

Koopmann, Georg

Article — Digitized Version

Nationaler Protektionismus und gemeinsame Handelspolitik in der EG

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Koopmann, Georg (1984) : Nationaler Protektionismus und gemeinsame Handelspolitik in der EG, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 5, pp. 245-251

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135922>

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.

Nationaler Protektionismus und gemeinsame Handelspolitik in der EG

Georg Koopmann, Hamburg*

Die Wirklichkeit der EG-Handelspolitik steht in krassem Widerspruch zum EWG-Vertrag. Nationaler Protektionismus ist im Prinzip nicht vertragskonform. Dennoch sind Alleingänge der einzelnen Mitgliedstaaten in der Handelspolitik häufig. Welche Erscheinungsformen hat der nationale Protektionismus in der EG? Wie kann die handelspolitische Zersplitterung der Gemeinschaft überwunden werden?

Die Handelspolitik der EG, so will es der EWG-Vertrag in Artikel 113, soll nach einheitlichen Grundsätzen betrieben werden. Der Vertrag nennt auch die wesentlichen Ziele der gemeinsamen Handelspolitik:

- Sie soll zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschränken beitragen (Art. 110 EWGV).
- Gleichzeitig geht es darum, „eine Verfälschung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen der Gemeinschaft zu vermeiden“ (Art. 112).

Damit ist der gemeinsamen Handelspolitik eine liberale, dem fairen Wettbewerb verpflichtete Generallinie vorgezeichnet und protektionistisches Verhalten im Prinzip als nicht vertragskonform anzusehen¹. Die einzelnen Mitgliedstaaten können in der Handelspolitik nur noch mit ausdrücklicher Genehmigung durch die Gemeinschaft tätig werden². Damit scheinen den nationalen Protektionisten die Hände gebunden zu sein.

Die Wirklichkeit der gemeinsamen Handelspolitik steht jedoch in scharfem Gegensatz zur Norm. Der nationale Protektionismus kann sich im wesentlichen auf zwei Wegen Geltung verschaffen und hat dies bisher vielfach mit Erfolg getan:

* Eine leicht erweiterte Fassung dieses Beitrages wird veröffentlicht in: Bodo G e m p e r (Hrsg.): Protektionismus in der Weltwirtschaft. Verstoß gegen die Spielregeln der Marktwirtschaft und das Freihandelsprinzip, erscheint demnächst im Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg.

□ Erstens können die Mitgliedstaaten auf den verschiedenen Ebenen des Entscheidungsprozesses in der Gemeinschaft Druck zur Durchsetzung einer protektionistischen Linie der gemeinsamen Handelspolitik ausüben.

□ Zweitens besteht noch erheblicher Spielraum für nationale Alleingänge in der Handelspolitik. Er ergibt sich zum einen aus der Dichotomie zwischen gemeinschaftlicher Zuständigkeit und nationaler Durchführung in wesentlichen Bereichen der Handelspolitik³, zum anderen aus der Möglichkeit, in „Grauzonen“ auszuweichen und in den Außenhandel mit Maßnahmen einzugreifen, die nicht primär handelspolitischer Natur sind.

Zahlreiche Initiativen und Interventionen mit protektionistischer Zielrichtung haben den handelspolitischen Willensbildungsprozeß in der Gemeinschaft zunehmend erschwert. Vereinfacht gesehen können zwei handelspolitische „Lager“ in der EG unterschieden werden. Das interventionistische Lager wird von Frankreich angeführt und hat Italien, vermutlich auch Griechenland, als „ständige“ Mitglieder. Demgegenüber bilden die Bundesrepublik, zusammen mit Dänemark und, mit Einschränkungen, den Niederlanden, das liberale Lager. Die übrigen Mitgliedstaaten lassen sich nicht eindeutig zuordnen. Sie wechseln je nach der zur Debatte stehenden Frage das Lager. Sie neigen jedoch insgesamt eher der interventionistischen Ländergruppe zu.

¹ Zur rechtlichen Bewertung vgl. H.-P. I p s e n : Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1979, S. 821; G. N i c o l a y s e n : Europäisches Gemeinschaftsrecht, Berlin usw. 1979, S. 190.

² Letzte Zweifel an der Alleinzuständigkeit der Gemeinschaftsorgane hat der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 15. 12. 1976 ausgeräumt. Rechtssache 41/76 (Donckerwolcke v. Procureur de la République), Slg. 1976, S. 1921 ff. Im Donckerwolcke-Urteil erkennt der EuGH gleichzeitig an, daß die gemeinsame Handelspolitik noch nicht vollendet ist.

³ Vgl. M. B r o n c k e r s : A legal analysis of protectionist measures affecting Japanese imports into the European Community, in: E. V ö l k e r (Hrsg.): Protectionism and the European Community, Deventer 1983, S. 60.

Georg Koopmann, 38, Dipl.-Volkswirt, leitet die Forschungsgruppe Handels- und Leistungsverflechtungen in der Abteilung Internationale Finanzen, Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrieländern des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

Vielfach werden die Gegensätze nicht nur intern ausgetragen, sondern kommen auch auf internationaler Ebene zum Ausdruck, oder die Kommission tritt als Vertreterin der Gemeinschaft in internationalen Verhandlungen mit begrenztem Verhandlungsmandat auf. Die zwangsläufige Folge ist eine Schwächung der Verhandlungsposition.

Ein bewährtes Druckmittel zur Durchsetzung protektionistischer Vorstellungen ist die Drohung, andernfalls den einzelstaatlichen Weg zu gehen. Die liberalen Mitgliedstaaten geben diesem Druck um so eher nach, als sie wissen, daß es nach wie vor vielfältige Möglichkeiten gibt, nationale Handelspolitik an der Gemeinschaft vorbei zu betreiben. Selbst wenn entsprechende Maßnahmen für illegal erklärt werden, so muß dies nicht bedeuten, daß sie ihre Wirkung verfehlen⁴.

Nationale Alleingänge in der Handelspolitik sind nicht nur Druckmittel in Verhandlungen, sondern auch Ersatz der Gemeinschaftspolitik dort, wo diese das nationale Schutzinteresse nicht befriedigt. Im folgenden werden drei Spielarten des nationalen Protektionismus behandelt:

⁴ Als Beispiel dafür kann das Verhalten Frankreichs bei den Verhandlungen um die erste Verlängerung des Welttextilabkommens angeführt werden. Zu Einzelheiten vgl. Yao-su H u : Europe under stress, London usw. 1982, S. 61. Ein Beispiel ist ebenfalls der „Fall Poitiers“. Die Japan von der Gemeinschaft abgehandelte Beschränkung seiner Videorecorderausfuhren in die EG ist in engem Zusammenhang mit dem vorangegangenen (rechtswidrigen) Alleingang Frankreichs (Abfertigung der Einfuhren in einer einzigen, dazu kleinen und abgelegenen Zollstelle) zu sehen.

⁵ Die Gemeinschaft beschränkt sich darauf, die betroffenen Warengruppen und den Anwendungsbereich der Restriktionen im Amtsblatt bekanntzugeben. Ein Grund für diese Zurückhaltung ist darin zu sehen, daß die nationalen Quoten zum Teil in klarem Widerspruch zu Art. 11 des GATT stehen.

⁶ Art. 20, Abs. 4a der Verordnung Nr. 288/82 des Rats vom 5. Februar 1982 betreffend die gemeinsame Einfuhrregelung.

- Autonome mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen;
- sonstige nicht-tarifäre Einfuhrhemmnisse;
- wettbewerbsverfälschende Exportpolitiken.

Einseitige nationale Quotenregelungen

Während im innergemeinschaftlichen Handel die mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen beseitigt sind, ist dies im Handel mit Drittländern keineswegs der Fall. Es bestehen noch zahlreiche nationale Quoten, die von den Mitgliedstaaten bereits vor Ablauf der Übergangszeit, also vor 1970, eingeführt worden waren und weiterhin aufrechterhalten werden dürfen⁵.

Tabelle 1 zeigt, daß die Anzahl der kontingentierten Warengruppen in Italien und Frankreich besonders hoch, in der Bundesrepublik und Großbritannien dagegen sehr niedrig liegt. Überwiegend sind die Beschränkungen diskriminierender Art; sie richten sich in erster Linie gegen Japan, Taiwan, Korea und Hongkong.

Die einzelnen Mitgliedstaaten können auch über Änderungen der nationalen Quoten weitgehend autonom entscheiden. Dies gilt vor allem „in äußerst dringenden Fällen“, in denen „eine Verringerung eines Kontingents oder die Beseitigung jeder Einfuhrmöglichkeit . . . ohne vorherige Konsultation in Kraft gesetzt werden (kann)“⁶.

Der Spielraum der einzelnen Mitgliedstaaten für autonome mengenmäßige Importrestriktionen beschränkt sich nicht auf jene Produkte, die noch althergebrachten nationalen Quotenregelungen unterliegen, sondern besteht auch – und ist sogar ausgeweitet worden – bei „liberalisierten“ Produkten. Die Einfuhr dieser Güter in die Gemeinschaft ist grundsätzlich frei, ihre Entwicklung kann aber zu temporären Überwachungs- und Schutzmaßnahmen berechtigen.

Tabelle 1
Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen auf einzelstaatlicher Ebene in der EG bei Industrieerzeugnissen 1982¹

	Teilweise Beschränkungen (Anzahl ²)	Volle Beschränkungen			
		Insgesamt	Anzahl ² Diskriminierend	in Mill. ECU	Importwert in % des Gesamtimports
Bundesrepublik	4	5	5	4,5	0,0
Frankreich ²	111	146	55	1265,7	2,4
Großbritannien	16	8	–	30,3	0,1
Italien	16	494	399	2008,4	4,3
Benelux	31	24	16	47,3	0,1
Dänemark	–	34	34	35,0	0,4
Griechenland	90	109	70	31,2	0,6
Irland	–	89	89	135,0	5,9

¹ Kapitel 25 bis 99 des Gemeinsamen Zolltarifs, ausgenommen Kapitel 27 (Mineralische Brennstoffe usw.).

² Anzahl der betroffenen Warenpositionen (Nimexe).

Quelle : Amtsblatt der EG, L 103, 26. Jg., 21. 4. 1983, S. 1 bis 31; Eurostat: Analytische Übersichten des Außenhandels, Nimexe 1982; eigene Berechnungen.

„In äußerst dringenden Fällen“ (Art. 12, Abs. 2 der gemeinsamen Einfuhrregelung) kann ein Mitgliedstaat Einfuhren aus Drittländern einer einzelstaatlichen *Überwachung* unterwerfen, d. h. die Vorlage eines Einfuhrdokuments verlangen. Er muß lediglich die Kommission vorher informieren und dabei die Notwendigkeit von Überwachungsmaßnahmen begründen.

Ebenfalls kann ein Mitgliedstaat unter bestimmten Voraussetzungen „vorsorglich“ *Schutzmaßnahmen* treffen, d. h. die Abfertigung einer Ware zum freien Verkehr von der Vorlage einer Einfuhrgenehmigung abhängig machen. Macht er äußerste Dringlichkeit geltend, so kann er die Einfuhr sofort beschränken, nachdem er die Kommission über die Gründe und Modalitäten der in Aussicht genommenen Maßnahmen unterrichtet hat. Beschließt die Kommission, keine oder andere Maßnahmen zu ergreifen, so kann der Mitgliedstaat den Rat mit der Angelegenheit befassen. Dadurch können einzelstaatliche Schutzmaßnahmen, die im Widerspruch zur Politik der Kommission stehen, zusätzlich um bis zu drei Monate verlängert werden. In der vorangegangenen Einfuhrregelung hatte diese Frist noch längstens einen Monat betragen.

Regelungsdefizite

Während der Rückgriff auf mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen der „klassischen“ Art durch das Gemeinschaftsrecht weitgehend geregelt ist (wobei allerdings, wie gezeigt, beträchtlicher Spielraum für einzelstaatliche Aktivitäten bleibt), bestehen im Bereich der sonstigen nicht-tarifären Einfuhrhemmnisse erhebliche Regelungsdefizite. Von Maßnahmen gleicher Wirkung, auf die Art. 30 EWGV im Hinblick auf den innergemeinschaftlichen Handel ausdrücklich Bezug nimmt, ist hinsichtlich der Einfuhren aus Drittländern weder in den Vorschriften des EWG-Vertrages über die gemeinsame Handelspolitik noch in den verschiedenen Verordnungen zur Einfuhrregelung die Rede. Daraus kann jedoch kein Freibrief für handelspolitische Autonomie der Mit-

gliedstaaten in den betreffenden Bereichen abgeleitet werden. Denn die nach einheitlichen Grundsätzen zu gestaltende gemeinsame Handelspolitik umfaßt „alle positiven oder negativen hoheitlichen Maßnahmen mit spezifischem Bezug auf den internationalen Handelsverkehr“⁷.

Die sonstigen nicht-tarifären Einfuhrhindernisse sind in vielfältigen Erscheinungsformen zu beobachten. Sie lassen sich in drei Kategorien zusammenfassen:

- (Informelle) Vereinbarungen mit dem betroffenen Handelspartner auf Regierungs- oder Branchenebene;
- autonome Maßnahmen, die ausdrücklich auf den Import gerichtet sind;
- autonome Maßnahmen, die de jure nicht dem Import gelten, de facto aber einheimische Produkte gegen Einfuhrerzeugnisse schützen (sollen).

Bilaterale Regelungen, die dem wettbewerbsfähigeren Handelspartner „freiwillige“ Exportbeschränkungen auferlegen, bestehen in mehreren Industriezweigen. Nahezu alle Mitgliedstaaten machen davon Gebrauch, allerdings mit unterschiedlicher Häufigkeit und unterschiedlichem Restriktionsgrad. Aufsehen haben vor allem die Vereinbarungen mit Japan in der Automobilindustrie erregt.

Das Beispiel der Automobileinfuhren

Frankreich überläßt den japanischen Automobilfirmen seit Jahren nur maximal 3 % des heimischen Marktes, ohne daß dies in irgendeiner Form vertraglich fixiert wäre⁸. In Großbritannien wird die Einfuhr japanischer Automobile durch Vereinbarungen zwischen den Automobilverbänden der beiden Länder geregelt. Sie begrenzen den Anteil japanischer Marken an den gesamten Neuzulassungen in Großbritannien auf zwischen 10 und 11 %. Die Bundesrepublik und die Beneluxländer haben im Jahre 1981 mit Japan, auf Regierungsebene, ebenfalls marktregulierende Absprachen für Automobile getroffen⁹. Diese Restriktionen sind vor dem Hintergrund einer Beschränkung der japanischen Automobilexporten in die USA zu sehen. Es galt, eine Umlenkung der Handelsströme auf die „freien“ EG-Märkte zu verhindern.

Inzwischen haben die halbjährlichen Konsultationen zwischen der Kommission und Japan dazu geführt, daß Japan sich beim Export von zehn „sensiblen“ Produkten Mäßigung – in von Produkt zu Produkt unterschiedlichem Maße – auferlegt¹⁰. Die Kommission hat es nach Abschluß der Verhandlungen im Februar 1983 als großen Erfolg gefeiert, daß sich die „japanischen Behörden bei dieser Gelegenheit (erstmal) bereit erklärt (haben),

⁷ Vgl. G. Nicolaysen, a.a.O., S. 191.

⁸ Droht die offiziell als „Prognose“ des japanischen Marktanteils bezeichnete Obergrenze überschritten zu werden, so werden einschneidende administrative Maßnahmen ergriffen, so zum Beispiel eine verzögerte Zollabfertigung bzw. Zulassung japanischer Automobile. Dabei kommt der französischen Administration zugute, daß es innerhalb der EG noch kein einheitliches Zulassungsverfahren gibt.

⁹ Nach diesen Vereinbarungen sollten die japanischen Automobilexporten in die Bundesrepublik 1981 höchstens um 10 % gegenüber 1980 steigen (tatsächlich stagnierten sie), in den Beneluxländern sollten sie auf dem Niveau von 1980 „eingefroren“ werden.

¹⁰ Dabei handelt es sich um folgende Produkte: Kleinlastwagen, Personenkraftwagen, Motorräder, Stapelkraftkarren, Quarzuhren, Hifi-Anlagen, numerisch gesteuerte Bearbeitungszentren, Kathodenstrahlröhren für Farbfernsehgeräte, Videorecorder, Farbfernsehgeräte.

die Interessen der Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit zu berücksichtigen“¹¹.

Die einzelstaatlichen Beschränkungen der Automobileinfuhren in Frankreich, Großbritannien und Italien – Italien begrenzt die Einfuhren japanischer Pkw durch eine herkömmliche, d. h. einseitig verhängte Quotenregelung auf rund 2000 Stück pro Jahr – bestehen jedoch weiter fort. Sie erweisen sich als ungleich wirksamer, da die Gemeinschaftsregelung unverbindlich bleibt und keine Quoten für die einzelnen Mitgliedstaaten vorsieht.

Bemerkenswert ist ebenfalls, daß die Kommission bei „freiwilligen“ Exportbeschränkungsabkommen eines Mitgliedstaates mit einem Drittland Flankenschutz gegen indirekte Einfuhren gewährt. Art. 115 EWGV ist also anwendbar. Voraussetzung ist, daß die Selbstbeschränkungsmaßnahme auf der Grundlage eines Handelsabkommens angewendet wird¹².

Direkte Eingriffe

Parallel zu marktregulierenden Vereinbarungen der Mitgliedstaaten mit Drittländern werden vermehrt autonom nicht-tarifäre Handelshindernisse errichtet. Dadurch werden die Einfuhren direkt oder indirekt, aber nicht weniger wirksam, erschwert.

Die direkten Eingriffe in den Außenhandel sind zum Teil eine Konsequenz der mangelnden Verwirklichung der Zollunion. Dadurch bleibt den Mitgliedstaaten erheblicher Spielraum für administrativen Protektionismus, der ausgiebig genutzt wird.

Starken unmittelbaren Einfluß auf die Handelsströme nehmen die Regierungen durch die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Politik staatlicher Unternehmen, die bei ihren Einkäufen vielfach einheimischen Anbietern den Vorzug geben (müssen). Die Gemeinschaft hat sich auf diesem Gebiet bisher weitgehend darauf beschränkt, den GATT-Kodex über Regierungsaufträge in das Gemeinschaftsrecht zu übernehmen. Dieser Kodex stellt zwar einen eindeutigen Fortschritt gegenüber bisherigen GATT-Vorschriften dar, doch läßt er viele Fra-

gen offen (so z. B. die Definition von nationaler Sicherheit) und schließt bestimmte Märkte ausdrücklich aus. Gegenüber jenen Ländern, die den Kodex nicht unterzeichnet haben, behalten die Mitgliedstaaten ihren Handelsspielraum. Sie können sich auch gegen indirekte Einfuhren schützen, da die Kommission bereit ist, gegebenenfalls Art. 115 EWGV anzuwenden¹³.

Indirekte Eingriffe

Bei den Maßnahmen, die den Import indirekt behindern, handelt es sich in erster Linie um technische Handelshemmnisse und interne Subventionen.

Technische Handelshindernisse ergeben sich im wesentlichen aus Normen und technischen Vorschriften sowie den damit verbundenen Prüf- und Bescheinigungsverfahren, Kennzeichnungssystemen usw.

Im Standards Code des GATT wird versucht, dem handelspolitischen Mißbrauch derartiger Regelungen einen Riegel vorzuschieben. Bezeichnenderweise ist der Standards Code nicht nur von der Gemeinschaft, sondern auch von den einzelnen Mitgliedstaaten unterzeichnet worden, die damit ihren Anspruch auf autonomen Handlungsspielraum in diesem Bereich unterstreichen haben.

Die Praxis zeigt, daß gegenüber Drittländern höhere technische Handelshemmnisse errichtet werden als gegenüber Gemeinschaftsmitgliedern¹⁴. Einige Mitgliedstaaten wollen Drittlanderzeugnissen selbst dann keinen ungehinderten Marktzugang gewähren, wenn sie ein gemeinschaftliches Zertifizierungsverfahren in einem anderen EG-Land durchlaufen haben, oder sie widersetzen sich der innergemeinschaftlichen Harmonisierung einzelstaatlicher Regelungen, wenn dadurch ihr Handlungsspielraum nach außen eingeeengt wird.

Die internen Subventionen, die in allen Mitgliedstaaten mehr oder minder gewährt werden, führen mittelbar oder unmittelbar dazu, „die Ausfuhr einer Ware aus ihrem Gebiet zu steigern oder die Einfuhr einer Ware in ihr Gebiet zu vermindern“ (Art. 16 GATT). Dem Einsatz dieses Mittels sind durch den Subventionskodex des GATT Grenzen gesetzt. Der Kodex bleibt jedoch weitgehend unverbindlich. Wesentlich schärfer sind die Beihilfebestimmungen des EWG- und EGKS-Vertrages gefaßt (Art. 92 EWGV und Art. 4 EGKS). Der in der Praxis herrschende Subventionswirrwarr und -wettlauf steht dazu jedoch offenbar in Widerspruch. Er zeigt, daß die Gemeinschaftsorgane von den ihnen zur Verfügung stehenden Sanktionsmöglichkeiten nicht energisch genug Gebrauch machen. In jüngster Zeit sind allerdings Verbesserungen eingetreten, wenngleich eine klare Linie in der Beihilfenpolitik noch nicht zu erkennen ist¹⁵.

¹¹ Vgl. Bulletin der EG, Nr. 2, 1983, S. 9.

¹² Vgl. Art. 1 der Entscheidung 80/47/EWG der Kommission vom 20. 12. 1979.

¹³ Zu Einzelheiten vgl. J. Steenbergen: Trade regulation after the Tokyo Round, in: E. Völker, a.a.O., S. 187 f.

¹⁴ Vgl. dazu die Beispiele bei P. Nunnenkamp: Technische Handelshemmnisse – Formen, Effekte und Harmonisierungsbestrebungen, in: Aussenwirtschaft, Jg. 38, 1983, Heft IV, S. 384 f. und 386 f.

¹⁵ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang ein im März diesen Jahres ergangenes Urteil des Europäischen Gerichtshofes, das die Entscheidung der Kommission vom November 1981, die Subventionen für die belgische Textilindustrie nach dem sog. Claes-Plan zu genehmigen, für ungültig erklärt. Vgl. Europe, 21. 3. 1984, S. 13.

Auch in der Exportpolitik gehen die EG-Länder ihre eigenen, für den Steuerzahler vielfach kostspieligen Wege. Den stärksten Bindungen unterliegen die einzelnen Mitgliedstaaten noch durch den OECD-Konsensus. Eine darüber hinausgehende Abstimmung in der Gemeinschaft, so wie sie in den Art. 112 und 113 EWGV gefordert wird, ist hingegen in den Anfängen steckengeblieben. Statt dessen werden ständig neue Exportförderungsinstrumente geschaffen, und der verbleibende Spielraum bei Exportkreditsubventionen wird ausgiebig genutzt. Ebenfalls besteht erheblicher Handlungsspielraum bei der Abdeckung von Risiken im Exportgeschäft. Besonderer Beliebtheit erfreut sich die Vermischung von Ausfuhrförderung und Entwicklungshilfe in der Form der sogenannten Mischfinanzierung¹⁶. Nicht zuletzt werden bilaterale Kooperationsabkommen, vor allem mit Entwicklungsländern, zur Förderung der nationalen Exportinteressen genutzt. Die Mitgliedstaaten sind zwar verpflichtet, die Gemeinschaft vor Abschluß eines Kooperationsabkommens zu konsultieren, eine Genehmigung durch die Gemeinschaftsorgane ist aber nicht erforderlich.

Schädliche Folgen

Die negativen Konsequenzen des handelspolitischen Partikularismus sind erheblich:

- Die EG begibt sich zum Teil des Einflusses, den sie als größte Handelsmacht der Welt auf die Bedingungen des Welthandels nehmen kann. Ein Beispiel dafür ist die Öffnung des japanischen Marktes. Eine geschlossen auftretende EG könnte hier wesentlich größere Erfolge erzielen als eine uneinige Gemeinschaft.
- Der Binnenmarkt der EG wird in Mitleidenschaft gezogen. Zum Teil beeinträchtigen die nationalen Schutzmaßnahmen unmittelbar den Handel zwischen den Mitgliedstaaten. Zum Teil ergeben sich die Störungen aus der Kontrolle indirekter Einfuhren nach Art. 115 EWGV, auf den verstärkt zurückgegriffen wird¹⁷. Außerdem verschärfen unterschiedliche nationale Protektionsraten

¹⁶ Dabei werden zinsverbilligte Entwicklungshilfekredite, die an Lieferungen aus dem Geberland gebunden sind, mit „normalen“ Exportkrediten verknüpft, bei denen die Staatskasse des Exportlandes ebenfalls zuzahlt, soweit der Marktzins über dem im OECD-Konsensus vereinbarten Mindestzinssatz liegt. Beispiele für diese Praxis lassen sich in allen, auch den liberalen, Mitgliedstaaten, vor allem aber in Großbritannien finden.

¹⁷ Dadurch sind nicht nur die Produkte aus Drittländern betroffen, sondern auch Gemeinschaftserzeugnisse der gleichen Kategorie. Ein Beispiel dafür sind die französischen Einfuhren von Quarzuhren aus Hongkong. Frankreich hatte 1983 die direkten Einfuhren von Quarzuhren aus Hongkong auf 4,4 Mill. Stück begrenzt. Hinzu kamen 1,2 Mill. indirekte Einfuhren. Für 1984 hat die Kommission Frankreich eine Quote von ebenfalls 4,4 Mill. Stück genehmigt. Doch sind darin direkte und indirekte Einfuhren enthalten. Zur Kontrolle der indirekten Einfuhren dürfen die französischen Zollbehörden für jede Lieferung von Quarzuhren ein Ursprungszeugnis verlangen, unabhängig davon, aus welchem Land die Uhren stammen. Vgl. R. C o t t r e l l : France making 'big effort' to liberalise import controls on some goods, in: Financial Times, 10. 2. 1984.

bestehende Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten und verstärken damit die Neigung, auch gegen Erzeugnisse aus Gemeinschaftsländern Handelsschranken zu errichten.

- Unterschiedliche Protektionsgrade können ebenfalls dazu führen, daß die liberalen Länder zum Protektionismus gedrängt werden. So dringt in der Stahlindustrie vor allem die deutsche Regierung auf Einfuhrkontrollen: Sie befürchtet eine Konzentration der Einfuhren aus Drittländern auf den deutschen Markt, der wegen relativ geringer Subventionen am wenigsten geschützt ist.

Damit stellt sich die Frage, wie die handelspolitische Zersplitterung der Gemeinschaft überwunden werden kann. Denkbar wäre, daß einzelne Länder gemeinsame Initiativen ergreifen. Die Beneluxländer haben dies bereits getan¹⁸. Auch die Einrichtung eines deutsch-französischen Normenausschusses ist ein positiver Schritt. Handelspolitische Disparitäten können ebenfalls durch eine Zusammenfassung von Forschungs- und Entwicklungsressourcen, gemeinsame Industrieprojekte und dergleichen vermindert werden. Derartige Aktivitäten können gemeinschaftliche Lösungen aber nicht ersetzen¹⁹.

EG-Protektionismus?

Eine gemeinschaftliche Lösung, allerdings die schlechteste, wäre der Ersatz des nationalen durch gemeinschaftlichen Protektionismus. Als Verfechter einer derartigen Gemeinschaftspräferenz ist im akademischen Bereich vor allem W. Hager hervorgetreten²⁰. Gefahren drohen der Gemeinschaft nach Hager in erster Linie aus Japan und den Schwellenländern. Dabei gehe es nicht um banale Handelskonflikte, wie sie etwa mit den USA im Stahl- und Agrarsektor ausgetragen werden. Auf dem Spiel stehe Höheres, nämlich die sozio-kulturelle Identität der Gemeinschaft, ja ganz Westeuropas.

Die neuen Konkurrenten verfügen über freie Arbeitsmärkte (freigehalten notfalls durch die Einkkerkerung von Gewerkschaften), auf denen sich die Löhne nahe

¹⁸ Die geplante Zusammenarbeit erstreckt sich in erster Linie auf die Exportpolitik. Die Ausfuhren sollen gemeinsam gefördert und eventuell auftretende Wettbewerbsverzerrungen untereinander vermieden werden. Vgl. intensivere Zusammenarbeit bei Exportförderung, in: Nachrichten für Außenhandel, 13. 4. 1983.

¹⁹ Das Konzept der abgestuften Integration läßt sich auf die Handelspolitik kaum anwenden. Vgl. dazu G. K o o p m a n n : Handelspolitik der EG: Durch Abstufung zu mehr Liberalität und weniger Verfälschungen des Wettbewerbs zwischen EG-Unternehmen?, in: E. G r a b i t z (Hrsg.): Abgestufte Integration – eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Kehl am Rhein (erscheint demnächst).

²⁰ Vgl. W. H a g e r : Protectionism and autonomy: how to preserve free trade in Europe, in: International Affairs, Vol 58, No. 3, 1982, S. 413 ff.; d e r s . : Free Trade Means Destabilization, in: INTERECONOMICS, Januar/Februar 1984, S. 28 ff.

dem Subsistenzniveau bewegen. Demgegenüber sind die Kapitalmärkte staatlich gelenkt. Die staatlichen Planer entscheiden, was produziert, importiert und exportiert wird. Ihre Helfershelfer sind die multinationalen Unternehmen. Sie haben nach Hagers Meinung entscheidend dazu beigetragen, die Monopolstellung Westeuropas im internationalen Handel zu untergraben. Denn sie haben die Regierungen zahlreicher Länder durch die gleichzeitige Übertragung von Kapital, Technologie und Know-how erst in die Lage versetzt, ihr nahezu unbegrenztes Reservoir an billigen, willigen und immer besser ausgebildeten Arbeitskräften zur Eroberung der Weltmärkte zu nutzen.

Die Folgen für die Gemeinschaft malt Hager in düsteren Farben aus: Arbeitslosigkeit, Reallohnsenkung, Verschlechterung der Arbeitsbedingungen (so z. B. die Wiedereinführung von Nachtschichten für Frauen in der Textilindustrie), Lockerung von Umweltschutzbestimmungen, Häufung staatlicher Eingriffe in das Wirtschaftsleben, kurz: Anpassung an die „best international practice“ und damit Rückkehr in das 19. Jahrhundert. Das „einzige wirkliche Freihandelsexperiment in der heutigen Welt: dasjenige Westeuropas“ und die nach dem Krieg in Westeuropa erblühte „neue ökonomische Kultur“ drohen unterzugehen.

Die Katastrophe läßt sich jedoch noch abwenden, wenn die Gemeinschaft endlich Ländern wie Japan mit weniger Komplexen gegenübertritt. Vor allem muß sie sich aus der Bevormundung durch die Bundesrepublik lösen, die sie in die Rolle eines „Wächters der liberalen Orthodoxie in Außenhandelsfragen gedrängt hat“ und uneinsichtig darauf beharrt, in einer Welt des staatlich gelenkten Außenhandels Freihandel zu treiben.

Hager selbst bezeichnet seine Ideen als schockierend für diejenigen, die noch immer nicht wahrgenommen haben, daß derartige Praktiken im „pragmatischen Teil der internationalen Handelsordnung“, nämlich in Asien und im pazifischen Raum, gang und gäbe sind. Er bleibt jedoch den Nachweis schuldig, daß rigorose Handelskontrollen die Lage der Gemeinschaft – im Gegensatz zu derjenigen der geschützten Industriezweige – verbessern können.

Das Kriterium der sozio-ökonomischen Andersartigkeit als Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in den Außenhandel öffnet der handelspolitischen Willkür Tür und Tor. Es läßt sich kaum operational und rechtsverbindlich fassen und belastet damit die Handelsbeziehungen mit erhöhter Unsicherheit und ständigen Auseinandersetzungen. Letztlich dient es nur als Vorwand, um „störende“ Einfuhren zu unterbinden und Anpassungsvorgänge aufzuhalten. Daß dadurch mögliche Wohlfahrtgewinne verschenkt werden, liegt auf der Hand. Ihre Realisierung setzt allerdings mehr Flexibilität voraus, als sie in der Gemeinschaft derzeit konstatiert wird. Für Hager bedeutet mehr Flexibilität („lineare Anpassung“) offenbar sozialen Rückschritt, doch wird eher umgekehrt ein Schuh daraus: die „Qualität des Lebens“ in der Gemeinschaft wird sich nur dann erhalten und verbessern lassen, wenn Bereitschaft und Fähigkeit zur Anpassung, auch an außenwirtschaftliche Entwicklungen, wachsen.

Bedeutung der Billigimporte

Hager kann ebenfalls nicht überzeugend nachweisen, daß ein erhöhter Außenschutz gewissermaßen zur „Entfesselung“ des innergemeinschaftlichen Handels führt. Die von ihm beobachteten Auflösungserscheinun-

Tabelle 2

Anteil der Einfuhren aus Japan und aus exportstarken Entwicklungsländern an der Gesamtnachfrage für Verarbeitungserzeugnisse in der EG 1974-79, in %

	Japan			Entwicklungsländer ¹		
	1974/75	1976/77	1978/79	1974/75	1976/77	1978/79
Nahrungsmittel	0,07	0,05	0,03	0,71	0,85	0,83
Textilien	0,33	0,35	0,43	0,80	0,97	0,94
Bekleidungswaren	0,24	0,26	0,25	4,45	5,95	6,12
Holz- u. Papierprodukte	0,14	0,15	0,17	0,18	0,29	0,39
Kautschukprodukte	0,38	0,48	0,56	0,07	0,13	0,19
Chemikalien	0,42	0,35	0,35	0,27	0,21	0,24
Erdöl- u. Kohlederivate	0,05	0,01	0,00	0,02	0,01	0,02
Nichtmetallprodukte	0,21	0,25	0,28	0,04	0,08	0,10
Metallerzeugnisse	1,02	0,83	0,44	0,09	0,19	0,17
Transportausrüstungen	1,86	2,85	2,79	0,04	0,09	0,12
Maschinen	1,23	1,70	1,99	0,41	0,61	0,79
Verarbeitungserzeugnisse insgesamt	0,79	1,01	1,05	0,67	0,84	0,88

¹ Hongkong, Korea, Singapur, Taiwan, Argentinien, Brasilien.

Quelle: UNCTAD: Handbook of International Trade and Development Statistics, New York 1983.

gen in der Gemeinschaft (die Ausbreitung des finanziellen Protektionismus und aller nur erdenklichen Formen nicht-tarifärer Handelshemmnisse), die angeblich das Ergebnis der „Anpassung durch Nachahmung der Praktiken erfolgreicher Konkurrenten“ sind, stehen in merkwürdigem Kontrast zur Bedeutung der „Billigeinfuhren“ auf den Binnenmärkten der Gemeinschaft. In den siebziger Jahren, als die Produkte der neuen Konkurrenzländer nach Hager in zersetzender Weise in die Gemeinschaft eingedrungen sind, konnte Japan seinen Anteil am EG-Markt für Verarbeitungserzeugnisse von 0,8 auf 1,1 %, die exportstarken Entwicklungsländer (Hongkong, Korea, Singapur, Taiwan, Argentinien und Brasilien) den ihrigen von 0,7 auf 0,9 % erhöhen (vgl. Tabelle 2). Im Jahre 1982 entfielen 2,8 % der gesamten EG-Importe (einschließlich der internen Einfuhren) auf Japan, 2,9 % auf die genannten Schwellenländer. Gemessen an der inländischen Verwendung der Gemeinschaft (Bruttoinlandsprodukt zzgl. Import abzgl. Export) errechnen sich 0,7 bzw. 0,8 %, zusammen also gerade 1,5 %. Derartige Größenordnungen lassen es abwegig erscheinen, eine Kausalverbindung zwischen Importen aus „fremdartigen“ Ländern und dem „Wiederaufleben des alten protektionistischen Geistes in den Mitgliedstaaten“ (Kommission der EG²¹) herzustellen.

Auch zeigen die Erfahrungen in den Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten sich auf eine gemeinsame Abwehr ausländischer Konkurrenten geeinigt haben, daß dem internen Protektionismus durch Abschottung nach außen kaum beizukommen ist. In der Textilindustrie konnten jedenfalls die Selbstbeschränkungsabkommen der Gemeinschaft mit den sogenannten ausfuhrstarken Ländern das Subventionsunwesen nicht beseitigen. Sie haben auch Frankreich und Großbritannien keineswegs daran gehindert, den innergemeinschaftlichen Textilhandel durch Auflagen zur Ursprungskennzeichnung zu erschweren. Dieser wird außerdem durch einen ständigen Rückgriff auf Art. 115 EWGV zur Beschränkung indirekter Textileinfuhren erheblich in Mitleidenschaft gezogen²². Hinsichtlich der Stahlindustrie wird man kaum behaupten können, daß die Einigung auf einen Subventionskodex entscheidende Impulse durch die gemeinsame Zurückdrängung der Drittlandkonkurrenz erhalten habe. Zum Agrarsektor bemerkt B.

Hindley in seiner Erwiderung auf Hager, daß „ganz sicher nicht gesagt werden kann, daß der sehr hohe Außenschutz auf der Gemeinschaftsebene zum Freihandel in der Gemeinschaft geführt habe. Im Gegenteil, die Landwirtschaft ist womöglich derjenige Sektor, der am stärksten durch internen Protektionismus betroffen ist“²³.

Offensive Gemeinschaftspräferenz

Die Aufgabe, binnenmarktähnliche Verhältnisse in der Gemeinschaft zu schaffen, läßt sich offenbar nicht defensiv durch die Errichtung höherer Handelsschranken gegen Drittländer, sondern nur offensiv lösen. Eine gewisse Diskriminierung Dritter wird sich dabei kaum ganz vermeiden lassen, so wie auch die Beseitigung der inneren Zollschränken schneller vonstatten ging als der – noch nicht abgeschlossene – Abbau der Außenzölle. Analog zu Art. 110 EWGV, der die durch den internen Zollabbau gestiegene Wettbewerbsfähigkeit in einer Liberalisierung der Außenbeziehungen der Gemeinschaft berücksichtigt sehen will, sollte aber die Gemeinschaftspräferenz mit fortschreitender Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes wieder reduziert werden.

Mit steigender Wettbewerbsfähigkeit vermindert sich auch der Anreiz zu nationalem Protektionismus. Dieser kann jedoch auch direkt eingedämmt werden. Die Kommission hat mit ihrem Vorschlag an den Rat, die Berechtigung der Mitgliedstaaten zu nationalen Schutzmaßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Einfuhrregelungen ab 1985 aufzuheben, einen Schritt in diese Richtung getan. Mit der Verabschiedung einer entsprechenden Verordnung durch den Rat wäre in der Tat, wie die Kommission in der Begründung ihres Vorschlages feststellt, eine Anomalie innerhalb der gemeinsamen Handelspolitik beseitigt²⁴. In ähnlicher Weise könnte es den Mitgliedstaaten untersagt werden, die im nicht liberalisierten Bereich noch bestehenden nationalen Kontingente nach eigenem Gutdünken einzuschränken²⁵. Nicht zuletzt wäre eine strengere Kontrolle der indirekten Einfuhren hilfreich. Die Kommission hat hier eine besonders starke Position, da sie in den Fällen des Art. 115 EWGV allein zuständig ist. Sie sollte diesen Hebel zur Abschwächung nationaler, dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufender Schutzmaßnahmen stärker nutzen.

²¹ Vgl. Bulletin der EG, Nr. 7/8, 1980, S. 15.

²² Der Rückgriff auf Art. 115 wird dadurch ermöglicht, daß die mit den Textillieferländern ausgehandelten Quoten für jedes Produkt zusätzlich gemeinschaftsintern auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. Eine von der Kommission vorgeschlagene Lockerung dieser internen Quotenregelungen, welche die gemeinschaftliche Textilhandelspolitik im Grunde zur Farce machen, wird von den meisten Mitgliedstaaten strikt abgelehnt. Vgl. R. v. a. n. D. a. r. t. e. l.: The conduct of the EEC's textile trade policy and the application of article 115 EEC, in: E. V. ö. l. k. e. r., a.a.O., S. 119.

²³ Vgl. B. H. i. n. d. l. e. y.: Protectionism and autonomy: a comment on Hager, in: International Affairs, Vol. 59, No. 1. 1982/83, S. 79.

²⁴ Vgl. Kommissionspapier KOM (83) 757 endg.

²⁵ Dies wäre im Grunde nur eine Rückkehr zur alten gemeinsamen Einfuhrregelung vom 8. 5. 1979. Dort war als Termin, von dem an autonome Deliberalisierungsmaßnahmen nicht mehr zulässig sein sollten, der 31. 12. 1981 festgesetzt. In der geltenden Einfuhrregelung findet sich eine derartige Vorschrift nicht mehr.