

Borrmann, Axel; Borrmann, Christine; Stegger, Manfred

Article — Digitized Version

Importeffekte des Allgemeinen Zollpräferenzsystems

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Borrmann, Axel; Borrmann, Christine; Stegger, Manfred (1979) : Importeffekte des Allgemeinen Zollpräferenzsystems, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 9, pp. 449-453

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/10419/135358>

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.

Importeffekte des Allgemeinen Zollpräferenzsystems

Axel Borrmann, Christine Borrmann, Manfred Stegger, Hamburg

Obwohl das Allgemeine Präferenzsystem (APS) der EG seit dem 1. 7. 1971 in Kraft ist, fehlte es bisher an Untersuchungen, die zeigen, in welchem Maße dieses System zum Abbau von Zollschränken beigetragen und damit als Förderungsinstrument für die Exporte der Entwicklungsländer gewirkt hat. Die Verfügbarkeit einer Präferenzstatistik der EG für die Jahre 1973 bis 1976 erlaubt erstmals eine detaillierte Evaluierung des APS, die sich nicht nur wie bisher auf die allgemeine Außenhandelsstatistik der Gemeinschaft und wenige Einzelergebnisse stützt¹.

Die EG ist als größter Handelspartner der Welt vielfältigen Angriffen ausgesetzt. Nicht nur die USA und Japan kritisieren ihre zunehmend protektionistische Politik; auch die Entwicklungsländer, deren wichtigstes Absatzgebiet die EG darstellt, beklagen seit Jahren die zahlreichen Beschränkungen des Marktzugangs. Diesen Vorwürfen versuchte die EG durch die Einführung eines Allgemeinen Zollpräferenzsystems (APS) zu begegnen.

Die Aufgaben der inzwischen in den meisten westlichen Industrieländern² sowie in einigen sozialistischen Staaten eingeführten Präferenzsysteme bestehen in einer

- Erhöhung der Exporterlöse,
- Förderung der Industrialisierung und
- Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums der Entwicklungsländer.

Jedes dieser Systeme versucht diese Aufgabe auf seine Weise zu lösen, da es aufgrund divergierender

¹ Vgl. zum folgenden A. Borrmann, C. Borrmann, M. Stegger: Das Allgemeine Zollpräferenzsystem der EG und seine Auswirkungen auf die Einfuhren aus Entwicklungsländern. Eine Untersuchung im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft, Hamburg 1979.

² Die Präferenzsysteme der einzelnen westlichen Industrieländer sind in Kraft seit: EG (1. 7. 71); Japan (1. 8. 71); Norwegen (1. 10. 71); Finnland, Schweden, Neuseeland (1. 1. 72); Schweiz (1. 3. 72); Österreich (1. 4. 72); Australien (1. 7. 66 bzw. 1. 1. 74); Kanada (1. 7. 74); USA (1. 1. 76).

Axel Borrmann, 33, Dipl.-Volkswirt, und Dr. Manfred Stegger, 28, Dipl.-Volkswirt, sind Referenten der Abteilung Entwicklungspolitik des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg. Christine Borrmann, Dipl.-Volkswirtin, ist freie Mitarbeiterin des Instituts.

wirtschaftlicher und politischer Interessen bisher nicht zu einem einheitlichen System für alle präferenzgewährenden Länder kam.

Die Struktur des EG-Systems läßt sehr deutlich die Absicht erkennen, nur einen *kontrollierten* Präferenzhandel zuzulassen. Dies kommt sehr deutlich durch den Kreis der Nutznießer und der präferierten Waren, den Umfang der Zollsenkung, das Überwachungsverfahren und vor allem in der Begrenzung des Importpotentials durch quantitative und formale Beschränkungen zum Ausdruck.

Im Jahr 1978 begünstigte das APS der EG insgesamt 115 unabhängige sowie 27 abhängige Länder und Gebiete und damit nahezu alle Entwicklungsländer. Ausgeschlossen sind lediglich die europäischen Entwicklungsländer (Portugal, Spanien, Griechenland und Türkei). Bei den industriellen Halb- und Fertigprodukten der Kapitel 25-99 des gemeinsamen Zolltarifs der EG (GZT) wird die Präferenzberechtigung differenziert gehandhabt. Dies trifft vor allem Rumänien, Jugoslawien und die Gruppe der abhängigen Gebiete.

Im Jahr 1976 umfaßte das APS 241 ausgewählte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse (Kapitel 1-24) sowie nahezu alle industriellen Halb- und Fertigwaren (Kapitel 25-99). Nicht aufgenommen sind im Agrarbereich vor allem Marktordnungsgüter sowie agrarische Rohstoffe. Im industriellen Bereich fehlen hauptsächlich Rohstoffe und unedle Metalle bis zur Barrenverarbeitung, die sowieso keiner oder nur einer sehr niedrigen Zollbelastung unterliegen.

Die Importe landwirtschaftlicher Produkte werden im APS überwiegend in Form von Zollsenkungen präferiert. 1976 bestand lediglich für 61 der insgesamt 241 landwirtschaftlichen APS-Erzeugnisse Zollfreiheit. Die

ärmsten Entwicklungsländer sind seit 1979 generell von Zöllen auf Agrarprodukte des APS befreit. Die gewerblichen APS-Produkte der Kapitel 25-99 können ausnahmslos zollfrei in die EG eingeführt werden; sie unterliegen jedoch dafür grundsätzlich mengenmäßigen Beschränkungen, die es bei den landwirtschaftlichen Erzeugnissen lediglich für fünf Produktgruppen gibt. Die Mengenregulierung geschieht zunächst mit Hilfe genereller Einfuhrhöchstbeträge für die gesamte EG (Gemeinschaftszollkontingente, Plafonds). Sie werden warenspezifisch jedes Jahr neu berechnet und setzen sich zusammen aus einem Grundbetrag, der die Summe der Einfuhren aus begünstigten Entwicklungsländern angibt, und einem Zusatzbetrag in Höhe von 5 % der EG-Importe aus anderen Drittländern. Die Referenzjahre für diese Berechnungen liegen i. d. R. drei bis vier Jahre zurück.

Mengenmäßige Beschränkungen

Innerhalb dieser so errechneten generellen Limits gelten für Liefer- und Empfängerländer weitere Obergrenzen in Form von Butoirs und Länderquoten. Die Butoirs (Länderhöchstbeträge) dienen der Wettbewerbsregulierung unter den Entwicklungsländern; sie begrenzen die Einfuhren pro Lieferland auf 50 %, überwiegend jedoch auf noch geringere Anteile der Plafonds und Gemeinschaftszollkontingente. Demgegenüber haben die Länderquoten den Zweck, im Wege der „Lastenteilung“ die generellen Einfuhrhöchstbeträge mit Hilfe eines Schlüssels auf die einzelnen EG-Länder aufzuteilen. Diese Grundbausteine des APS sind im Laufe der Jahre in zunehmendem Maße ineinander verschachtelt worden, so daß sich das System erheblich komplizierte³.

Die Intensität der Anwendung und Überwachung dieser Beschränkungen richtet sich nach der Sensibilität der Importware (sensibel, hybrid⁴, quasi-sensibel, nicht sensibel) sowie den Konkurrenzverhältnissen auf den Einzelmärkten.

Die Wiedereinsetzung des EG-Außenzolls erfolgt bei Erreichen der Obergrenzen im Falle sensibler Waren automatisch; quasi-sensible Importe werden lediglich überwacht und können auf Antrag wieder mit dem Meistbegünstigungszoll belegt werden; für nicht-sensible Produkte werden die Einfuhren im allgemeinen nicht überwacht und beschränkt. Importe aus am we-

nigsten entwickelten Ländern werden seit 1979 bei allen gewerblichen Erzeugnissen (außer Textilien) mengenmäßig nicht mehr reglementiert. Diese Länder genießen daher im Außenhandel mit der EG nahezu Freihandelsbedingungen, von denen sie allerdings aufgrund ihres niedrigen Entwicklungsstandes zur Zeit nur in relativ bescheidenem Maße profitieren.

Generell behält sich die EG die Anwendung einer Schutzklausel vor. Sie kann die Präferenzen dann außer Kraft setzen, wenn es zu ernststen Störungen des EG-Binnenmarktes oder zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Exportinteressen assoziierter bzw. speziell präferierter Länder (AKP, Maghreb, Maschrek etc.) kommt.

Ursprungsregeln

Um eine mißbräuchliche Inanspruchnahme der Präferenzen durch nicht begünstigte Länder zu verhindern, verlangt das APS Nachweise über den Warensprung. Sie dokumentieren, daß die jeweilige APS-Ware tatsächlich in ausreichendem Maße im begünstigten Entwicklungsland be- oder verarbeitet und direkt in die EG befördert wurde. Von dieser Regel, die den Bemühungen der Entwicklungsländer zur verstärkten wirtschaftlichen Zusammenarbeit entgegenstehen dürfte, macht die EG im Rahmen des APS nur im Falle der ASEAN- und Andengruppe sowie des Central American Common Market (MCCA) eine Ausnahme. Diesen Integrationsräumen gewährt sie den sogenannten kumulativen Ursprung, der die Be- und Verarbeitung in mehreren Mitgliedstaaten dieser Gruppierungen ermöglicht, ohne daß die Präferenzberechtigung verlorengeht.

Ein Vergleich des EG-Systems mit denen anderer Industrieländer zeigt keine eindeutige Überlegenheit eines Präferenzschemas. Hinsichtlich des Umfangs

**APS-Importe der EG nach Sensibilitätsgrad
1971 bis 1976**
(in 1000 RE^a)

Jahr	Sensibilitätsgrad			insgesamt ^b
	sensibel	quasi-sensibel	nicht-sensibel	
1971 ^d	—	—	—	220 000
1972	—	—	—	450 000
1973	183 060	86 731	342 327	612 118
1974	496 257	451 785	805 170	1 753 211
1975	274 488	608 139 ^c	847 319	1 729 945
1976	441 451	1 110 720 ^c	1 483 681	3 085 852

^a Europäische Rechnungseinheit auf Goldbasis bei festen Paritäten (1 RE = 3,66 DM). ^b Abweichungen durch Rundung. ^c Inkl. hybride APS-Waren. ^d 2. Halbjahr.

Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften und des Bundesministeriums für Wirtschaft.

³ Hierzu hat insbesondere die Regelung im Textilbereich beigetragen; aber auch die „Feinsteuerung“ der Länderhöchstbeträge durch Sonderbutoirs und die Berücksichtigung von Kriterien wie Importmarktanteile, Exportquoten, Pro-Kopf-Einkommen und EG-Länder-Schlüssel wie auch die Einführung der Gemeinschaftsreserve wirkten in diese Richtung.

⁴ Diese Produkte werden je nach Lieferland als sensibel oder quasi-sensibel angesehen.

der erfaßten Güter dürfte das APS der EG aus der Sicht der Entwicklungsländer eine günstige Position einnehmen, insbesondere durch die Einbeziehung von Textilien, Schuhen und Mineralölprodukten. Auch das Ausmaß der Zollsenkung kann als relativ großzügig angesehen werden, vor allem wenn das kontinuierliche Wachstum der Präferenzmarge im Agrarbereich berücksichtigt wird. Dagegen sind die quantitativen Beschränkungen in keinem anderen APS in vergleichbarem Ausmaß zu finden. Eine wichtige Rolle spielt auch die in anderen Industrieländern nicht im selben Umfang gebotene Rücksichtnahme auf Präferenz- und Assoziierungsverträge, zu der sich die EG z. B. gegenüber den Maghreb- und Maschrek-Ländern, gegenüber Spanien und Griechenland sowie gegenüber den AKP-Staaten vertraglich verpflichtet hat. Diese Länder genießen von daher eine vergleichsweise höherwertige Präferenzposition.

APS-Importe

Die Tabelle zeigt die Entwicklung des Präferenzhandels der EG von 1971 bis 1976. Zahlreiche Sondereinflüsse erschweren die Interpretation dieses Zahlenmaterials: So beginnt die Präferenzstatistik mit einem Halbjahresergebnis für 1971; ab 1974 schlägt die EG-Erweiterung um Großbritannien, Dänemark und Irland sowie die teilweise Einbeziehung Rumäniens in das APS verzerrend zu Buche; in allen Präferenzjahren wirkt sich die kontinuierliche Ausweitung der Anzahl einbezogener Waren, insbesondere im Agrarbereich, aus; und schließlich wird das APS-Ergebnis auch von der Modifizierung der EG-Assoziierungs- und Präferenzpolitik gegenüber den Mittelmeer- und AKP-Ländern beeinflusst. Das rückläufige Ergebnis für 1975 dürfte maßgeblich auf konjunkturelle Faktoren zurückzuführen sein.

Die *Warenstruktur* des Präferenzhandels zeigt eine bemerkenswerte Konzentration auf den sensiblen und quasi-sensiblen Bereich von knapp 50 %. Die APS-Importe verteilen sich auf relativ wenige Warenkategorien, nämlich auf mineralische Stoffe, Lebensmittel und Tabak, Spinnstoffe u. ä. sowie Maschinen und elektrotechnische Waren. Auffallend ist weiterhin die Dominanz einiger weniger Einzelprodukte: 1976 entfielen auf die zehn Spitzenprodukte 45 % der gesamten APS-Importe gegenüber 28,6 % im Jahre 1973; den übrigen 700 Waren blieb 1976 ein Anteil von 55 %. Auf Erdölverarbeitungserzeugnisse entfielen allein 18,6 % (1976).

Die *EG-Länderstruktur* des APS-Handels ist durch die überragende Bedeutung der Bundesrepublik Deutschland als APS-Absatzmarkt gekennzeichnet (1976: 40,2 %). Schwach ist demgegenüber die

„APS-Leistung“ von Frankreich, Italien und Irland, die ein auffallend niedriges Wachstum ihrer APS-Importe aufweisen. Aufschlußreich ist auch die Tatsache, daß diese Länder sehr viel geringere Teile ihres gesamten Handels mit Entwicklungsländern über das APS abwickeln.

Schließlich sind auch bei den *Lieferländern* polarisierte Strukturen festzustellen: 1976 dominierten die Länder Brasilien (11,8 %), Jugoslawien (11,1 %) und Hongkong (8,2 %). Diese und die übrigen bereits stärker entwickelten Länder⁵ bestreiten nahezu die Hälfte aller Präferenzeinfuhren. Auf die zehn lieferstärksten Entwicklungsländer entfielen 1976 allein 71,3 % der gesamten APS-Importe. Die ersten 20 Länder bestritten im selben Jahr 88 %. Allerdings ist diese Konzentration auch im Gesamthandel mit APS-Produkten nachweisbar und insofern nicht APS-spezifisch. Weniger als ein Fünftel aller APS-Importe kommt aus den ärmeren Ländern⁶. Auch dies deckt sich mit den Verhältnissen im Gesamthandel.

APS-Potential

Einfuhren aus Entwicklungsländern leisten im Rahmen der außergemeinschaftlichen Importe mit 51 % (1976) einen erheblichen Beitrag zur Versorgung der EG. Die Bedeutung der Entwicklungsländer geht aber ganz offensichtlich nicht auf diejenigen Waren und ihre Lieferländer zurück, die Gegenstand des APS sind. Auf APS-Produkte entfallen lediglich 16 % (1976) der gesamten EG-Importe aus Entwicklungsländern. Außerhalb des Warenspektrums des APS liegen demnach 72,1 Mrd. RE bzw. 84 % der Gesamteinfuhren der EG aus Entwicklungsländern. Nicht vom APS erfaßt werden vor allem Energie- und sonstige Rohstoffe, auf die allein 70 % entfallen. Sie unterliegen im allgemeinen keiner Zollpflicht und können daher auch nicht Gegenstand einer Präferenzregelung sein.

Der Umfang der vom APS effektiv präferierbaren Importe der EG aus Entwicklungsländern (APS-Potential) wird durch eine Reihe von Faktoren begrenzt. Dazu gehören die länder- und warespezifischen Beschränkungen der Präferenzberechtigung sowie die doppelte Präferenzierung zahlreicher Entwicklungsländer, z. B. der Maghreb-, Maschrek- und AKP-Staaten, die aufgrund ihrer Kooperationsabkommen mit der EG mindestens gleichwertige, wenn nicht vorteilhaftere Zollpräferenzen in Anspruch nehmen können und insofern das APS nicht benötigen. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren ergibt sich auf der Basis 1976 ein APS-Potential in Höhe von 8 % der Gesamteinfuhren der EG aus Entwicklungsländern. Hierbei sind die sy-

⁵ Pro-Kopf-Einkommen über 1075 US-\$ (1975).

⁶ Pro-Kopf-Einkommen unter 520 US-\$ (1975).

stembedingten quantitativen Beschränkungen des APS *noch nicht* berücksichtigt.

Die tatsächlichen APS-Importe der EG betragen 1976 rd. 3 Mrd. RE. Stellt man sie dem APS-Potential gegenüber, so zeigt sich, daß lediglich 40 % des gesamten Potentials ausgenutzt wurden.

Erklärt wird diese Diskrepanz im wesentlichen durch die quantitativen und formalen Beschränkungen. Allein die Gemeinschaftszollkontingente und Plafonds kappen das APS-Potential um rd. 30 % (1976), und dies in zunehmendem Umfang. In der Hauptsache sind dafür der Berechnungsmodus für die Einfuhrhöchstgrenzen mit seinem charakteristischen „lag“ von drei bis fünf Jahren sowie die zahlreichen, vor allem struktur- und konjunkturpolitisch begründeten Abweichungen von dieser Grundformel verantwortlich. Das hat zur Folge, daß der Umfang der tatsächlichen Präferenzgewährung⁷ mit dem Wachstum der EG-Einfuhren aus begünstigten Entwicklungsländern *nicht* Schritt hält.

Ausschöpfung

Als Indikator für die Intensität, mit der Entwicklungsländer und Importeure vom APS Gebrauch machen, wird i. d. R. der Auslastungsgrad herangezogen, der sich als Quotient aus den APS-Importen und dem Umfang der Präferenzgewährung ergibt. Dieser Wert liegt seit 1973 unter Schwankungen bei etwa 50 %. Er ist jedoch irreführend, da die Einbeziehung derjenigen Zollkontingente und Plafonds, für die die Entwicklungsländer zur Zeit nicht oder nur sehr bedingt liefer- und wettbewerbsfähig sind, einerseits und die selbst bei quasi-sensiblen Waren festzustellenden erheblichen Überschreitungen der Einfuhrhöchstgrenzen⁸ andererseits die weitere Verwendung des durchschnittlichen Auslastungsgrades wenig sinnvoll erscheinen lassen.

Als alternatives aussagefähiges Maß kommt der absolute und relative Umfang der *Nicht-Ausschöpfung* in Betracht, der sich aus der Summe aller positiven Differenzen zwischen Plafonds und den effektiven APS-Importen ergibt. Ausgeklammert bleiben dabei alle Fälle, bei denen die Einfuhrhöchstbeträge erreicht oder überschritten wurden. Für 1976 ergibt sich bei dieser Berechnung eine Nicht-Ausschöpfung von 3,1 Mrd. RE; das sind 80 % der Plafonds und Gemeinschaftszollkontingente. Mindestens in diesem beträchtlichen Umfang offerierte das APS den begün-

stigten Ländern weitere präferenzielle Absatzmöglichkeiten.

Es kann nachgewiesen werden, daß die mangelnde Liefer- und Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer allein 63 % der Nicht-Ausschöpfung erklärt. Den quantitativen Einfuhrhöchstgrenzen des APS kommt mit 10 % der Nicht-Ausschöpfung bei weitem *nicht* die Bedeutung zu, die man hätte erwarten können. Sie dürfen jedoch nicht unterschätzt werden. In den sensibleren⁹ Warengruppen geht die Nicht-Ausschöpfung ganz überwiegend auf diese Beschränkungen zurück. Sie betreffen bei steigender Tendenz heute 43 % des sensibleren APS-Handels. Im Zeitraum 1971-1976 wurden in 1350 Fällen die Einfuhren durch Anwendung der verschiedenen quantitativen Beschränkungsmöglichkeiten beschnitten.

Wichtigstes Steuerungsinstrument im APS sind die Butoirs. Neben ihrer unbestrittenen restriktiven Wirkung geht von ihnen nachweislich aber *auch* eine Schutzwirkung für weniger lieferstarke Entwicklungsländer aus. Die butoirbedingte Nicht-Ausschöpfung stellt deren zukünftiges APS-Potential dar, in das sie unter dem Schutz der Butoirs hineinwachsen können. Mit einer zunehmenden Verteilung kleiner und kleinster Importquoten und einer wachsenden Komplizierung der Butoirregelung bei den sensibleren Waren droht jedoch das Butoir seine stimulierende Wirkung zu verlieren.

Handelseffekte

Die Erfassung der handelsschaffenden und -ablenkenden Effekte ist auf der Basis des für vier Jahre vorliegenden Datenmaterials nur näherungsweise möglich. Nach Bereinigung um „Störeinflüsse“ wie die EG-Erweiterung 1974 und die veränderte Präferenzierung einzelner Länder und Waren läßt sich ermitteln, ob die Präferenzmarge, die sich 1976 auf durchschnittlich 8,8 Prozentpunkte belief¹⁰, ausreichte, die Handelsposition der begünstigten Entwicklungsländer zu verbessern. Eine notwendige Bedingung hierfür ist ein überdurchschnittliches Wachstum der APS-Importe und damit ein deutlich erhöhter Anteil an den EG-Importen aus Drittländern. Eine Analyse der Einfuhr industrieller Halb- und Fertigwaren zeigt in der Tat eine sich zugunsten der Entwicklungsländer verändernde Handelsstruktur: Der um die obengenannten Effekte bereinigte APS-Handel expandierte mit jährlich 33,2 % um 12 Prozentpunkte stärker als die gesamten Drittländerein-

⁷ Ausgedrückt durch die Summe aller Einfuhrhöchstbeträge und der letztjährigen Importe landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

⁸ 1976 geschah dies bei immerhin 246 der insgesamt 1031 Präferenzpositionen.

⁹ Sensible, hybride und quasi-sensible APS-Waren.

¹⁰ Der APS-bedingte Zollaussfall der EG betrug 1976 267 Mill. RE; das sind 2,6 % der gesamten Zollerträge der EG.

führen von APS-Produkten. Es sind also deutliche Anzeichen für eine handelsstimulierende Wirkung des APS erkennbar.

Diese stimulierende Wirkung des APS schlug sich keineswegs in einem einmaligen und plötzlichen Wachstumsschub nieder. Unvollkommene Information der Marktteilnehmer, die besonders durch eine z. T. hochkomplizierte Ausgestaltung und ständige Änderung des APS hervorgerufen wird, aber auch die sich nur allmählich vollziehende Wandlung traditioneller Handelsbeziehungen und Änderungen von Konsumpräferenzen haben dazu beigetragen, daß sich präferenzbedingte Wachstumsimpulse erst nach und nach einstellen. Die relativ niedrige Angebotselastizität der Entwicklungsländer schloß vielfach sogar einen umfassenden kurzfristigen Erfolg des APS aus. Der Aufbau neuer Produktionskapazitäten und die Lösung der damit verbundenen Kapital- und Technologieprobleme gelingt häufig nur langfristig. Damit kommen aber auch Economies of Scale erst verzögert zum Tragen, die für die Eroberung neuer Märkte und Vergrößerung von Marktanteilen u. U. noch weitaus bedeutender sind als die Zollpräferenz selbst.

So gesehen, kann von einem System allgemeiner Zollpräferenzen nur die allmähliche Erreichung der mit ihm angestrebten Wachstums-, Diversifizierungs- und Exportziele erwartet werden.

Ganz ohne Zweifel haben die Einfuhrhöchstgrenzen wie auch die übrigen A-priori-Beschränkungen – unter ihnen besonders die Ursprungsregeln – die Expansion der Präferenzimporte aus Entwicklungsländern vor allem in den sensibleren Warenbereichen gebremst. Die unterproportionale Ausweitung der Kontingente und Plafonds für Importwaren, die mehr oder weniger stark mit heimischen Erzeugnissen konkurrieren, hat diesen Effekt maßgeblich bestimmt.

Auf der anderen Seite sollte das Problem der wert- und mengenmäßigen Beschränkungen, deren vollständige Beseitigung das langfristige entwicklungspolitische Ziel sein muß, nicht von den ungenutzten Chancen ablenken, die das APS bietet. Die erhebliche Nicht-Ausschöpfung von Gemeinschaftskontingenten und Plafonds geht nur zu einem geringen Teil auf die im übrigen relativ liberal angewendeten Beschränkungen zurück. 90 % des ungenutzten Absatzpotentials müssen durch andere Faktoren erklärt werden.

APS-Reform

Dennoch ist auch das APS verbesserungsfähig und verbesserungsbedürftig. Seine Hauptschwäche besteht in seinem Mangel an Klarheit, der seine Effizienz erheblich mindert. Seine Komplexität hat ein Maß er-

reicht, bei dem „das bestehende System im Endeffekt nur noch von wenigen Fachleuten enträtselt und verstanden werden kann“¹¹. Da dieses Phänomen auch in anderen präferenzgewährenden Industrieländern zu beobachten ist, wurde wiederholt die Frage aufgeworfen, ob das allgemeine Präferenzsystem überhaupt noch als „allgemein“ sowie als „System“ bezeichnet werden kann¹². Mit der zunehmenden Komplizierung schafft sich das APS seine eigenen nicht-tarifären Handelshemmnisse. Beispiele dafür sind die Vielzahl der einzelnen EG-Verordnungen, zu denen auch sprachlich der Zugang erschwert ist, die zahlreichen z. T. ineinander verschachtelten mengenmäßigen Beschränkungen und vor allem die Vorschriften im Textilbereich, die denen der EG-Agrarmarkt-Verordnungen kaum nachstehen dürften. Auch die Ursprungsregeln, die im übrigen diskriminierenden Charakter haben, gehören dazu. Eine umfassende Vereinfachung und internationale Harmonisierung der Ursprungsregeln ist daher ebenso notwendig wie die Einführung des kumulativen Ursprungs im EG-System.

Zur Vereinfachung des APS trüge sicherlich auch die Beseitigung der Länderquoten bei. Diese Aufteilung der Gemeinschaftszollkontingente auf die einzelnen EG-Länder widerspricht dem Prinzip des einheitlichen Zollgebietes innerhalb der EG, da zum selben Zeitpunkt zum einen der Präferenzzoll, zum anderen der normale EG-Außenzoll angewendet wird, wenn einzelne Länderquoten ausgeschöpft sind. Darüber hinaus ist die Verteilung willkürlich und effizienzmindernd, da ein starrer Schlüssel zugrunde gelegt wird, der mit der tatsächlichen EG-Länderstruktur der APS-Importe in aller Regel nicht übereinstimmt.

Problematisch erscheint schließlich auch der Versuch, mit immer komplizierteren Bestimmungen die APS-Importe handelsstarker Entwicklungsländer zu begrenzen, die Entfaltungsmöglichkeiten der export-schwachen Länder auszudehnen und gleichzeitig die Konkurrenz für die EG-Produzenten zu dosieren. Die hochkomplexen Bestimmungen für die sensiblen Textilimporte können kaum als richtungsweisend angesehen werden. Das Infragestellen der Präferenzbedürftigkeit besonders der Schwellenländer erscheint bei der bevorstehenden Revision des APS der EG ebenso unumgänglich wie die sorgfältige Prüfung der Einbeziehung neuer Länder (z. B. Bulgarien und VR China).

¹¹ Bericht im Namen des Ausschusses für Entwicklung und Zusammenarbeit über die Vorschläge der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat (Dok. 245/77) für Verordnungen über die Anwendung der allgemeinen Zollpräferenzen der Europäischen Gemeinschaften im Jahre 1978, in: Europäische Gemeinschaften, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente, 1977/78, Dok. 302/77, 10. Oktober 1977, S. 20.

¹² Ebenda, S. 8.