

Naini, Ahmad

Article — Digitized Version

## OECD-Präferenzsysteme für Entwicklungsländer

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Naini, Ahmad (1973) : OECD-Präferenzsysteme für Entwicklungsländer, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 7, pp. 372-375

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134568>

**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.*

# OECD-Präferenzsysteme für Entwicklungsländer

K

Ahmad Naini, Hamburg

Mit Ausnahme von Kanada und den Vereinigten Staaten haben bereits alle OECD-Länder, die sich im Rahmen der UNCTAD im Oktober 1970 dazu verpflichteten<sup>1)</sup>, den Entwicklungsländern Zollpräferenzen zu gewähren, ihre Präferenzsysteme in Kraft gesetzt<sup>2)</sup>. Durch die Gewährung von Zollpräferenzen, d. h. durch den einseitigen Fortfall oder die Reduktion von Zöllen seitens der entwickelten Staaten, sollen die Industrien der Entwicklungsländer, die sich noch immer in der Aufbauphase befinden, die Möglichkeit erhalten, Wettbewerbsvorteile für eine gewisse Übergangszeit in Anspruch zu nehmen. Die Präferenzsysteme der einzelnen Länder unterscheiden sich zwar von der Regelung, die ursprünglich von der OECD angestrebt wurde, indem sie die spezifischen nationalen Interessen jedes Landes berücksichtigt. Dennoch weisen sie alle die gleichen grundsätzlichen Mängel auf, die hier an Hand der Warenklassifikationen, BTN (Brussels Tariff Nomenclature), dargelegt werden sollen<sup>3)</sup>.

### Ausschluß von Agrarprodukten

Die Gewährung von Zollpräferenzen für landwirtschaftliche Produkte (Artikel 1–23 BTN) stieß bei den Industrienationen von Anfang an auf Wider-

<sup>1)</sup> Bereits 1966 gewährte Australien für eine Reihe von Produkten aus den Entwicklungsländern Zollpräferenzen.

<sup>2)</sup> Im Mittelpunkt der Förderung steht die „Gruppe der 77“, d. h. die in der UNCTAD zusammengeschlossenen Entwicklungsländer, die heute 98 Staaten umfaßt. Darüber hinaus werden auch die Entwicklungsgebiete, die noch unter ausländischer Verwaltung stehen, mit in das Präferenzsystem einbezogen. Die meisten Industrieländer schließen Bahrain, Bhutan, Kuba, Fidschi und Quatar aus. Schweden gewährt zusätzlich Präferenzen an die Demokratische Republik Vietnam, die Volksrepublik Korea und die Volksrepublik Mongolei.

<sup>3)</sup> Zu den Präferenzsystemen einzelner Länder vgl. UNCTAD, Generalized System of Preferences, EEC, Nordic Countries, Austria, Canada, USA, Ireland, Japan, United Kingdom, Switzerland and New Zealand, TD/B/373/Add. 1-10, sowie Operational Guide to the Generalized System of Preferences, TD/B/AC. 5/41.

Ahmad Naini, 32, Dipi.-Volkswirt, ist Referent in der Abteilung Entwicklungspolitik des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg. Er beschäftigt sich vor allem mit Fragen und Problemen im Zusammenhang mit der Dritten Welthandelskonferenz.

stand. Bei den Überlegungen der Industrieländer stand der Schutz der einheimischen Landwirtschaft mit dem Ziel eines möglichst hohen Selbstversorgungsgrades im Vordergrund. Für landwirtschaftliche Produkte bestehen deshalb keine allgemeinen Präferenzen. Es wurde lediglich eine positive Liste präferenzierter Waren aufgestellt. Wie aus der Übersicht hervorgeht, sind diese Listen bei einigen Ländern wie Großbritannien, der Schweiz und Norwegen, in denen die Landwirtschaft eine relativ geringe volkswirtschaftliche Bedeutung hat, umfangreicher als bei anderen Industriestaaten.

Das EWG-Präferenzsystem sieht für eine kleine Anzahl von Produkten Zollsenkungen vor. Wie stark jedoch die protektionistische Agrarpolitik beibehalten wurde, kommt in einer neuen UNCTAD-Untersuchung zum Ausdruck<sup>4)</sup>. Danach hätten – wenn die Präferenzen 1970 in Kraft getreten wären – die landwirtschaftlichen Produkte, auf die eine Zollermäßigung von etwa 4% gewährt wurde, höchstens 2% (44 Mill. \$) aller Agrarimporte (2,4 Mrd. \$) ausgemacht.

Großbritannien und Dänemark sahen in ihrem bisherigen System Zollfreiheit bzw. Zollreduktion für ausgewählte Agrarprodukte vor. Nach dieser UNCTAD-Untersuchung soll die Zollfreiheit, die Großbritannien den Entwicklungsländern einräumt, die nicht Commonwealth-Mitglieder sind, nicht mehr als 7–10% (29,3 Mill. \$) der Agrarexporte dieser Länder ausmachen. Die Agrarexporte der Commonwealth-Staaten waren schon vorher präferenziert.

Die skandinavischen Länder Finnland, Norwegen und Schweden präferenzieren die ausgewählten landwirtschaftlichen Produkte in Form einer allgemeinen Zollausssetzung. Nach der vorliegenden

<sup>4)</sup> Da neuere detaillierte Statistiken noch nicht vorlagen, hat die UNCTAD auf der Grundlage der Exportangaben der Entwicklungsländer im Jahre 1970 in die Industrieländer die Auswirkung der Präferenzen einiger Länder untersucht, um dem Präferenz Ausschuß, der vom 3.–14. April tagte, die Untersuchungsergebnisse vorzulegen. Vgl. UNCTAD, Review of the Schemes of Generalized Preferences of Developed Market Economy Countries, Operation and Effects of Generalized Preferences granted by the EEC, United Kingdom, Japan, TD/B/C. 5/3; 6; 7.



UNCTAD-Untersuchung können 27 % bzw. 53 % der Agrarexporte der Entwicklungsländer in die Länder Dänemark bzw. Schweden von den Präferenzen profitieren<sup>5)</sup>).

Sehr restriktiv wirkt die von Japan gewährte Zollreduktion und -freiheit für einige Produkte. In den Genuß der Präferenzen sollen nur maximal 4,4 % der importierten Agrarprodukte aus den Entwicklungsländern, das sind 7,2 % der zollpflichtigen Exporte, kommen.

Die Schweiz gewährt auf ein Drittel der präferenzierten Waren eine 30%ige Zollsenkung; die übrigen können zollfrei importiert werden. Neuseeland und Österreich wenden bei den Gütern der positiven Liste sowohl Zollsenkungen als auch eine allgemeine Zollausssetzung an. Die USA beabsichtigen, 95 Positionen der „Tariff Schedules of the United States“ (TSUS) zollfrei einführen zu lassen, Kanada will 24 seiner 45 Positionen zollfrei importieren lassen und den übrigen Positionen unterschiedliche Präferenzen zugestehen.

#### Behandlung der verarbeiteten Produkte

Im Gegensatz zu den landwirtschaftlichen Produkten der Kapitel 1–24 BTN, für die eine positive Liste der begünstigten Waren aufgestellt wurde, führte man bei den verarbeiteten Produkten der Kapitel 25–99 BTN generelle Präferenzen und eine negative Liste der nicht-begünstigten Waren ein. Eine Ausnahme bildet Neuseeland, das auch für die industriellen Halb- und Fertigwaren eine positive Liste erstellte.

Die Ausgestaltung der Präferenzen für diese Warengruppe ist sehr unterschiedlich. Während die Sechsergemeinschaft der EWG, Großbritannien, die nordischen Länder und Japan eine allgemeine Zollfreiheit gewähren, werden lineare Zollsenkungen von Österreich, der Schweiz (je 30 %) und Irland (33 1/3 %) angewandt. Die Präferenzsysteme der USA und Kanadas, die noch nicht in Kraft getreten sind, sehen eine allgemeine Zollfreiheit bzw. eine lineare Zollsenkung von 33 1/3 % vor.

Aus den Zollvergünstigungen der einzelnen Länder allein lassen sich noch keine Aussagen über die tatsächlichen Vorteile ableiten, die die Entwicklungsländer durch die gewährten Präferenzen erlangen. Die Präferenzsysteme fast aller Länder sind mit Kontingentierungen, Kontrollen und Bestimmungen versehen, die von den Entwicklungsländern schwer erfüllt werden können. Die eingebauten Sicherungsmechanismen der EWG, Japans, Österreichs gegen zu hohe Importe von verarbeiteten Produkten basieren auf Kontingentierungen, während andere Länder die Möglichkeit der Präferenzrevidierung als Hauptsicherungsinstrument vorsehen.

<sup>5)</sup> Vgl. UNCTAD, Generalized System of Preferences, Replies Received from Preference-giving Countries, TD/B/C. 5/12.

#### Politik der Kontingentierung

Die EWG der Sechs hat zum Schutz vor möglichen Wettbewerbsschäden für alle gewerblichen Halb- und Fertigprodukte Mengenplafonds vorgesehen, die sich jährlich aus den Exporten der Entwicklungsländer im Jahre 1968 (Bezugsjahr) und einem Zusatzbetrag von 5 % der Importe aus den übrigen Ländern errechnen. Beim Erreichen der Plafondsgrenze soll zwar in der Regel der normale Zolltarif angewandt werden, er wird aber jeweils nach dem Konkurrenzdruck auf die inländische Industrie variiert. Dabei erfolgt eine Einteilung in sensible, halb-sensible und nicht-sensible Produkte. Bei sensiblen Waren (60 % aller Halb- und Fertigwarenimporte) tritt der normale Tarif in Kraft, bei halb-sensiblen wird von Fall zu Fall entschieden und bei nicht-sensiblen ist lediglich eine statistische Überwachung angeordnet<sup>6)</sup>.

Die Importmöglichkeiten der EWG-Mitgliedstaaten (Sechsergemeinschaft) werden sowohl durch die allgemeinen Mengenplafonds für die EWG als auch durch die Festsetzung von Kontingentquoten für die einzelnen EWG-Mitgliedsländer<sup>7)</sup> beträchtlich beschränkt. Hinzu kommt, daß ein einzelnes Entwicklungsland nicht mehr als 10–50 % der gesamten Quote, die für ein Erzeugnis und ein Mitgliedsland festgelegt wurde, in Anspruch nehmen darf.

Japan wendet ein ähnliches Berechnungssystem bei der Kontingentierung der Importe aus den Entwicklungsländern an. Auch hier dient 1968 als Basisjahr. Allerdings werden in Japan 10 % der Importe aus den übrigen Ländern angerechnet. Damit die präferenzierten Importe sich nicht auf den Anfang eines fiskalischen Jahres (April bis März) konzentrieren und dadurch die inländischen Industrien gefährden, werden die Plafonds für bestimmte Produkte gleichmäßig auf beide Jahreshälften verteilt. Nach der UNCTAD-Untersuchung kamen maximal 743 Mill. \$, d. h. ca. 13 % der gesamten Halb- und Fertigwarenimporte (22 % der zollpflichtigen Exporte der Entwicklungsländer) in den Genuß der Präferenzen.

Österreich suspendiert die Präferenzierung dann, wenn die jährliche Wachstumsrate der Importe aus den begünstigten Ländern 25 % überschreitet oder wenn die jährliche Wachstumsrate der Importe eines bestimmten Gutes aus einem Land, das der größte oder zweitgrößte Lieferant dieses Gutes ist, auf über 10 % ansteigt. Eine Suspen-

<sup>6)</sup> Vgl. A. Naini, A. Borrmann, H.-L. Dornbusch: Analysen der Themen und Ergebnisse der Dritten Welthandelskonferenz, Veröffentlichung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg 1972, S. 44 ff.

<sup>7)</sup> Um die Industrien in den einzelnen Ländern gleichmäßig zu belasten, wurden Kontingente für sensible Importe unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Kriterien festgelegt, und zwar für die BRD 37 %, für Frankreich 27,1 %, für Italien 20,3 % und für die Benelux-Länder 15,1 % des Gesamtkontingents.

dierung kann auch dann vorgenommen werden, wenn der Konkurrenzdruck zu stark wird.

### Unbefriedigende Systeme

Eine besondere Bedeutung bei der Präferenzgewährung hat die Europäische Gemeinschaft als größter Markt für die Exporte der Entwicklungsländer. Ab 1.1.1974 werden die Präferenzregelungen von Großbritannien, Irland und Dänemark an die Sechsergemeinschaft angeglichen. Obwohl die Systeme der drei neuen auch mit zahlreichen Ausnahmen und Kontingenten behaftet sind, sind sie weniger restriktiv als das EWG-System. Somit wird sich eine Angleichung des Präferenzschemas in der erweiterten EG nachteilig auf die Entwicklungsländer auswirken.

Dieses unbefriedigende Untersuchungsergebnis sollte für die Industrieländer, insbesondere für

die Europäische Gemeinschaft, Anlaß genug sein, ihr gegenwärtiges System zu verbessern. Eine Harmonisierung der Präferenzen in der erweiterten EWG sollte daher mit einer größeren Handelsliberalisierung zugunsten der Entwicklungsländer erfolgen, wenn der kritischen Einstellung der Entwicklungsländer gegenüber der erweiterten EG entgegengewirkt werden soll. Mit diesem Problem werden sich die Mitgliedstaaten der EG bei der bevorstehenden GATT-Runde konfrontiert sehen. Die Tatsache, daß die Entwicklungsländer zum ersten Mal an den Verhandlungen teilnehmen können, ohne GATT-Mitglieder sein zu müssen, deutet auf eine Verstärkung der Position der Entwicklungsländer in diesem Gremium hin. Die Industrieländer werden es nun schwer haben, die kritische Haltung der Entwicklungsländer hinsichtlich der Handelspolitik der Industriestaaten zu umgehen.

## Exportorientierung: Der falsche Weg?

Günter Heiduk, Aachen



In seinem Beitrag „Exportüberschüsse – ein heilige Kuh?“ im Aprilheft des WIRTSCHAFTSDIENST beurteilte R. J. Harring die deutschen Exportüberschüsse als eine überwiegend negative Erscheinung, und zwar nicht nur ökonomisch, sondern auch gesellschaftlich. Deshalb forderte er einen „nachhaltigen Abbau des deutschen Exportüberschusses“. Zu dieser These werden von G. Heiduk eine Reihe von Einwendungen vorgebracht.

Als Steuerungsinstrument der Handelsströme und damit als Ausgleichsfaktor für Ungleichgewichte in der Zahlungsbilanz sieht R. J. Harring den Wechselkurs. Wenn überhaupt über den Wechselkurs ein tendenzieller Ausgleich der Leistungsbilanz erreicht werden kann, dann sicherlich nur in einem System flexibler Paritäten. Ein solches System steht gegenwärtig jedoch nicht zur Diskussion. Unter den herrschenden währungspolitischen Rahmenbedingungen sind lediglich abrupte Wechselkursänderungen möglich, die aus verschiedenen Gründen in der Regel mit einem „time-lag“ durchgeführt werden.

Selbst wenn man zugesteht, daß aus politischen Gründen an falschen Paritäten festgehalten wird, so lassen sich doch auch ökonomische finden. Überspitzt formuliert müßte bei jedem noch so geringen Überschuß oder Defizit in der Handelsbilanz der Wechselkurs entsprechend geändert werden. Erstens würde dies flexiblen Wechselkursen nahekommen, zweitens würde die An-

passung, vor allem weil es sich um eine administrative Maßnahme handelt, mit zeitlicher Verzögerung folgen, drittens – und dies dürfte der gewichtigste Einwand sein – wird die Frage nach Ursache und Wirkungen der Ungleichgewichte nicht berücksichtigt. Über den Wechselkurs werden lediglich Preise beeinflusst, d. h. Nicht-Preiskriterien entziehen sich primär der staatlichen Steuerung. Gerade bei den deutschen Exportprodukten scheinen Qualität, Art des Erzeugnisses usw. eine kaufentscheidendere Rolle zu spielen als der Preis.

Darüber hinaus erscheint es fraglich, ob jedes Handelsbilanzungleichgewicht unerwünscht ist. Man

*Dr. Günter Heiduk, 30, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Wirtschaftswissenschaften der RWTH Aachen. Seine Hauptgebiete sind Außenhandel, Währung, Entwicklungsländer und Integrationsprobleme.*

kann auch heute noch davon ausgehen, daß erstens konjunkturelle Schwankungen nicht völlig ausgeschaltet werden können und zweitens nicht alle Länder im Konjunkturgleichschritt marschieren. Unter diesen Gesichtspunkten würden bei festen Wechselkursen über das zeitweilige Entstehen von Zahlungsbilanzungleichgewichten gegenläufige konjunkturelle Entwicklungen tendenziell ausgeglichen.

Nun wendet sich R. J. Harring in erster Linie gegen einen chronisch hohen Exportüberschuß, und zwar wegen der Abhängigkeit von der ausländischen Konjunktur- und Preisentwicklung und wegen der strukturellen Unterversorgung des Inlandes. Die Exportausrichtung einer Volkswirtschaft ist, solange Marktwirtschaft herrscht, die Folge von Wettbewerbsvorteilen gegenüber ausländischen Anbietern. Diese könnten entweder durch Aufwertungen oder durch nichtmarktwirtschaftliche Maßnahmen, z. B. Exportkontingentierung, beseitigt werden. Erstere versprechen, und dies zeigt die deutsche Praxis, wenig Erfolg, letztere stehen in der BRD überhaupt nicht zur Diskussion.

Von einer inländischen Unterversorgung könnte nur bei Exportüberschüssen gesprochen werden; wie hoch die Exportquote ist, spielt keine Rolle. Soll die Exportlastigkeit der deutschen Wirtschaft zugunsten eines höheren inländischen Güterangebots abgebaut werden, so würde dies nicht nur eine Umlenkung des Angebots, sondern auch eine Umstrukturierung erfordern. Ob z. B. der gesamte deutsche Automobilexport auf dem Inlandsmarkt abgesetzt werden kann, ist zweifelhaft, zumindest wenn von Importschranken für ausländische Automobile abgesehen wird. Der Abzug von Produktionsfaktoren aus diesem Sektor wäre sicherlich mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Außerdem müßte bei geringeren Kapazitäten in der Automobilbranche mit höheren Stückkosten und damit mit höheren Preisen gerechnet werden. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß das Angebot an Auslandsreisen auch eine Art „Gut“ darstellt, wobei dieses Angebot um so günstiger ist, je größer die dafür verfügbare Devisenmenge ist, was aber wiederum Exportüberschüsse impliziert.

Sollten, wie R. J. Harring fordert, bei der Güterproduktion die Umweltprobleme beachtet werden, so hat dies wohl kaum etwas mit den Exportüberschüssen zu tun, schon gar nicht, wenn gleichzeitig die Unterversorgung des Inlandes mit Gütern beklagt wird. Was die Verbindung zwischen Exportüberschuß und Überweisungen der Gastarbeiter betrifft, so wird stillschweigend unterstellt, daß der Arbeitskräftebedarf für die Unternehmen ein Datum ist. Solange die Auftragsentwicklung eine steigende Beschäftigung des Faktors Arbeit erfordert, wird die Arbeitskräftenachfrage zunehmen, bei Rückgang der Aufträge wird die Beschäftigung abnehmen.

Handelt es sich um Gastarbeiter, werden deren Überweisungen an das Ausland mit dem ausländischen Auftragseingang schwanken. Die Funktion der Abhängigkeit der Überweisungen von der ausländischen Auftragsentwicklung als umkehrbar zu bezeichnen, erscheint in Anbetracht unseres freien Arbeitsmarktes, der damit ein Spiegelbild der Konjunktur ist, reichlich kühn.

Bei einem Blick über die Grenzen fällt auf, daß eine mit der BRD vergleichbare Orientierung der Wirtschaft nach außen keine Seltenheit ist. Allen Ländern mit hoher Auslandsorientierung ist die relativ geringe Landesfläche gemeinsam. Je geringer aber die Fläche, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß eine Reihe von Produkten, in der BRD z. B. vor allem Rohstoffe, importiert werden müssen. Daraus ergibt sich wiederum die Notwendigkeit zu Exporten.

Die Exportausrichtung der deutschen Wirtschaft im allgemeinen und die Exportüberschüsse im besonderen sind Ausdruck einer bestimmten Datenkonstellation, deren Beeinflussung nur in begrenztem Maße durch inländische staatliche Maßnahmen möglich ist. Die jüngst von der Bundesregierung beschlossene Erleichterung der Importe aus den Ostblockstaaten, das Bemühen um weitere Zollsenkungen in der EG und die Verschärfung bei der Gewährung von staatlicher Exportunterstützung zeugen von einem relativ geringen Handlungsspielraum.

---

## **BIBLIOGRAPHIE DER WIRTSCHAFTSPRESSE**

Herausgeber: HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg  
Quellennachweis mit Legende zu Aufsätzen aus ausländischen  
Fachzeitschriften (monatlich rd. 350 Titel)

Jahresbezugspreis DM 180,-

**VERLAG WELTARCHIV GMBH · 2 HAMBURG 36 · NEUER JUNGFERNSTIEG 21**

---