgüter					
Strickwaren	18,7	17,1	7,7	3,9	7,6
Bekleidung	31,9	28,4	24,9	16,7	25,7
Andere Textilwaren	34,9	31,8	27,9	18,2	31,9
Schuhwaren	10,0	14,9	9,3	7,0	17,7
Lederwaren (ausgen. Schuhe)	12,4	18,1	10,7	8,4	22,6
Fahr- und Motorräder	11,8	19,8	15,3	9,2	20,8
Präzisionsgeräte	6,7	2,5	0,4	2,9	3,7
Sportartikel, Spielwaren, Schmuck usw.	8,2	9,0	9,2	4,6	12,0
Investitionsgüter					
Maschinenbauerzeugnisse	6,4	11,7	8,8	6,4	12,9
Elektrotechnische Erzeugnisse	4,9	7,2	5,9	2,5	8,9

Quelle: Aus Tabelle 1 und mit Hilfe von Wertschöpfungskoeffizienten errechnet, die Bela Balassa freundlicherweise bereitstellte.

protektionistischen Imports substitution begleitet werden, einer Politik, die die Länder unfähig macht, auf dem Weltmarkt zu konkurrieren.

HANDELSPRÄFERENZEN UND HANDELSLIBERALISIERUNG

Vereinbarungen über Handelspräferenzen können einem von zwei sich widersprechenden Zwecken dienen: entweder den Protektionismus oder aber den freien Wettbewerb auszuweiten. Die Forderung nach Handelspräferenzen, wie sie auf der ersten UNCTAD-Konferenz erhoben wurde, ist ausgesprochen protektionistisch, und das gleiche gilt im wesentlichen für die Antwort derjenigen, die in den entwickelten Ländern diese Vorschläge begünstigen. Präferenzabkommen für unterentwickelte Länder könnten jedoch im Geiste einer Liberalisierung des Handels entworfen werden. Derartige Abkommen würden versuchen, die Handelsschaffung (trade creation) zu maximieren und die Handelsablenkung (trade diversion) zu minimieren. Das würde, ganz allgemein betrachtet, erfordern, die Präferenzen auf Produkte zu beschränken, bei denen die entwickelten Länder einen sichtbaren komparativen Nachteil und die weniger entwickelten Länder einen bereits bestehenden oder aber potentiellen

komparativen Vorteil besitzen: allgemein gesprochen, auf Produkte, die nur un- oder angelernte Arbeitskräfte und relativ wenig Kapital benötigen und auch nur vergleichsweise einfache technologische Verfahren erfordern. Das Ziel wäre eine „neue internationale Arbeitsteilung“, die durch eine geplante Verlagerung solcher Industrien aus den entwickelten in die weniger entwickelten Länder erreicht werden könnte.

Dieser Prozeß würde politisch auf beiden Seiten unpopulär sein. Die entwickelten Länder müßten etablierte geschützte Industrien planmäßig schrumpfen lassen oder abbauen. Die Entwicklungsländer müßten ihr ehrgeiziges Streben nach industrieller Unabhängigkeit aufgeben. Aber auf diese Weise würde sowohl für die bessere Nutzbarmachung der menschlichen und materiellen Ressourcen der Welt als auch für die Entwicklung der weniger entwickelten Länder ein Beitrag geleistet. Es wäre nicht mehr notwendig, sich auf das „infant-industry“-Argument zu stützen, und die Präferenzen könnten ein dauernder Bestandteil der internationalen Handelsbeziehungen sein, die freilich durch eine zukünftige nicht-diskriminierende Handelsliberalisierung abgebaut würden. Dadurch würden die administrativen Schwierigkeiten vermieden, die vorübergehende Präferenzen mit sich bringen.

Tabelle 3
Nominale und effektive Präferenzsätze für Industriegüter, die als Exportgüter der Entwicklungsländer in Frage kommen
(in %)

Erzeugnisse	USA		Großbritannien		EWG		Schweden		Japan	
	Nominal	Effektiv	Nominal	Effektiv	Nominal	Effektiv	Nominal	Effektiv	Nominal	Effektiv
Fabrikate, deren Hauptbestandteile natürliche Rohstoffe sind										
Garne	11,7	41,8	10,5	37,5	2,9	10,4	2,2	7,9	2,7	9,6
Holzprodukte (einschl. Möbel)	12,8	29,1	14,8	33,6	15,1	34,3	6,8	15,5	19,5	44,3
Leder	9,6	32,0	14,9	49,7	7,3	24,3	7,0	23,3	19,9	66,3
Synthetische Stoffe	18,6	48,9	12,7	33,4	12,0	31,6	7,2	19,0	19,1	50,3
Andere chemische Stoffe	12,3	32,4	19,4	51,1	11,3	29,7	4,5	11,8	12,2	32,1
Zwischenprodukte auf hoher Fabrikationsstufe										
Gewebe	24,1	75,3	20,7	64,7	17,6	55,0	12,7	39,7	19,7	61,6
Gummiwaren	9,3	25,8	20,2	56,1	15,1	41,9	10,8	30,0	12,9	35,8
Plastikartikel	21,0	52,5	17,9	44,8	20,6	51,5	15,0	37,5	24,9	62,3
Verschiedene chemische Stoffe	12,6	28,0	15,4	34,2	11,6	25,8	2,5	5,6	16,8	37,3
Stahlrohblöcke und andere Rohstahlformen	10,6	117,8	11,1	123,3	6,4	71,1	3,8	42,2	13,0	144,4
Metallerzeugnisse	14,4	36,9	19,0	48,7	14,0	35,9	8,4	21,5	18,1	46,4
Konsumgüter										
Strickwaren	25,6	67,4	25,4	66,8	18,6	49,0	17,6	46,3	26,0	68,4
Bekleidung	25,1	67,8	25,5	68,9	18,5	50,0	14,0	37,8	25,2	68,1
Andere Textilwaren	19,0	57,6	24,5	74,2	22,0	66,7	13,0	39,4	14,8	44,9
Schuhwaren	16,6	35,3	24,0	51,1	19,9	42,3	14,0	29,8	29,5	62,8
Lederwaren (ausgen. Schuhe)	15,5	36,9	18,7	44,5	14,7	35,0	12,2	29,1	23,6	56,2
Fahr- und Motorräder	14,4	37,9	22,4	59,0	20,9	55,0	17,1	45,0	25,0	65,8
Präzisionsgeräte	21,4	38,9	25,7	46,7	13,5	24,6	6,6	12,0	23,2	42,2
Sportartikel, Spielwaren, Schmuck usw.	25,0	50,0	22,3	44,6	17,9	35,8	10,6	21,2	21,6	43,2
Investitionsgüter										
Maschinenbauerzeugnisse	11,0	22,5	16,1	32,9	10,3	21,0	8,8	18,0	16,8	34,3
Elektrotechnische Erzeugnisse	12,2	23,0	19,7	37,2	14,5	27,4	10,7	20,2	18,1	34,2

Quelle: Aus Tabelle 1 und mit Hilfe von Wertschöpfungskoeffizienten errechnet, die Bela Balassa freundlicherweise bereitstellte.