

Koopmann, Georg

Article — Digitized Version

Handelspolitik der EG im Zeichen des Binnenmarktes

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Koopmann, Georg (1989) : Handelspolitik der EG im Zeichen des Binnenmarktes, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 8, pp. 405-412

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136549>

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.

Georg Koopmann

Handelspolitik der EG im Zeichen des Binnenmarktes

Im Weißbuch der EG-Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes heißt es zu den Drittlandsbeziehungen der EG: „Die handelspolitische Identität der Gemeinschaft (muß) konsolidiert werden, damit anderen Handelspartnern nicht die Vorteile des größeren Gemeinschaftsmarktes geboten werden, ohne daß sie selbst Zugeständnisse machen.“¹ An der Vieldeutigkeit dieser Aussage hat sich freilich eine hitzige Diskussion entzündet, deren häufigste Vokabel zweifellos die „Festung Europa“ ist. Ist dieses Bollwerk ein Phantom oder eine konkrete Gefahr?

Die EG ist die bedeutendste Handelsmacht und zugleich der größte Auslandsinvestor in der Welt. Rund ein Fünftel des Weltexports – den Außenhandel in der EG nicht gerechnet – entfällt auf die Gemeinschaft, während die USA und Japan jeweils etwa ein Achtel beistreichen. Der Export in Drittländer hat zwar nicht mehr die gleiche Bedeutung wie der innergemeinschaftliche Handel – Tabelle 1 zeigt dies am Beispiel der Industriegüter –, aber eine „quantité négligeable“ ist er keineswegs. Immerhin ist im Jahre 1986 etwa ein Siebtel der industriellen Bruttoproduktion der EG in Drittländer exportiert worden (vgl. Tabelle 2). Rund ein Drittel dieser Exporte geht in Entwicklungsländer, die insgesamt mehr EG-Produkte aufnehmen als die EFTA-Länder und die USA; von geringer Bedeutung als Absatzmarkt der europäischen Industrie ist Japan (vgl. Tabelle 3).

Intensiver Handelsaustausch

Die Gemeinschaft erscheint auch relativ offen gegenüber Importen. Industriegüter aus Drittländern erzielen einen Marktanteil von über 10%. Die Importdurchdringung ist damit niedriger als in den USA (und hat auch nicht in gleichem Maße zugenommen wie dort), aber erheblich höher als in Japan (vgl. Tabelle 2). Etwa ein Viertel der gemeinschaftlichen Industriegütereinfuhren stammt aus Ländern der Dritten Welt. Ähnlich hoch ist die Bedeutung der EFTA-Länder und der USA, während Japan und die Staatshandelsländer jeweils rund ein

Zehntel des Importangebotes in der Gemeinschaft erstellen (vgl. Tabelle 4).

Dem intensiven Handelsaustausch der EG mit Drittländern entspricht eine hohe und wachsende Kapitalverflechtung. Die Direktinvestitionen der EG-Mitglieder im Ausland haben in den 80er Jahren gegenüber dem vorangegangenen Jahrzehnt sprunghaft zugenommen. Ihr Anteil an den gesamten „outward investments“ der OECD erhöhte sich grob gerechnet von 40 auf 50%, bezogen auf das gesamte Sozialprodukt stiegen sie von 0,8 auf 1,1% (vgl. Tabelle 5). In diesen Relationen sind auch die innergemeinschaftlichen Direktinvestitionen enthalten, deren Ausklammerung wegen ungenügend differenzierter Daten nicht möglich ist. Angaben einzelner Mitgliedsländer zur Regionalstruktur ihrer Direktinvestitionen lassen jedoch erkennen, daß die interne Verflechtung hier deutlich geringer zu Buche schlägt als im Handel. So entfiel beispielsweise in der ersten Hälfte der 80er Jahre weniger als ein Drittel der deutschen Auslandsinvestitionen auf andere EG-Staaten, aber zwei Fünftel auf die USA. Ähnlich liegen die Verhältnisse in Frankreich, und in Großbritannien ist das Übergewicht der USA noch erheblich größer².

Als Anlageregion für ausländische Investoren hat die EG indessen viel von ihrer früheren Bedeutung verloren. An den „inward investments“ der OECD (wiederum einschließlich der gemeinschaftsinternen Direktinvestitionen) war sie 1980-87 nur noch zu weniger als 40% beteiligt, in den 70er Jahren hingegen zu annähernd 60%. Auch im Vergleich zum BIP sind die Investitionen des Auslandes in den EG-Ländern gefallen, von 0,7 auf 0,6% (vgl. Tabelle 5). In jüngster Zeit hat sich hier aller-

Georg Koopmann, 43, Dipl.-Volkswirt, leitet die Forschungsgruppe Handels- und Leistungsverflechtungen in der Abteilung Internationale Finanzen, Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrieländern des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

¹ Vgl. Kommission der EG: Vollendung des Binnenmarktes, Dokument KOM (85) 310 endg. vom 14. 6. 1985, S. 7 f.

² Vgl. dazu Eurostat: Balance of payments – geographical breakdown, versch. Jgg.

Tabelle 1
Industriegüterhandel der EG und ihrer Mitgliedstaaten mit Drittländern

	Export in Drittländer						Import aus Drittländern					
	1972	Mill. S 1980	1987	% Gesamtexport			1972	Mill. S 1980	1987	% Gesamtimport		
			1972	1980	1987				1972	1980	1987	
BR Deutschland	22268	91643	133709	50,1	50,2	47,3	11335	59370	86493	37,1	44,0	45,5
Frankreich	9686	46808	54245	41,8	45,8	41,6	6423	33849	46603	30,4	35,7	34,2
Großbritannien	15192	57247	60424	66,8	59,2	52,6	12457	47440	60018	60,2	51,3	44,1
Italien	8075	36668	50198	45,8	48,9	44,3	4739	24849	35361	35,1	37,5	35,5
Belgien/Luxemburg	3403	15241	19092	23,0	26,1	25,5	2621	15019	16656	21,1	26,9	23,6
Niederlande	4369	19006	21555	29,4	30,7	26,7	3494	19521	22918	25,8	34,0	30,2
Dänemark	2225	7318	11569	57,0	50,6	54,5	2102	7265	9932	47,3	45,8	44,7
Irland	232	1613	3793	20,3	21,8	26,0	351	2188	4066	20,7	23,0	34,0
Griechenland	222	2099	1753	40,3	50,6	34,0	797	3474	3052	38,2	45,1	29,1
Spanien	1804	9395	11566	55,9	50,3	38,1	2070	7284	12498	42,8	42,2	33,2
Portugal	625	1851	2605	52,3	41,7	28,8	660	1831	2932	37,7	31,5	25,9
EG gesamt	68099	288889	370508	46,1	46,1	42,2	47049	222089	300528	37,2	39,8	37,5

Quelle: HWWA-Welthandelsmatrix.

dings eine Kehrtwende vollzogen, zu der nicht zuletzt umfangreiche, im Hinblick auf den Binnenmarkt vorgenommene japanische Investitionen in der EG, vorzugsweise in Großbritannien, beigetragen haben.

Traditioneller deutsch-französischer Gegensatz

Die Abhängigkeit der EG-Industrieproduktion vom Export und die zunehmend multinationalen Aktivitäten europäischer Unternehmen begründen ein starkes Interesse der Gemeinschaft an offenen Weltmärkten und damit auch die Notwendigkeit, die eigenen Märkte zu öffnen bzw. offenzuhalten. Dieses Interesse ist aber nicht in allen Mitgliedstaaten gleich stark. Dies liegt an unterschiedlichen Gewichten und Strukturen des Außenhandels, an ungleich hoher internationaler Wettbewerbsfähigkeit und auch an ideologisch-ordnungspolitischen Differenzen.

Die handelspolitische Diskussion in der EG ist traditionell durch den deutsch-französischen Gegensatz geprägt – in bemerkenswertem Kontrast zu der von manchem Mitgliedstaat argwöhnisch betrachteten Achse Bonn-Paris in der Frage der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion –, mit Frankreich als protektionistischem Widersacher der liberalen Bundesrepublik. Der Export in Länder außerhalb der EG hat in Frankreich relativ geringe, in der Bundesrepublik hohe Bedeutung. Nur in Griechenland, Portugal und Spanien liegt die Exportquote der Industrie (= Industriegüterexport in Drittländer bezogen auf die industrielle Bruttoproduktion) noch niedriger als in Frankreich. Demgegenüber wird die Abhängigkeit der deutschen Industrie vom außergemeinschaftlichen Export nur noch von Dänemark übertroffen (vgl. Tabelle 2). Mehr als ein Drittel aller Industrie-

güterexporte der EG kommt aus der Bundesrepublik, aber nur ein Siebtel aus Frankreich. Die hohe Außenorientierung der Bundesrepublik wird auch durch eine Vielzahl weltweit operierender Unternehmen dokumentiert, während französische Firmen noch überwiegend auf Europa fixiert sind. Allerdings deuten die in Tabelle 5 ausgewiesenen expansiven Direktinvestitionen französischer Unternehmen hier eine Umorientierung an.

Handelspolitische Kontroversen

Die Handelspolitik der Gemeinschaft ist daher einem Balanceakt zwischen liberalen und interventionistischen Kräften zu vergleichen. Entsprechende Kontroversen hat es in der Vergangenheit häufig im Ministerrat der EG gegeben. Der EWG-Vertrag sieht in handelspolitischen Streitfällen grundsätzlich qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse des Rates vor (Art. 113, Abs. 4 EWGV). Wenn es dazu gekommen ist, hat sich überwiegend die protektionistische Position behauptet; die „ständigen“ Mitglieder des liberalen „Lagers“ – die Bundesrepublik, Dänemark und die Niederlande – verfügen zusammen nur über 18 von insgesamt 76 Stimmen (Artikel 148, Abs. 2 EWGV) und erreichen damit nicht die Sperrminorität.

Der Regelfall ist freilich nicht die Kampfabstimmung, sondern der Kompromiß. Dabei war der Binnenmarkt schon früh ein wichtiges Element. So hat Frankreich im Jahre 1984 seine Zustimmung zu verschiedenen technischen Harmonisierungsrichtlinien, an denen insbesondere der Bundesrepublik gelegen war, von der Verabschiedung der Verordnung zur Abwehr „unerlaubter Handelspraktiken“ – des europäischen Gegenstücks zur Section 301 des amerikanischen Trade Act von 1974 –

abhängig gemacht, der sich die deutsche Regierung anfangs heftig – und mit guten Gründen – widersetzt hatte.

Flankierung der Binnenmarktpolitik

Grundsätzlich stehen sich in der Frage der handelspolitischen Flankierung der Binnenmarktpolitik zwei Auffassungen gegenüber:

- Der Binnenmarkt erhöht die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen. Dadurch wird es möglich, Handelsschranken gegenüber Drittlandsanbietern abzubauen. Von den Drittländern wird erwartet, daß diese ihrerseits den Marktzugang erleichtern.
- Der Binnenmarkt führt zu einer erheblichen Verschärfung des Wettbewerbs in der EG. Zusätzlicher Anpassungsdruck durch Liberalisierung nach außen würde die einheimische Wirtschaft überfordern.

Mit der Vollendung des Binnenmarktes wird es einzelnen EG-Mitgliedern nicht mehr wie bisher möglich sein, protektionistische Ziele im nationalen Alleingang durchzusetzen. Wenn nämlich die innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen wie geplant vollständig beseitigt werden, so entfällt auch die Möglichkeit, Umwegeinfuhren über andere Mitgliedstaaten an der Grenze zu blockieren. Dieser Flankenschutz wird derzeit noch häufig ge-

Tabelle 2
Exportquote und Importdurchdringung der EG und ihrer Mitgliedstaaten

	Exportquote ^a			Importdurchdringung ^b		
	1972	1980	1986	1972	1980	1986
BR Deutschland	12,2	14,5	17,6	6,7	10,2	12,2
Frankreich	7,6	10,9	10,9	5,2	8,0	8,4
Großbritannien	11,9	14,3	13,1	9,9	12,0	12,3
Italien	12,2	14,6	15,0	7,7	10,3	9,6
Belgien/Luxemburg	11,3	17,0	21,3	9,4	17,3	19,3
Niederlande	13,2	17,3	14,4	11,0	18,6	15,8
Dänemark	22,3	23,2	27,4	20,4	22,1	23,0
Irland	6,3	10,2	13,3	8,2	12,1	14,5
Griechenland	4,0	8,3	7,2	11,2	12,0	9,2
Spanien	5,7	6,3	6,9	6,3	5,0	6,5
Portugal	13,9	10,3	10,1	13,0	9,5	8,7
EG gesamt	11,0	13,4	14,3	7,8	10,7	11,3
nachrichtlich:						
USA	5,2	9,0	7,2	6,1	8,8	13,8
Japan	10,5	13,3	15,2	4,2	5,6	4,6

^a Export in Drittländer in % der Bruttoproduktion des Verarbeitenden Gewerbes.

^b Import aus Drittländern in % des Binnenmarktes (= Bruttoproduktion + Import / Export) im Verarbeitenden Gewerbe.

Quelle: HWWA-Welthandelsmatrix; UNIDO Industrial Statistics Data Base.

Tabelle 3

Regionalstruktur der Industriegüterexporte der EG und ihrer Mitgliedstaaten in Drittländer 1987

(in %)

	Industrie-länder	EFTA	USA	Japan	Staats-handels-länder	Entwick-lungs-länder
BR Deutschland	69,8	35,3	20,5	4,2	8,4	21,8
Frankreich	49,3	18,5	19,0	4,1	6,2	44,5
Großbritannien	57,8	15,8	25,5	3,8	8,2	34,0
Italien	59,4	22,1	22,1	3,7	9,4	31,2
Belgien/Luxemburg	55,7	23,1	20,8	3,9	13,7	30,6
Niederlande	55,4	25,8	17,2	3,0	10,5	34,1
Dänemark	73,0	47,2	12,8	6,8	7,6	19,4
Irland	71,2	23,8	29,2	6,5	3,0	25,8
Griechenland	56,8	15,6	20,9	2,1	12,6	30,6
Spanien	46,5	10,8	23,6	2,4	9,4	44,1
Portugal	69,8	40,6	22,6	1,4	7,3	22,9
EG gesamt	61,1	26,1	21,1	4,0	8,6	30,3

Quelle: HWWA-Welthandelsmatrix.

nutzt, wie an der Inanspruchnahme von Artikel 115 EWGV deutlich abzulesen ist (vgl. Tabelle 6). Danach kann die Kommission – in alleiniger Kompetenz – einzelne EG-Mitglieder zu Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels ermächtigen, wenn dieser dazu benutzt wird, einzelstaatliche Schutzmaßnahmen gegenüber Drittländern zu umgehen, und die Umgehung zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten in dem betreffenden Mitgliedstaat führt.

Die einzelnen Mitgliedstaaten machen von Artikel 115 höchst unterschiedlichen Gebrauch. Der Löwenanteil der genehmigten Schutzanträge entfällt auf Frankreich, gefolgt von Irland, Italien und Spanien. Dagegen haben die Bundesrepublik und Dänemark im Jahre 1988 Artikel 115 überhaupt nicht und in den Jahren davor kaum in Anspruch genommen (vgl. Tabelle 7). Die hauptsächlich betroffenen Drittländer sind Japan und die ostasiatischen Schwellenländer³.

Die hierin zum Ausdruck kommenden handelspolitischen Divergenzen zwischen den EG-Mitgliedern konzentrieren sich auf drei Bereiche:

- mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen;
- bilaterale Vereinbarungen einzelner EG-Mitglieder mit Drittländern;
- Renationalisierung gemeinschaftlicher Handelspolitik.

³ Vgl. Dean Spinganger: Building a Fortress Europe in 1992? Some implications of the Common Internal Market for Hongkong and other PACRIM countries, P.R.I.C.E.S. Papers Nr. 1, Hongkong, Kiel 1989, S. 13.

Tabelle 4
Regionalstruktur der Industriegüterexporte
der EG und ihrer Mitgliedstaaten
aus Drittländern 1987
 (in %)

	Indu- strie- länder	EFTA	USA	Japan	Staats- handels- länder	Entwick- lungs- länder
BR Deutschland	64,9	28,6	18,2	10,6	10,6	24,5
Frankreich	59,8	17,9	26,0	10,3	11,7	28,5
Großbritannien	70,5	22,8	26,2	9,9	6,7	22,8
Italien	55,6	22,0	19,2	5,2	10,8	33,6
Belgien/Luxemburg	61,5	22,3	24,2	9,6	13,5	25,0
Niederlande	57,2	19,0	25,5	8,2	16,5	26,3
Dänemark	74,0	52,9	10,8	8,2	8,6	17,4
Irland	83,3	17,0	48,5	12,2	4,8	11,9
Griechenland	71,0	21,6	12,5	28,7	16,5	12,5
Spanien	68,3	16,1	32,4	14,5	9,8	21,9
Portugal	70,3	29,7	17,0	17,7	4,0	25,7
EG gesamt	64,2	23,8	22,8	10,0	10,5	25,3

Quelle: HWWA-Welthandelsmatrix.

Tabelle 5
Direktinvestitionen einzelner EG-Länder
im Ausland und Auslandsinvestitionen
in der EG^a

	Mill. \$		% OECD ^b		% BIP	
	1970-79	1980-87	1970-79	1980-87	1970-79	1980-87
BR Deutschland	2207	5200	8,3	8,7	0,53	0,69
	1436	898	9,0	2,0	0,35	0,12
Frankreich	1071	3876	4,0	6,5	0,34	0,63
	1433	2797	9,0	6,4	0,45	0,45
Großbritannien	4580	12422	17,1	20,7	2,03	2,43
	3260	5929	20,5	13,5	1,44	1,16
Italien	296	1764	1,1	2,9	0,16	0,36
	571	1228	3,6	2,8	0,31	0,25
Belgien/Luxemburg	425	706	1,6	1,2	1,34	1,27
	864	1278	5,4	2,9	2,73	2,29
Niederlande	2243	4763	8,4	8,0	2,65	3,12
	907	1805	5,7	4,1	1,07	1,18
Spanien	96	370	0,4	0,6	0,10	0,20
	577	2293	3,6	5,2	0,60	1,26
insgesamt	10918	29101	40,9	48,6	0,80	1,05
	9048	16228	56,8	37,1	0,66	0,59
nachrichtlich:						
USA	12279	14977	45,9	25,0	0,76	0,42
	4081	23541	25,6	53,5	0,25	0,66
Japan	1585	7693	5,9	12,8	0,30	0,60
	126	421	0,8	1,0	0,02	0,03

^a Durchschnittliche jährliche Kapitalab- und -zuflüsse für Direktinvestitionen. In der ersten Zeile zu jedem Land stehen die Kapitalabflüsse, in der zweiten die Zuflüsse.

^b OECD ohne Dänemark, Griechenland, Irland, Island, Portugal und die Schweiz wegen unvollständiger Daten für diese Länder.

Quelle: IMF Balance of Payments Statistics; IMF International Financial Statistics.

Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen

Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen einzelner Mitgliedstaaten betreffen insgesamt 337 Positionen des Gemeinsamen Zolltarifs und führen in etwa 10% aller Fälle zur Errichtung innergemeinschaftlicher Handelschranken gemäß Artikel 115⁴. Die Beschränkungen richten sich in erster Linie gegen Japan, Taiwan, Südkorea und Hongkong und konzentrieren sich EG-seitig auf Italien, Frankreich, Griechenland und Irland⁵. Überwiegend handelt es sich um Altquoten, deren – zeitlich begrenzte – Beibehaltung im Jahre 1955, also noch vor der EG-Gründung, durch eine Sondererlaubnis im Rahmen des GATT (den sogenannten *hard core waiver*) ermöglicht worden war. Diese Quoten verstoßen gegen Artikel 11 des GATT, der die allgemeine Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen verlangt, und verletzen zugleich das Diskriminierungsverbot des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens. Die Gemeinschaft hat daher angeboten, den Großteil der Altquoten im Sinne der Einlösung ihrer in der Uruguay-Runde des GATT eingegangenen Rollback-Verpflichtung aufzuheben.

Größeres Gewicht als einseitige mengenmäßige Beschränkungen haben bilaterale, den Export aus bestimmten Drittländern in bestimmte EG-Staaten begrenzende Regelungen. An rund einem Viertel aller vom GATT-Sekretariat registrierten Handelsrestriktionen dieser Art, die von freiwilligen Selbstbeschränkungen über „orderly marketing agreements“ bis zu Marktaufteilungsabkommen zwischen Branchenverbänden reichen, sind einzelne EG-Mitglieder als schutzsuchender Importeur beteiligt. Die Schutzmaßnahmen betreffen eine Fülle unterschiedlicher Produkte, von der Unterhaltungselektronik bis zu (verarbeiteten) Agrarerzeugnissen, und zielen vor allem auf Japan und Südkorea. Hauptinitiatoren sind Großbritannien, Frankreich und Italien (zu Einzelheiten vgl. Tabelle 8).

Renationalisierung gemeinschaftlicher Handelspolitik

Zur Renationalisierung gemeinschaftlicher Handelspolitik schließlich kommt es, wenn EG-Kontingente auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt werden und diese Marktsegmentierung durch Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels via Artikel 115 abgesichert werden darf. Dies ist insbesondere im Textil- und

⁴ Vgl. Horst G. Krenzler: Zwischen Protektionismus und Liberalismus. Europäischer Binnenmarkt und Drittlandsbeziehungen, in: Europa-Archiv, Folge 9/1988, S. 245.

⁵ Vgl. Georg Koppmann: Nationaler Protektionismus und gemeinsame Handelspolitik in der EG, in: Bodo B. Gemper: Protektionismus in der Weltwirtschaft, Hamburg 1984, S. 31 f.

Tabelle 6
Anträge nach Artikel 115 EWGV 1976 bis 1988

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Anträge insgesamt	110	121	317	347	356	255	241	253	215	211	184	182	153
davon: Textil	72	75	258	269	273	184	156	176	155	143	131	122	84
genehmigte Anträge	74	79	197	260	222	166	174	188	165	176	141	157	128
davon: Textil	-	-	-	-	164	120	116	131	120	119	102	105	76
Agrar	-	-	-	-	5	3	6	8	8	12	3	3	7
Genehmigungsquote (%)													
insgesamt	67	65	62	75	62	65	72	74	77	83	77	86	84
Textil	-	-	-	-	60	65	74	74	77	83	78	86	90

Quelle: Angaben der EG-Kommission; Margaret Kelly u.a.: Issues and developments in international trade policy; IMF Occasional Paper Nr. 63, Washington, D.C., Dezember 1988, S. 94.

Tabelle 7
Genehmigte Anträge nach Art. 115 EWGV: Verteilung auf die Mitgliedstaaten 1980 bis 1988
(in %)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
BR Deutschland	0,5	1,2	1,1	2,1	-	-	-	-	-
Frankreich	47,3	48,2	48,9	30,4	23,6	37,5	47,5	39,5	40,6
Großbritannien	3,2	7,2	7,5	10,6	11,5	10,8	3,5	1,9	0,8
Italien	10,4	13,9	16,7	19,7	20,6	17,0	14,2	14,6	15,6
Benelux	11,3	10,2	10,9	11,7	8,5	2,3	-	0,6	1,6
Dänemark	1,8	-	-	-	-	-	-	1,3	-
Irland	25,7	19,3	14,9	25,5	35,8	32,4	31,9	33,1	25,8
Griechenland	-	-	-	-	-	-	-	-	1,6
Spanien	-	-	-	-	-	-	-	-	13,3
Portugal	-	-	-	-	-	-	-	-	0,8

Quelle: Wie Tabelle 6.

Bekleidungs-handel der Fall. Hier werden die mit bedeutenden Exportländern ausgehandelten Gemeinschaftsquoten nach einem bestimmten Schlüssel innergemeinschaftlich unterteilt. Die Folge sind ein außerordentlich hoher Textilanteil an den Schutzmaßnahmen nach Artikel 115 (vgl. dazu Tabelle 6) und eine Erhöhung des effektiven Schutzniveaus, da die Gemeinschaftsquote nicht voll ausgeschöpft werden kann. Auch die zollfreien bzw. -ermäßigten Importmengen (Zollkontingente), die die EG den Entwicklungsländern im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems einräumt, werden vielfach gemeinschaftsintern aufgeteilt. Hier hat allerdings der Europäische Gerichtshof in einem Urteil vom 27. 9. 1988 der Aufteilungspraxis deutliche Grenzen gesetzt und bereits entsprechende Korrekturen bewirkt⁶.

Sensible Bereiche

Insgesamt könnte daher die Aufhebung der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen auch einen beträchtlichen Liberalisierungsschub nach außen mit sich bringen.

Jedoch ist nicht damit zu rechnen, daß sämtliche einzelstaatlichen Einfuhrbeschränkungen ersatzlos gestrichen werden. Diese Lösung wäre der Binnenmarktinitiative angemessen, sie entspricht aber nicht den politischen Realitäten. Die relativ hoch geschützten Mitgliedstaaten verlangen in „sensiblen“ Bereichen gemeinschaftliche Ersatzlösungen anstelle der nationalen Schutzmaßnahmen. Vertreter der EG-Kommission sprechen von einem „harten Kern von wenigen Produkten . . ., bei dem besondere wirtschaftliche Schwierigkeiten in einigen Mitgliedstaaten eine (zeitlich beschränkte und degressive) Gemeinschaftsregelung notwendig machen“⁷. Gleichzeitig werden Umstrukturierungshilfen aus den Strukturfonds der Gemeinschaft in Aussicht gestellt.

Ein besonders sensibler Bereich ist die Automobilindustrie, die in Frankreich, Großbritannien, Italien, Portu-

⁶ Vgl. Uta Möbius: EG-Binnenmarkt und Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 22/1989, S. 249.

⁷ Vgl. H. G. Krenzler, aa.O., S. 245.

Tabelle 8

Nichttarifäre Regelungen zur Beschränkung des Exportes aus Industrie-, Entwicklungs- und Staatshandelsländern in die EG und einzelne Mitgliedstaaten, Februar 1989

	Industrie- länder	Entwicklungs- länder	Staats- handelsländer	Japan	Südkorea	Insgesamt
Stahl	6 (1)	3	5	1	1	14 (1)
Werkzeugmaschinen	1 (2)	/	/	1 (2)	/	1 (2)
Automobil ^a	2 (13)	/	/	2 (13)	/	2 (13)
Elektronik ^b	2 (13)	3 (10)	/	2 (13)	3 (3)	5 (23)
Schuhe	/ (2)	1 (8)	/ (3)	/ (2)	1 (4)	1 (13)
Textil/Bekleidung ^c	/ (2)	16 (3)	8	/ (2)	/	24 (5)
Agrarprodukte	16 (3)	12 (3)	11	/ (2)	/ (1)	39 (6)
Sonstige	6 (20)	3 (6)	1 (1)	/ (19)	/ (5)	10 (27)
Insgesamt	33 (56)	38 (30)	25 (4)	6 (53)	5 (13)	96 (90)
EG	33	38	25	6	5	96
Bundesrepublik	2	1	/	2	/	3
Frankreich	9	8	/	9	3	17
Großbritannien	9	14	3	8	5	26
Italien	14	3	/	14	2	17
Benelux	4	1	/	4	1	5
Dänemark	1	/	1	/	/	2
Irland	1	2	/	/	1	3
Griechenland	1	/	/	1	/	1
Spanien	8	/	/	8	/	8
Portugal	7	1	/	7	1	8

Anmerkung: Die eingeklammerten Zahlen betreffen einzelstaatliche (im Gegensatz zu gemeinschaftlichen) Regelungen.

^a Einschließlich Motorräder, Gabelstapler und Autoteilen.

^b Hauptsächlich Unterhaltungselektronik.

^c Ohne bilaterale Regelungen im Rahmen des Multifaserabkommens.

Quelle: GATT.

gal und Spanien durch nationale Handelsschranken vor der japanischen Konkurrenz geschützt wird. Diese Schutzmauern sollen nach den Vorstellungen der Kommission bis 1992 schrittweise abgebaut werden. Die Kommission will zugleich für strenge Disziplin in der nationalen Beihilfegewährung sorgen: alle Beihilfevorhaben in der Automobilindustrie, die ein Volumen von mehr als 12 Mill. ECU erreichen, müssen ihr zur vorherigen Genehmigung vorgelegt werden. Die japanische Regierung wird aufgefordert, ab 1993 die Automobilexporte in die EG zu „überwachen“ (sprich: zu begrenzen), aber nur „für eine klar limitierte und fixierte Periode“, nach deren Ende der Marktzugang nicht mehr beschränkt werden soll⁸. Dieses vergleichsweise liberale Konzept stößt jedoch nicht nur in der Automobilindustrie auf heftigen Widerstand – hier wird verlangt, die Importe japanischer Autos solange „einzufrieren“, bis die europäischen Hersteller in Japan die Hälfte des japanischen Marktanteils in der EG erreicht haben –, sondern auch im Ministerrat, wo der französische Industrieminister für eine „unbegrenzte Übergangsperiode“ zugunsten der

Automobilindustrie eintritt⁹. Der Ausgang dieser Kraftprobe bleibt offen.

Beliebte Grauzonenmaßnahmen

Auch in der Vergangenheit sind Handelsschranken nicht nur von einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch von der EG als Ganzes errichtet worden. So hat die Gemeinschaft den Unterlagen des GATT zufolge etwa ebensoviele Exportbegrenzungsvereinbarungen mit Drittländern getroffen wie ihre Mitglieder. Nach Ländern sind die gemeinschaftlichen Schutzregelungen breiter gestreut als die einzelstaatlichen, Entwicklungsländer sind häufiger tangiert als Industrieländer, und ein Gutteil zielt auf die Staatshandelsländer. Auch die sektoralen Schwerpunkte unterscheiden sich. Während die Mitgliedstaaten vor allem die Elektronik-, Automobil- und Schuhereinfuhren kontrollieren, konzentriert sich die Gemeinschaft auf Agrar-, Textil- und Stahlprodukte (vgl. Tabelle 8).

Solche Grauzonenmaßnahmen erfreuen sich in der EG wesentlich größerer Beliebtheit als der konventionelle Importschutz gemäß der Schutzklausel (Artikel 19) des GATT, die keine selektiven Importrestriktionen gegen exportstarke Länder erlaubt¹⁰. Ob die Vollendung des Binnenmarktes hier zu Änderungen führt, scheint

⁸ Vgl. Kevin Done, William Dawkins: Giving the green light to Japan, in: Financial Times, 3. 7. 1989.

⁹ Zu Einzelheiten der von Frankreich und Italien mit Unterstützung durch Großbritannien und Spanien im Ministerrat vertretenen Gegenposition zur Kommissionsstrategie vgl. Europe, 1. 7. 1989, S. 6.

fraglich, zumal die Gemeinschaft auch in der Uruguay-Runde ein enges Selektivitätskonzept vertritt. Speziell im Hinblick auf die Entwicklungsländer wird die Befürchtung geäußert, daß die EG ihre durch den Binnenmarkt noch erhöhte Marktmacht dazu nutzen könnte, von einzelnen Ländern Exportzurückhaltung zu verlangen¹¹.

Abwehr „unerlaubter Handelspraktiken“

Neben Schutzmaßnahmen zugunsten einheimischer Hersteller, die der Importkonkurrenz nicht gewachsen sind, ist die Bekämpfung vermeintlich unfairer Handelsgepflogenheiten ausländischer Unternehmen und Regierungen in den Mittelpunkt des handelspolitischen Geschehens in der EG – wie auch andernorts – gerückt. Wie bereits erwähnt, hat die Gemeinschaft sich im Jahre 1984 auf Initiative Frankreichs ein neues handelspolitisches Instrument geschaffen. Nunmehr können auch Privatpersonen unmittelbar, nicht mehr nur über „ihre“ Regierungen, in Brüssel Abwehrmaßnahmen wie Strafzölle und mengenmäßige Beschränkungen gegen (nicht im einzelnen spezifizierte) „unerlaubte Handelspraktiken“ des Auslandes beantragen. Die neue Waffe ist bisher freilich nur in wenigen Fällen genutzt worden¹². Relativ seltenen Gebrauch macht die Gemeinschaft – verglichen etwa mit den USA – auch von Ausgleichszöllen gegen ausländische Subventionen, die zu verhängen sind, wenn die klagende einheimische Industrie durch die Subventionierung nachweislich „bedeutenden“ Schaden erleidet oder zu erleiden droht.

Um so eifriger bedient sich die Kommission der Antidumping-Verordnung, deren Anwendungsbereich zudem im Jahre 1987 durch die sogenannte Schraubenzieherregelung beträchtlich ausgeweitet worden ist. Danach kann ein Antidumpingzoll jetzt auch auf Produkte erhoben werden, die in der Gemeinschaft *montiert* werden, vorausgesetzt die *Einfuhr* dieser Erzeugnisse unterliegt bereits einer solchen Abgabe und die Zulieferungen aus dem betreffenden Land entsprechen minde-

stens 60 % des Wertes aller verwendeten Teile¹³. Neben dieser Zugriffserweiterung ist vor allem die veränderte Güterstruktur der Antidumpingfälle hervorzuheben. Waren traditionell in erster Linie homogene Güter, insbesondere chemische Substanzen, in Antidumpingverfahren verwickelt, so stehen neuerdings differenzierte Produkte wie Computerdrucker, Kopierer, elektronische Waagen und Schreibmaschinen, Videorecorder, CD-Geräte usw. im Vordergrund. Auffällig ist der hohe Anteil elektronischer Gebrauchsgüter. Bemerkenswert ist ebenfalls die Konzentration auf bestimmte Handelspartner. Neben Japan sind hauptsächlich Schwellenländer wie Brasilien, Mexiko, Südkorea, Taiwan und Hongkong betroffen.

Schleichender Protektionismus

Die Schutzwirkung der Antidumpingpolitik ist beträchtlich. Eine Analyse der EG-Antidumpingzölle des Zeitraums 1980-85 ergibt, daß im Durchschnitt die Zollbelastung 23 % betrug und die Einfuhrmengen um 40 % reduziert worden sind¹⁴. Angesichts der geringen – wieder im Vergleich zu den USA – Transparenz der Antidumpingverfahren in der EG und der umstrittenen Methoden, mit denen die Kommission Dumpingmargen berechnet¹⁵, drängt sich der Schluß auf, daß Antidumping nicht nur der legitimen Abwehr wettbewerbsverfälschender Geschäftspraktiken dient, sondern auch dazu genutzt wird, wettbewerbschwache Unternehmen, zumal in „strategischen“ Branchen wie der Elektronikindustrie, vor überlegenen ausländischen Konkurrenten zu schützen und „hochzupäppeln“.

Dieser schleichende Protektionismus der Gemeinschaft kontrastiert mit der Aufbruchstimmung und den Wachstumsimpulsen, die das Binnenmarktprogramm verbreitet und verspricht. Folgt man den Modellrechnungen des Cecchini-Reports¹⁶, die handelspolitisch vom Status quo ausgehen und (ohne flankierende expansive Wirtschaftspolitik) einen potentiellen Wachstumsschub von rund 4,5 % ergeben, so werden die Exporte der Ge-

¹⁰ Artikel 19 des GATT wird durch die – im Jahre 1982 zuletzt erneuerte – Gemeinsame Einfuhrregelung (abgedruckt im Amtsblatt der EG, L 35 vom 9. 2. 1982, S. 1 ff.) in EG-Recht umgesetzt. In den zehn Jahren von 1978 bis 1987 hat die Gemeinschaft insgesamt nur zwölfmal die Schutzklausel des GATT via Gemeinsame Einfuhrregelung angerufen. Dabei handelte es sich überwiegend um Agrarprodukte wie Kirschen, Weintrauben, Pilze, Himbeeren und Kartoffeln. Vgl. Margaret Kelly u. a.: Issues and developments in international trade policy, IMF Occasional Paper Nr. 63, Washington D.C., Dezember 1988, S. 137.

¹¹ Vgl. U. Möbius, a.a.O., S. 247.

¹² Relativ großes Aufsehen hat die Auseinandersetzung zwischen den Chemiefirmen Akzo (Niederlande) und Du Pont (USA) über Urheberrechte an bestimmten synthetischen Fasern erregt. Im Nachgang zu diesem – durch einen Kompromiß beigelegten – Streit hat die EG erreicht, daß ein GATT-Panel den USA die diskriminierende Behandlung ausländischer gegenüber inländischen Unternehmen in Patentstreitfällen nachgewiesen hat. Dazu hätte es freilich nicht des neuen Instruments bedurft.

¹³ Zu den Bedingungen im einzelnen vgl. Sechster Jahresbericht der Kommission über die Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen, KOM (89), 6 endg., Brüssel, 21. 3. 1989, S. 12.

¹⁴ Vgl. Patrick A. Messerlin: The EC antidumping regulation: A first economic appraisal, 1980-85 (erscheint im Weltwirtschaftlichen Archiv 1989).

¹⁵ Verschiedene Untersuchungen ergeben, daß die „Technik“ der Kommission Dumpingmargen „produziert“, die ökonomisch nicht begründet bzw. weit überhöht sind. Vgl. Christopher Norall: New trends in antidumping practice in Brussels, in: The World Economy, Vol. 9, 1986, Nr. 1, S. 97 ff.; Brian Hindley: Dumping and the Far East trade of the European Community, in: The World Economy, Vol. 11, 1988, Nr. 4, S. 445 ff.; ders.: The design of Fortress Europe, in: Financial Times vom 6. 1. 1989.

¹⁶ Zu den Modellrechnungen vgl. Commission of the European Communities: Research on the „Cost of Non-Europe“. Basic findings, Luxemburg 1988, S. 559 ff.

meinschaft in Drittländer mittelfristig mit rund 10 % noch stärker steigen als die Importe von dort. Auch der Importsog ist freilich beträchtlich, und die Anstiegsrate der Importe könnte durch (von der EG-Kommission befürwortete, den Wachstumseffekt auf etwa 7 % erhöhende) makroökonomische Expansionsmaßnahmen an den Exportzuwachs angeglichen werden.

Kostensenkungseffekte des Binnenmarktes

Über den Wachstumseffekt hinaus profitieren Unternehmen aus Drittländern auch unmittelbar von der Binnenmarktinitiative. Exporteure können sich in Zukunft dasjenige EG-Land aussuchen, dessen technische Vorschriften, Zulassungsbestimmungen, Prüf- und Zertifizierungsverfahren ihnen am günstigsten erscheinen, und dann in alle Länder der Gemeinschaft ohne Erneuerung dieser Formalitäten liefern. Soweit einheitliche Euro-Normen geschaffen werden, ergibt sich im Prinzip der gleiche, kostensenkende Effekt. Allerdings wird insbesondere in Entwicklungsländern und in Osteuropa befürchtet, daß harmonisierte Standards und Industrienormen eine Höhe erreichen, mit der Anbieter aus diesen Regionen nicht mehr mithalten können¹⁷. Erhebliche Kostensenkungen ermöglicht ebenfalls die Beseitigung der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen. Sie kommt auch Drittlandsanbietern zugute, die z. B. den Vertrieb an einem Ort der Gemeinschaft zentralisieren und von dort aus die regionalen Märkte unbehindert und zu niedrigen Frachtraten – die Liberalisierung der Verkehrsmärkte macht es möglich – versorgen können.

In anderen Bereichen des Binnenmarktprogramms gelangen Drittländer nicht so unmittelbar in den Genuß der innergemeinschaftlichen Liberalisierung. Zu nennen sind vor allem das öffentliche Beschaffungswesen und die Dienstleistungen. Hier wird das Ausmaß der Drittlandsbeteiligung im wesentlichen durch internationale Verhandlungen auf bi- und multilateraler Ebene bestimmt.

Wichtige Teilbereiche der öffentlichen Auftragsvergabe werden durch den Government Procurement Code des GATT nicht erfaßt, so die Telekommunikation, das Transportwesen, die Wasser- und Energieversorgung. Diese Märkte sind auch innerhalb der EG entlang

¹⁷ Vgl. Horst G. Krenzler: Partner oder Festung Europa? Die Auswirkungen des Binnenmarktes 1992 auf Drittländer, in: EG-Nachrichten Nr. 10 vom 30. Mai 1989, S. 5.

¹⁸ Vgl. Einheitliche Europäische Akte, abgedruckt im Bulletin der EG, Beilage 2/1986, S. 14.

¹⁹ Vgl. David Henderson: 1992: The external dimension, Occasional Paper Nr. 25 der Group of Thirty, New York, London 1989, S. 14.

²⁰ Vgl. Kommission der EG: Zweiundzwanzigster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1988, Brüssel, Luxemburg 1989, S. 345.

der nationalen Grenzen segmentiert. In Zukunft sollen hier, so heißt es im Binnenmarkt-Weißbuch, gleichberechtigt neben den nationalen „Hoflieferanten“ Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten Zugang erhalten. Das gleiche gilt für den privaten Dienstleistungssektor. Hier stehen der Verkehr, die Banken und Versicherungen im Brennpunkt. Auch diese Bereiche unterliegen noch nicht den GATT-Regeln. Die gemeinschaftsinterne Liberalisierung muß daher nicht gemäß dem Meistbegünstigungsgrundsatz auf Drittländer übertragen werden.

Pyramide der Privilegien?

Wie weit die Bereitschaft der EG zur „Erosion“ der Gemeinschaftspräferenz gehen wird, bleibt abzuwarten. Hinsichtlich des öffentlichen Auftragswesens ist Skepsis vor allem deswegen angebracht, weil in hohem Maße Hochtechnologiebranchen wie z. B. der Fernmeldesektor betroffen sind. In der Einheitlichen Europäischen Akte wird der Beitrag der öffentlichen Auftragsvergabe zur technologischen Entwicklung Europas ausdrücklich gewürdigt¹⁸. Das Ziel lautet, mit Japan und den USA gleichzuziehen.

Abzuwarten bleibt auch, welche Gegenleistungen die EG von ihren Verhandlungspartnern fordern und welche Unterscheidungen sie zwischen Drittländern treffen wird. Die Gefahr ist nicht von vornherein von der Hand zu weisen, daß erneut eine „Pyramide der Privilegien“ aufgebaut wird, so wie sie bereits in den bestehenden Handelsverträgen der Gemeinschaft zu erkennen ist. Dort stehen die EFTA-Länder an der Spitze, gefolgt von den AKP-Staaten und den Mittelmeeranrainern, während die übrigen Entwicklungsländer, die außereuropäischen Industriestaaten und die Mitglieder des RGW am unteren Ende rangieren. Allein gegenüber den Entwicklungsländern lassen sich je nach dem Ausmaß der gewährten Präferenzen nicht weniger als elf Länderkategorien unterscheiden¹⁹.

EG-Vertreter werden nicht müde zu beteuern, daß die Verhandlungen mit Drittländern nach dem Grundsatz globaler, d. h. nicht auf bestimmte Länder oder Branchen verengter Reziprozität geführt werden. Gleichzeitig heißt es, daß „die Kommission den Begriff der Reziprozität nicht so versteht, daß alle Partner die gleichen Zugeständnisse einräumen oder daß die Gemeinschaft von allen ihren Partnern Zugeständnisse verlangt. Beispielsweise wird sie keine Zugeständnisse von Entwicklungsländern verlangen, die außerstande sind, solche zu gewähren“²⁰. Die Zukunft wird zeigen, ob diesen hehren Worten Taten folgen. Die bisherige Handelspolitik der EG und ihrer Mitgliedstaaten gibt wenig Grund zu Optimismus.