

Hochstrate, Hans J.; Zeppernick, Ralf

Article — Digitized Version

Störungen des Welthandels: Neuere Entwicklungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hochstrate, Hans J.; Zeppernick, Ralf (1988) : Störungen des Welthandels: Neuere Entwicklungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 10, pp. 500-507

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136446>

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.

Hans Joachim Hochstrate, Ralf Zeppernick

Störungen des Welthandels – neuere Entwicklungen

Die Funktionsfähigkeit des Welthandelssystems wird durch vielfältige protektionistische Eingriffe empfindlich gestört, die zu Lasten eines möglichen höheren Welthandels und Sozialprodukts gehen. Dr. Hans Joachim Hochstrate und Dr. Ralf Zeppernick analysieren die neueren Entwicklungen vor dem Hintergrund der laufenden Uruguay-Runde im Rahmen des GATT.

Die Störungen des Welthandels sind vielfältig und haben sehr unterschiedliche Ursachen. Nachfolgend werden vor allem die markantesten Entwicklungen der jüngsten Zeit dargestellt, ihre Ursachen aufgezeigt und die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten für eine weniger gestörte Entwicklung des Welthandels skizziert.

Als eine Hauptgefahr für die Entwicklung einer dynamischen Weltwirtschaft hat sich vor allem der immer noch zunehmende Protektionismus erwiesen. In diesem Kontext ist besonders interessant, daß in den Entwicklungsländern – anders als in den Industrieländern – 1986 per saldo mehr Liberalisierungsmaßnahmen durchgesetzt wurden¹.

Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Protektion dürften, wie mehrere Schätzungen zeigen, außerordentlich hoch sein: Das Kölner Institut für Wirtschaftspolitik schätzt sie für 1985 auf 75 Mrd. DM jährlich für die Bundesrepublik Deutschland². Nach Berechnungen des Ifo-Instituts, des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, und des Kieler Instituts für Weltwirtschaft könnte das Bruttoinlandsprodukt in der Bundesrepublik ohne Protektionismus bis um 6% oder 100 Mrd. DM größer und die Beschäftigung um 9% (gleich 2 Mill. Arbeitsplätze) höher sein³. Auf der Jahrestagung des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank in Berlin hat eine weitere Schätzung der Kosten des Protektionismus große Aufmerksamkeit erregt, nach der eine komplette

Bei der Erstellung der Tabellen hat Herr R u h m i c h wertvolle Zuarbeit geleistet.

Dr. Hans Joachim Hochstrate, 54, Regierungsdirektor, ist Mitarbeiter, Dr. Ralf Zeppernick, 44, Ministerialrat, ist Leiter des Referates Wirtschaftspolitische Grundsatzfragen der Außenwirtschaft und Internationalen Währungspolitik im Bundesministerium für Wirtschaft.

Handelsliberalisierung der OECD-Länder zu einer 10%igen Steigerung der Exporte und einem 3%igen Wachstum des Sozialprodukts der Entwicklungsländer führen könnte.

Gegenläufige Entwicklungen

Hinsichtlich des Protektionismus sind in den letzten Jahren zwei gegenläufige Entwicklungen zu verzeichnen: Auf der einen Seite haben sechs multilaterale Handelsvereinbarungen im Rahmen des GATT seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges das Gewicht von Zöllen (tarifäre Handelshemmnisse) zunehmend reduziert. Nach Schätzungen des GATT betrug die durchschnittliche Zollbelastung industrieller Fertigwaren in den wichtigsten Industrieländern Anfang 1987 nur noch ca. 6½%⁴. Dies ist ein beachtlicher Erfolg, wenngleich allerdings in einigen Bereichen, wie Agrar- und Textilhandel, sowie in einigen Entwicklungsländern (auch bedingt durch die Politik der Importsubstitution) die Zollbelastung hoch blieb. Auf der anderen Seite ist jedoch die Regulierung des Welthandels durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse in den 70er Jahren und besonders nach der zweiten Ölkrise beträchtlich gewachsen: GATT-Schätzungen gehen davon aus, daß der Anteil des Welthandels, der durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse betroffen wird, ca. 40% beträgt⁵. Die Behinderung einzelner

¹ IMF Survey, 27. Juli 1987.

² Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln: Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Protektion, Köln 1985. Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft.

³ Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo), München; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin; HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg (HWWA), Hamburg; Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen: Strukturberichte 1987 des Bundesministers für Wirtschaft.

⁴ A. Herrmann: Handelspolitik in Zeiten dramatischer weltwirtschaftlicher Ungleichgewichte, in: ifo-schnelldienst, Heft 24 vom 26. August 1987, S. 6 und 9.

⁵ H. Werner: Das GATT heute, Vortrag auf der 50. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, 7./8. Mai 1987, Bonn.

Branchen ist dabei, wie eine UNCTAD-Schätzung anhand von Importen zeigt, sehr unterschiedlich. Sie betrug bei der Bekleidungsindustrie 67½%; Stahl 64%; Agrarsektor ca. 50%⁶.

Obwohl die Quantifizierung der nicht-tarifären Handelshemmnisse vor allem wegen mangelnder Transparenz und Schwierigkeiten der Identifizierung auf große Probleme stößt, vermitteln solche Zahlen zumindest einen Eindruck von der Größenordnung der Behinderungen eines freien Welthandelssystems. Nach den Listen des GATT soll es bereits über 800 Varianten nicht-tarifärer Handelshemmnisse – vor allem aufgrund technisch-bürokratischer Regelungen – geben.

Allein im Zeitraum von März 1987 bis September 1987 wurden vom GATT 135 „Grauzonenmaßnahmen“ festgestellt. Die angewandten Formen nicht-tarifärer Handelshemmnisse sind außerordentlich differenziert, z.B. mengenbeschränkende Maßnahmen (wie z.B. Ein- und Ausfuhrkontingente oder freiwillige Exportselbstbeschränkungsabkommen), administrative und sonstige Handelsbeschränkungen (wie z.B. Antidumping-Maßnahmen, Verbraucherschutzbestimmungen oder technische Normen und Standards)⁷. Die Beispiele in Übersicht 1 zeigen eindrucksvoll, welche vielfältigen Maßnahmen allein im Jahre 1986 ergriffen worden sind und wie viele Länder daran beteiligt sind.

Diskriminierender Bilateralismus

Besonderes Kennzeichen der meisten der jüngst angewandten nicht-tarifären Handelshemmnisse ist, daß sie häufig zu einem diskriminierenden Bilateralismus führen, so vor allem bilaterale Arrangements außerhalb der multilateralen Überwachungsmechanismen des GATT, wie folgende ausgewählte Einzelbeispiele zeigen:

- Das inzwischen verabschiedete US-Handelsgesetz, das einseitige handelsbeschränkende Maßnahmen der USA in Abweichung von GATT-Vereinbarungen enthält; in diesem Zusammenhang ist auch die zunehmende Tendenz gegen ausländische Direktinvestitionen in den USA zu sehen sowie das vom Senat soeben mit großer Mehrheit gebilligte Gesetz zur Begrenzung der Textilimporte.
- Die anhaltenden Meinungsverschiedenheiten über das Halbleiterabkommen zwischen den USA und Japan

⁶ United Nations Conference on Trade and Development: Protection and Structural Adjustment, Part I: Restrictions on Trade, Januar 1987.

⁷ J. B. D o n g e s : Nicht-tarifäre Handelshemmnisse, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 3, 1981.

⁸ Treasury News, Department of the Treasury, Washington D.C., S. 1.

sowie die Auseinandersetzungen um Aufträge im Zusammenhang mit dem Kansai-Airport.

- Der Konflikt zwischen der EG und Korea, das US-Patentinhaber in Korea einseitig begünstigt; die EG hat deshalb Zollpräferenzen für Korea vorerst aufgehoben.
- Anhaltende Meinungsverschiedenheiten über die von der EG vorgeschlagene Richtlinie über hormonbehandeltes Fleisch sowie die Klagen der USA über eine unerlaubte und unfaire Unterstützung der Sojabohnenhersteller in der EG.
- Bilaterale Kooperationsabkommen, wie sie z.B. in jüngster Zeit zwischen Italien und Argentinien abgeschlossen wurden, sowie das Freihandelsabkommen zwischen den USA und Kanada oder das in jüngster Zeit diskutierte Freihandelsabkommen zwischen den USA und Japan. Hierbei muß man sehen, daß solche Abkommen auf Kosten und zu Lasten von Drittländern gehen können, auch wenn üblicherweise nur die Vorteile eines solchen Abkommens herausgestellt werden. Symptomatisch in diesem Zusammenhang ist das Statement von US-Finanzminister Baker vor dem US-Repräsentantenhaus vom 9. Januar 1988: „As developed countries with similar industrial structures and economic concerns, we will both benefit from bilateral trade liberalization and our other trading partners around the world will benefit from our increased prosperity.“⁸

Aber auch bei dem als GATT-konform angesehenen Freihandelsabkommen zwischen der EG und der EFTA oder dem Kooperationsabkommen zwischen der EG und den AKP-Staaten stellt sich immer auch die Frage, inwieweit nicht durch solche Verträge andere Länder benachteiligt sein könnten. Das GATT sieht deshalb in solchen Fällen Ausgleichsmaßnahmen für Drittländer vor.

EG-Agrarprotektionismus

- Handelsbehinderungen durch die Agrarpolitik; dies wird ein Dauerthema für die EG/USA, aber zunehmend auch für die Entwicklungsländer bleiben.

60 bis 70% des EG-Haushaltes z.B. werden für den Agrarbereich aufgewendet. Ansätze für den nachhaltigen Abbau der Überschußproduktion und ein besseres Funktionieren der Weltagrarmärkte sind bisher kaum zu erkennen. Im Gegenteil: Die OECD führt dazu in einer Note vom 23. April 1987 folgendes aus: „Over-reliance on output-related subsidies and ever-higher public spending in OECD countries merely postpone the day when adjustments will have to be made: they would be all the more draconian and could not prevent many producers from becoming a marginal group in society. Exporting countries in the developing world would be obliged to

HANDELSPOLITIK

Übersicht 1 Wichtige nicht-tarifäre Handelshemmnisse im Jahre 1986¹

Tag der Notifizierung	Maßnahme durch	Betroffenes Land	Produkt	Maßnahme ²	Bemerkung
1. 1. 1986	Kanada	Indonesien	Textilien	SBA: P	Verschärfung eines bestehenden Abkommens
1. 1. 1986	Kanada	Brasilien	Textilien	SBA: P	Verschärfung eines bestehenden Abkommens
1. 1. 1986	England	Korea	vieler	AHH: L	
1. 1. 1986	Portugal	EG	alle	Kontingente: L	im Rahmen des EG-Beitritts
1. 1. 1986	USA	Sudafrika	einige	AD: P	
3. 1. 1986	China	Welt	Stahl/Pestizide	AHH: P	Verschärfung des Lizenzsystems
7. 1. 1986	USA	Libyen	alle	Exportverbot: P	Sanktionen
24. 1. 1986	USA	Nepal	Textilien	SBA: P	
21. 1. 1986	Philippinen	Welt	einige	AHH: L	
2/86 - 12/86	Kanada	einige	einige	AD: P	
13. 2. 1986	USA	Japan	Autos	SBA: P	
15. 2. 1986	England	USA	Tierfette, Papier	Kontingente: P	
17. 2. 1986	USA	Kanada	einige	AD: P	
25. 2. 1986	Indonesien	Welt	Maschinen, Software	AHH: L	
27. 2. 1986	Thailand	Welt	Textilien	Importverbot: P	
28. 2. 1986	Senegal	Welt	alle	Kontingente: L	die meisten Kontingente wurden stark erhöht
28. 2. 1986	Kanada	Turkei	Hosen	SBA: P	
1. 3. 1986	England	USA	Sportgeräte	Kontingente: L	
7. 3. 1986	Kanada	Vietnam	T-Shirts	Kontingente: P	
21. 3. 1986	Kanada	Mauritius	Textilien	SBA: P	Verschärfung eines bestehenden Abkommens
1. 4. 1986	Kanada	Bangladesh	Textilien	SBA: P	Verschärfung eines bestehenden Abkommens
1. 4. 1986	Japan	alle	Lederschuhe	Kontingente: L	
11. 4. 1986	USA	China	einige	AD: P	
14. 4. 1986	Italien	Welt	alle	AHH: L	Erleichterung der Zahlungsdingungen
15. 4. 1986	Frankreich	Welt	alle	AHH: L	Erleichterung der Zahlungsbedingungen
29. 4. 1986	USA	Kanada	einige	AD: P	
5. 5. 1986	USA	Brasilien, Korea, Taiwan	einige	AD: P	
15. 5. 1986	Frankreich	Welt	alle	AHH: L	weitere Erleichterung der Zahlungsbedingungen
16. 5. 1986	Finnland	Welt	alle	AHH: L	Erleichterung der Zahlungsbedingungen
17. 5. 1986	Thailand	Welt	Stoffe	AHH: L	
27. 5. 1986	USA	Japan	einige	AD: P	
3. 6. 1986	USA	Kanada	einige	AD: P	
5. 6. 1986	USA	einige	Helikopter	Exportkontrolle: P	
10. 6. 1986	England	Turkei	einige	AHH: P	Verschärfung des Lizenzsystems
20. 6. 1986	England	USSR	Stahl	Kontingente: L	
23. 6. 1986	Kanada	Korea	Textilien	Kontingente: P	
27. 6. 1986	Kanada	USA	Zedernholz	Exportverbot: P	
27. 6. 1986	Malaysia	Welt	Zement, Zucker, Petroleum	AHH: L	
1. 7. 1986	Turkei	Welt	einige	Importverbot: P	
2. 7. 1986	USA	Iran	einige	AD: P	
3. 7. 1986	Thailand	Welt	Dieselmotoren	Importverbot: P	
14. 7. 1986	USA	einige	einige	AHH: L	Lizenzsystem erleichtert
22. 7. 1986	Kanada	Vietnam	Textilien	SBA: P	Verschärfung eines bestehenden Abkommens
24. 7. 1986	Brasilien	Welt	Computer, Maschinen	Einfuhrsteuer: L	
31. 7. 1986	USA	Japan	Halbleiter	SBA: P	
8/86	Panama	Welt	alle	AHH: L	Kontingentsystem wird durch Zollsystem ersetzt
5. 8. 1986	Kanada	Japan	Autos	SBA: P	Verlängerung eines bestehenden Abkommens
11. 8. 1986	USA	Spanien	einige	Exportbeschränkungen: L	
13. 8. 1986	USA	China	einige	AD: P	
21. 8. 1986	Ägypten	Welt	alle	AHH: P	stärkere staatliche Kontrollen durch Lizenzen
23. 8. 1986	Kanada	Korea	Textilien	Kontingente: P	
1. 9. 1986	Kanada	Welt	Stahlprodukte	AHH: P	Aufnahme in die Import-Kontroll-Liste
7. 9. 1986	USA	EG	Stahlprodukte	Kontingente: L	
26. 9. 1986	EG	Osteuropa	Stahlprodukte	AHH: P	
29. 9. 1986	Nigeria	Welt	alle	AHH: L	
23. 10. 1986	USA	Singapur	einige	AD: P	
25. 10. 1986	Indonesien	Welt	alle	AHH: L	
31. 10. 1986	Mexiko	Welt	alle	AHH: L	
5. 11. 1986	USA	Mexiko, China, Taiwan	einige	AD: P	
8. 12. 1986	USA	Brasilien, Taiwan	einige	AD: P	
9. 12. 1986	USA	Taiwan	Maschinenteile	SBA: P	neues Abkommen
11. 12. 1986	EG	Japan	motorgetriebene Fahrzeuge, Fernseher	SBA: P	
13. 12. 1986	USA	Welt	Zucker	Kontingente: P	Verschärfung eines bestehenden Kontingents
16. 12. 1986	EG	Taiwan	Farbröhren für TV	AHH: P	
20. 12. 1986	England	UdSSR, Osteuropa	Harnstoffe	Kontingente: P	

¹ Aufgrund der Probleme bei der empirischen Erfassung von nicht-tarifären Handelshemmnissen erheben die Tabellen keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

² AD: Anti-Dumpingmaßnahme; AHH: Administrative Handelshemmnisse; SBA: freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen; L: Abnahme der Protektion; P: Zunahme der Protektion.

Quelle: IMF: Exchange Arrangements and Exchange Restrictions, Annual Report 1987

join in the price and subsidy war, whereas importing countries would be forced to abandon the reorganisation of their agriculture needed to foster sound economic growth. The economic, social and political sequels to all this could cause the system to collapse and bring in a cycle of gluts and shortages that could not fail to damage the world economy."⁹

Ein Abbau der Agrarregelungen der EG hätte in der Bundesrepublik vielfältige volkswirtschaftliche Wirkungen. Nach einer internen Studie des Internationalen Währungsfonds wird geschätzt, daß kurzfristig, d.h. in ein bis zwei Jahren, die Konsumentenpreise um 5% sinken, die aggregierte Beschäftigung um rund 4 3/4% steigen und das Sozialprodukt um 3% wachsen würde. Noch wichtiger wäre wahrscheinlich, daß die EG, heute der zweitgrößte Exporteur von Agrarprodukten, zu einem Netto-Importeur würde und die Entwicklungsländer zu Netto-Exporteuren¹⁰. Gerade für die Entwicklungsprobleme der Entwicklungsländer erscheint es wichtig, daß diese Zusammenhänge stärkere Berücksichtigung finden.

Freiwillige Exportbeschränkungen

Unter den bilateralen Handelshemmnissen haben insbesondere die „freiwilligen“ Exportbeschränkungen bzw. „Orderly Marketing Agreements“ in den letzten Jahren an Zahl und Reichweite zugenommen (vgl. Übersicht 2). Zu diesem Ergebnis kommt auch der IMF: „... of particular importance was the proliferation of voluntary export restraints“¹¹. Sie erstrecken sich vor allem

⁹ OECD C/MJN (87) 4. Ministerial Mandate on Agricultural Trade (Note by the Secretariat-General).

¹⁰ L. Lipschitz, J. Rosenblatt, T. Mayer, S. Gupta, K. Bartholdy, D. Demekos: The Common Agriculture Policy and Consequences, IMF-DM/88/1, S. 3 ff.

¹¹ IMF: Exchange Arrangements and Exchange Restrictions, Annual Report 1987, S. 10.

auf die sensiblen Bereiche Textilien, Bekleidung, Stahl, Agrarhandel, Automobile, elektronische Erzeugnisse und Werkzeugmaschinen.

Von Produkt zu Produkt, aber auch von Land zu Land sind die Beschränkungen sehr verschieden. So werden z.B. die japanischen Automobileinfuhren in Frankreich seit 1977 auf 3% der jährlichen Zulassungen beschränkt, in den USA auf 2,3 Mill. in den vergangenen sechs Jahren, in Kanada auf 18% Marktanteil der Jahre 1982 bis 1987 bzw. 1988 sogar 21%¹². Neu ist in diesem Zusammenhang die Entscheidung der EG-Kommission, Schuhausfuhren Koreas nach Italien durch eine Selbstbeschränkungsverpflichtung (nach den Bestimmungen des Art. 15 VO 288/82) zu begrenzen, für die sie kein Mandat haben dürfte.

Gravierende Wirkungen

Mit Selbstbeschränkungsabkommen sind vielfältige, gravierende Wirkungen hinsichtlich der Preise der betroffenen Güter, der Gewinne der Unternehmen und der Beschäftigungseffekte verbunden:

□ Schätzungen gehen davon aus, daß durch Selbstbeschränkungsabkommen 1984 ca. 10% des Welthandels behindert wurden und daß im gleichen Jahr 38% der japanischen Exporte in die EG und 32% der japanischen Exporte in die USA unter Selbstbeschränkungsabkommen fielen¹³.

□ Eine Studie über die Preisauswirkungen eines Selbstbeschränkungsabkommens über Pkw-Lieferungen zwischen den USA und Japan aus dem Jahr 1987

¹² OECD-Observer: The high Cost of Protection, Nr. 150, Februar/März 1988, S. 5.

¹³ M. Kostec ki: World Economy (IMF) aus dem Jahre 1987: Export Restraint Arrangements, zitiert in Clemens F.J. Boonekamp: Freiwillige Exportbeschränkungen, in: Finanzierung & Entwicklung, Dezember 1987, S. 4.

Übersicht 2

Wichtige bekannte „freiwillige“ Exportselbstbeschränkungsabkommen (ohne MFA)

(Stand von Ende 1986)

Produkt	Anzahl	Betroffene Länder ¹	Maßnahme durch ¹
Stahl	39	EG (4); AIL (12); EL (12); Osteuropa (11)	USA (25); EG (14)
Agrarprodukte	17	EL (6); IL (6); Osteuropa (5)	EG (16); Kanada (1)
Automobile und Transportausrüstungen	13	Japan (11); Korea (2)	EG (9); USA (1); AIL (3)
Textilien und Bekleidung	11	Korea (2); AEL (9)	USA (4); EG (3); AIL (4)
Elektronische Produkte	7	Japan (6); Korea (1)	EG (6); USA (1)
Schuhe	5	Korea (3); Japan (1); Taiwan (1)	EG (2); AIL (3)
Werkzeugmaschinen	3	Japan (3)	EG (2); USA (1)
Sonstige	4	Korea (3); IL (1)	EG (3); Norwegen (1)
Insgesamt	99	Japan (24); Korea (14); AEL (21); AIL (20); Osteuropa (16); Brasilien (4)	EG (55) ² ; USA (32); Kanada, Japan, Norwegen (12)

¹ Abkürzungen: EL: Entwicklungsländer; IL: Industrieländer; AEL: Andere Entwicklungsländer; AIL: Andere Industrieländer. (Der Ausdruck „andere“ bei AEL und AIL bezieht sich auf Staaten, die in der entsprechenden Gruppe nicht ausdrücklich ausgewiesen sind (z. B. bedeutet AIL in der Zeile „Schuhe“ alle Industriestaaten außerhalb der EG)). ² Einschließlich zwölf Abkommen, an denen einzelne EG-Mitgliedstaaten beteiligt sind.
 Quellen: GATT-Sekretariat und M. Kostec ki: Export Restraint Arrangements, erscheint demnächst in World Economy.

kommt zu dem Ergebnis, daß der Preisindex für Neuwagen ohne dieses Abkommen 1983 um 4,5% niedriger gewesen wäre und daß die Mehrausgaben für die Konsumenten von 1980 bis 1984 ca. 31 Mrd. US-Dollar betragen¹⁴.

□ Nach Schätzungen der OECD hätte der Preisanstieg für Automobile in den USA 10 bis 15% bei einer Exportbeschränkung auf 2,3 Mill. Stück und 15 bis 25% bei einer Beschränkung auf 2 Mill. Stück betragen¹⁵.

□ Eine GATT-Schätzung hat ergeben, daß die Export-selbstbeschränkungen in der Textil-, Bekleidungs- und Stahlindustrie einen Verlust von Arbeitsplätzen in den sich abschottenden Staaten nicht haben verhindern können. So nahm z.B. die Beschäftigung im Stahlbereich der EG im Zeitraum 1973 bis 1984 um 42% und in den USA um 54% ab. Die OECD schätzt, daß 1982 in der US-Automobilindustrie 20000 bis 35000 Arbeitsplätze durch solche Abkommen geschützt wurden. Diesen stünden jedoch mehr als 200000 Entlassungen gegenüber. Die Kosten für die Konsumenten lagen damit für die Erhaltung eines Arbeitsplatzes in der US-Automobilindustrie zwischen 93000 und 250000 US-Dollar pro Arbeitsplatz¹⁶.

□ Für die inländischen durch solche Abkommen geschützten Produzenten bringt ein Selbstbeschränkungsabkommen wenig Erfolg, wenn nicht gleichzeitig ein „genereller Schutz“ vor anderen Konkurrenten gewährleistet ist. Beispielhaft ist hier die „Explosion“ des Importmarktanteils für Farbfernseher von Korea und Taiwan von 15% auf 50% binnen eines Jahres in den USA zu nennen, als 1977 Japan durch die USA zu einem Orderly Marketing Agreement gezwungen worden war¹⁷.

□ Andererseits haben sich die durch Selbstbeschränkungsabkommen betroffenen Exportländer gewehrt und Gegenstrategien entwickelt: Zwei Drittel der Preiserhöhung für japanische Autos, die in die USA 1984 nach einem Selbstbeschränkungsabkommen exportiert wurden, sind darauf zurückzuführen, daß die japanischen Exporteure ihre Produkte bei vorgegebener Mengenzahl exklusiver und attraktiver gestalteten¹⁸.

□ Hierbei muß folgendes gesehen werden: Die infolge der steigenden Preise erzielten höheren Gewinne fließen an Unternehmen des Exportlandes und stehen dem Staat nicht als Einnahmen zur Verfügung, wie dies sonst bei Zöllen der Fall wäre. Aber auch anderweitig sind Selbstbeschränkungsabkommen für ein Export-

Übersicht 3
Eingeleitete Antidumping-Untersuchungen
für den Zeitraum 1983–1987

Waren	1983	1984	1985	1986	1987
Chemische Waren und ähnliche Erzeugnisse	12	23	–	14	13
Textilien usw.	1	–	4	–	4
Holz und Papier	1	8	4	1	2
Technische Erzeugnisse	4	9	9	3	10
Eisen und Stahl	4	1	8	2	5
Anderer Metalle	6	2	–	2	2
Anderer Waren	10	6	11	–	2
insgesamt:	38	49	36	22	38

land attraktiv: Sie können den Zugang des Exporteurs zum Markt des Importlandes sichern und der Regierung des Exportlandes Kontrollmöglichkeiten über ihre Industrie einräumen helfen. Es ist deshalb verständlich, wenn bei Androhung von protektionistischen Maßnahmen des Importlandes der Exporteur oder die Exporteure oft bereitwillig einem Selbstbeschränkungsabkommen zustimmen.

□ Häufig werden Selbstbeschränkungsabkommen auch durch Umschiffungen, Umleitungen oder Verlagerungen von Produktionen in unbeschränkte Länder umgangen, so daß das Herkunftsland nicht mehr eindeutig ist.

Selbstbeschränkungsabkommen werden vor allem dadurch begünstigt, daß sie ohne großes Aufsehen in der Öffentlichkeit zwischen den Beteiligten (Regierung im In- und Ausland, Exporteure) ausgehandelt werden, während Importkontingente z.B. in den USA über den Kongreß und in der EG über „highly visible administrative channels“ verabschiedet werden müssen.

Nationale Schutzmaßnahmen

Eine andere wichtige Entwicklung im Außenwirtschaftsbereich der EG ergibt sich aus der Bilanz über die Anwendungen von nationalen Schutzmaßnahmen innerhalb der EG (Ausschluß von der Gemeinschaftsbehandlung gemäß Art. 115 EG-Vertrag). Nach einer Studie des DIHT¹⁹ sind 1987 insgesamt 155 Entscheidungen ergangen, 103 den Textilsektor und 52 andere Waren betreffend. Im Vergleich zu den 1986 ergangenen Entscheidungen, die die Kommission mit 141 beziffert, bedeutet dies für 1987 einen Anstieg um nahezu 10%.

¹⁴ Charles Colyes, Steven Dunaway: The Cost of Trade Restraint, IMF Staff Paper, März 1987.

¹⁵ OECD-Observer: The high Cost of Protection, a.a.O.

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ Clemens F.J. Boonekamp, a.a.O., S. 5.

¹⁸ Charles Colyes, Steven Dunaway, a.a.O.

¹⁹ Deutscher Industrie- und Handelstag: Mitteilung an die Industrie- und Handelskammern sowie Außenhandelskammern, Bonn, vom 21. Januar 1988.

„Begünstigt“ durch solche Maßnahmen wurden insbesondere Frankreich (63 Entscheidungen), Irland (49) und Italien (28). Die Bundesrepublik und Griechenland haben den Art. 115 nicht mehr in Anspruch genommen. Vorwiegend betroffen wurden Taiwan (26 mal), die VR China (24), Japan (23), Hongkong (22) und Südkorea (17).

Diese Entwicklung steht nicht im Einklang mit den Bestrebungen der EG-Kommission, bis 1992 den Art. 115 restriktiv anzuwenden, um am Ende des gemeinsamen Marktes bruchartige Entwicklungen zu vermeiden. Zu diesem Zeitpunkt muß der Warenverkehr entweder voll liberalisiert sein, wovon die Bundesregierung ausgeht, oder verbleibende nationale mengenmäßige Beschränkungen sind zu vergemeinschaften, was die Position der EG-Kommission ist.

Realer Tauschhandel

Unter den neueren Entwicklungen im Außenwirtschaftsbereich ist auch der immer mehr um sich greifende reale Tauschhandel²⁰ zu nennen, der aufgrund seiner Komplexität und Vielfältigkeit allerdings quantitativ nur sehr schwer abschätzbar ist. Schätzungen reichen von 4,8% (OECD) des Weltexports über 8% (GATT) bis zu Anteilen, die noch deutlich höher liegen²¹. Die Zunahme des Tauschhandels ist darauf zurückzuführen, daß viele Handelspartner, besonders aus Staatshandels- und Entwicklungsländern, auf Kompensationsgeschäften bestehen. Gerade für viele Entwicklungsländer haben die Schwierigkeiten zugenommen, Importe konventionell zu finanzieren. Für sie ist der Kompensationshandel oft die einzige kurzfristige Möglichkeit, ihre Devisenprobleme zu überwinden, Schuldendienstverpflichtungen, die sich auf „offizielle Exporterlöse“ beziehen, zu umgehen oder Einfuhrkontingente bzw. -verbote zu unterlaufen. Vietnam – so ein Beispiel aus jüngster Zeit – will Tapioka gegen Lastwagen tauschen.

Kompensationsgeschäfte widersprechen jedoch den Prinzipien des offenen, arbeitsteiligen, auf Geldbasis abgewickelten, multilateralen Welthandels und damit den Grundsätzen des GATT. Dies steht nicht im Widerspruch dazu, daß sie für einzelne Firmen lukrativ sein können. Zu sehen sind aber die erheblichen Wettbewerbsprobleme und Kosten im internationalen Handel. Benachteiligt werden speziell kleine und mittlere Unter-

nehmen, deren Produkt- und Marktkennnisse sich im allgemeinen auf den eigenen Bereich beschränken und für die der Umgang mit Kompensationsware zumeist mit hohen Risiken und Beratungskosten verbunden ist.

Ursachen der Verwerfungen

Die gezeigten neueren Störungen des Welthandels, die zu vielfältigen handelspolitischen Beschränkungen geführt haben, dürften vor allem auf folgende Ursachen zurückzuführen sein:

- Die stark intensivierte außenwirtschaftliche Verflechtung und Änderungen in der internationalen Arbeitsteilung haben in vielen Ländern für einzelne Unternehmen und Branchen erhebliche Standortnachteile hervorgebracht.
- Der drohende Verlust von Arbeitsplätzen aufgrund der Industrialisierungserfolge der Schwellenländer und anderer Industrieländer verstärkt den politischen Druck, Abwehrmaßnahmen einzuführen und die heimische Industrie (scheinbar) zu schützen sowie ihre strukturelle Anpassung zu verlangsamen.
- Die enge Verflechtung der internationalen Güter- und Finanzmärkte hat die nationalen Volkswirtschaften anfälliger gegenüber ökonomischen Entwicklungen im Ausland gemacht. Durch protektionistische Maßnahmen wird versucht, diese gegenseitige Abhängigkeit zu neutralisieren und nationale Vorteile zu erzielen. Insbesondere die hohen Ungleichgewichte im Handel zwischen den großen Industrieländern haben die Handelskonflikte deutlich verschärft. Es wird versucht, den daraus resultierenden Anpassungsdruck auf andere Länder zu verlagern.
- Starke Übereinstimmungen von Interessen zwischen Unternehmensverbänden und Gewerkschaften begünstigen zusätzlich protektionistische Maßnahmen. Maggee²² stellte z.B. 1973 in den USA die öffentlichen Stellungnahmen von Gewerkschaften und Unternehmern zum Protektionismus zusammen: In 19 von 21 Wirtschaftszweigen wurden von beiden Gruppierungen gleiche Positionen hinsichtlich Protektionismus oder Freihandel vertreten. Dieses erklärliche Phänomen hat auch heute noch weitgehend Gültigkeit.

Aufgaben der GATT-Runde

Auch wenn die Ursachen der Störungen des Welthandels und die dadurch ausgelösten Gegenreaktionen durchaus verständlich sind, dürften die gezeigten Schäden der vielfältigen Eingriffe deutlich gemacht haben, wie wichtig es ist, die Funktionsfähigkeit des Welthandelssystems zu stärken. Auch die jüngste Steigerung

²⁰ Vgl. A. Herrmann, a.a.O.

²¹ Bundesstelle für Außenhandelsinformation, in: Mitteilungen der Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Juni 1987, Nr. 10.215.87.000.

²² Zitiert nach B. S. Frey: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981, S. 26 ff.

der Zuwachsraten des Welthandels sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß – bei einer nicht mehr so guten Weltkonjunktur – erhebliche Gefahren für einen reibungslosen Waren- und Güteraustausch bestehen. Erforderliche Maßnahmen gegen aufgetretene Störungen des Welthandels sollten deshalb schnell ergriffen werden. Folgende Ansatzpunkte kämen in Betracht:

Die Bundesregierung muß zusammen mit ihren EG-Partnern mit allem Nachdruck für weiterhin zügige Verhandlungen im Rahmen der neuen GATT-Runde eintreten und sich dafür einsetzen, daß diese Runde zu einem Erfolg führt. Dazu gehört insbesondere: Keine neuen protektionistischen Maßnahmen einführen („Standstill“) und bestehende GATT-widrige Handelshemmnisse abbauen („Rollback“).

In der GATT-Runde müssen auch Lösungen in so schwierigen Fragen wie Agrarhandel, Handel mit Dienstleistungen und Schutz des geistigen Eigentums gefunden werden. Ein erfolgreicher Abschluß der GATT-Runde ohne Lösungen der Agrarhandelsprobleme erscheint nicht vorstellbar. Eine restriktive Haltung birgt die Gefahr in sich, daß die ungelösten Probleme in diesem Bereich immer stärker auf den Handel mit Industrieprodukten und Dienstleistungen zurückschlagen. Der enge Zusammenhang zwischen Agrar- und Handelsfragen ist gerade für die Bundesrepublik Deutschland, als großes Exportland, von besonderer Bedeutung. Die vergleichsweise isolierte Behandlung agrarpolitischer Probleme, wie es in der Vergangenheit üblich war, ist für die Zukunft vermutlich nicht mehr möglich.

Überdies muß das GATT als Institution gestärkt werden. Hierzu gibt es in der laufenden Uruguay-Runde vielversprechende Diskussionen und Ansatzpunkte mit folgenden Zielen: Wirksamere Streitschlichtungsverfahren (Abschwächung des GATT-üblichen Konsensprinzips, Zurückdrängung von Grauzonenmaßnahmen durch verbesserte Schutzklausel (Art. XIX)), mehr Transparenz durch regelmäßige handelspolitische Untersuchungs- und Berichtsverpflichtungen, verstärkte Zusammenarbeit mit IWF und Weltbank (verbesserte Gesamtsicht von Handels-, Währungs- und Entwicklungsproblemen), verstärkte Beteiligung der zuständigen Minister sowie Stärkung der Exekutivfunktion des GATT-Sekretariates.

Gefahr von Vergeltungsmaßnahmen

Der multilaterale Handel sollte darüber hinaus insbesondere auch durch einen Abbau der weltweit gewährten Subventionen gestärkt werden. Die Probleme der Subventionsvergabe (zunehmend im High-Tech-Bereich, aber auch im Agrarbereich und in den vom Struk-

turwandel besonders betroffenen, „alten“ Industriesektoren) wirken sich nicht nur in der Form von Allokationsverzerrungen auf die volkswirtschaftlichen Leistungen aus. Nicht minder gravierend ist die Gefahr von Vergeltungsmaßnahmen anderer Staaten. Der inhaltliche Zusammenhang zwischen weitgehend freiem Handel in vielen Industriebereichen und der geschützten, hoch subventionierten Landwirtschaft dürfte – wie betont – in Zukunft weiter an Gewicht gewinnen. Dies gilt zunehmend auch für bestimmte Industriebereiche, wie z.B. Luftfahrt, Werften, Stahl. Gerade aus gesamtwirtschaftlicher und handelspolitischer Sicht erscheint es wichtig, die gefährlichen, den Handel beeinträchtigenden Rückwirkungen von Subventionen stärker ins Blickfeld zu rücken.

Es besteht zwar weitgehende (verbale) internationale Übereinstimmung darüber, daß Grauzonenmaßnahmen, Selbstbeschränkungsabkommen und Orderly Marketing Agreements sehr zweifelhafte Mittel für eine wirksame Strukturanpassung und zur Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit sind, doch die erforderlichen Maßnahmen stehen weitgehend noch aus. Die Vorteile für den Welthandel durch erfolgreiche Zollsenkungsrunden dürfen nicht durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse konterkariert werden. Erforderlich wäre – wie in der Uruguay-Runde schon teilweise angelegt – in Analogie zu den großen erfolgreichen Zollsenkungsrunden eine „Senkungsrunde“ bei den nicht-tarifären Handelshemmnissen.

Die Vollendung des EG-Binnenmarktes ist gerade auch aus der Sicht eines freien Welthandels von besonderer Bedeutung. Dabei ist Bestrebungen entgegenzuwirken, GATT-widrige nationale Beschränkungen, wie z.B. im Automobilbereich, vergemeinschaften zu wollen.

Auch die Gefahren von Kompensationsgeschäften für ein freies Welthandelssystem sollten stärker herausgestellt werden.

Bedeutung für die Entwicklungsländer

Von besonderer Bedeutung ist ein frei(er)es Welthandelssystem für den Entwicklungsprozeß und die längerfristige Lösung der Verschuldungsprobleme vieler Entwicklungsländer. Ohne eine nachhaltige Marktöffnung für die Produkte der Entwicklungsländer, insbesondere tropische Produkte und sonstige Agrarprodukte, erscheint es zunehmend fraglich, ob überhaupt eine Lösung des Verschuldungsproblems gefunden werden kann. Staatliche Entwicklungshilfe kann in keinem Fall die notwendige Kompensation für z.B. verschlossene Agrar- und Textilmärkte sein.

Generell sollten die Fragen der internationalen Koordinierung der Makropolitiken der Industrieländer (inklusive der Handelspolitik) und des Abbaus der internationalen Ungleichgewichte in einen stärkeren inhaltlichen Zusammenhang mit dem Problem der internationalen Verschuldung der Entwicklungsländer gebracht werden. Je stärker die internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitiken die Öffnung der Märkte und den Abbau der internationalen Ungleichgewichte erreicht, desto erfolgreicher können auch die Probleme der Entwicklungsländer gelöst werden.

Dem Importdruck aus Schwellenländern müssen die Industrieländer mit Qualifikations- und Innovationswettbewerb begegnen, in dem sie die Lieferung von arbeitsintensiven Seriengütern (Massenartikeln) akzeptieren und Vorteile durch höhere Leistungsangebote auf dem Weltmarkt von Gütern für gehobene Ansprüche suchen.

Aber auch die Schwellenländer haben einen ange-

messenen (Liberalisierungs-)Beitrag zu leisten, was häufig zugleich zu mehr Wettbewerb und Effizienz in ihren Ländern führen wird. Je stärker sie ihre Märkte – auch im gegenseitigen Verhältnis und gegenüber ärmeren Entwicklungsländern – öffnen, desto geringer ist die Anpassungslast, die z.B. auf fortgeschrittene Industrieländer entfällt. Desto eher dürfte sich dort die notwendige und sinnvolle Marktöffnung in sensiblen Bereichen, wie z.B. bei Textilien, durchsetzen lassen.

Viel wird für einen freien Welthandel auch davon abhängen, ob der Abbau der internationalen Ungleichgewichte, vor allem zwischen den USA, Japan, Europa und den Schwellenländern, vorankommt. Dies kann am ehesten durch eine enge Koordinierung der Wirtschaftspolitik mit dem Ziel eines stetigen Wachstums bei Stabilität erreicht werden. Dadurch würde gleichzeitig auch ein günstigeres Umfeld für die Öffnung des Welthandelssystems erreicht.

TEILZEITBESCHÄFTIGUNG

Ellen Kirner, Gert Wagner

Subventionierte Teilzeitarbeit nur für Ältere?

Zur Diskussion von Teilvorruhestand und Teilrente

Die Bundesregierung beabsichtigt, die gesetzlichen Regelungen des Überganges vom Erwerbsleben in den Ruhestand grundlegend neu zu gestalten.

Dr. Ellen Kirner und Dr. Gert Wagner analysieren die geplante Einführung eines sogenannten Teilvorruhestandes und die im Zuge der Strukturreform der Rentenversicherung diskutierte Teilrente.

Beide Modelle der gesetzlichen Neuregelung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand sollen den Arbeitnehmern vor dem endgültigen Ruhestand eine Phase der „Altersteilzeitarbeit“ ermöglichen.

Dr. Ellen Kirner ist Mitarbeiterin des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin. Dr. Gert Wagner, 35, ist seit Mitte 1988 beim Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung tätig und Lehrbeauftragter an der Technischen Universität Berlin.

Der Teilvorruhestand ist jedoch als arbeitsmarktpolitisches Instrument gedacht, das die Älteren heute veranlassen soll, wenigstens teilweise ihre Arbeitsplätze für Arbeitssuchende freizumachen. Der Vorschlag für die Teilrente ist dagegen im Zuge finanzpolitischer Überlegungen konzipiert worden und soll längerfristig mit einer Erhöhung des Rentenzugangsalters verbunden werden.

Als Instrument zur Steuerung des Arbeitsangebots sind die vorgeschlagenen Regelungen für die Teilzeitarbeit Älterer vermutlich wenig geeignet¹. Humanitäre und