

Franzmeyer, Fritz

Article — Digitized Version

Die Handelspolitik der EU zwischen internen, assoziierungsvertraglichen und multilateralen Zwängen

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Franzmeyer, Fritz (1996) : Die Handelspolitik der EU zwischen internen, assoziierungsvertraglichen und multilateralen Zwängen, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 65, Iss. 1, pp. 82-88

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141124>

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.

Die Handelspolitik der EU zwischen internen, assoziierungsvertraglichen und multilateralen Zwängen

Von Fritz Franzmeyer

Als einer der Hauptakteure im Welthandel hat die Europäische Union die Rahmenbedingungen für die internationale Arbeitsteilung seit einem Jahrzehnt auf dreifache Weise maßgeblich beeinflusst: durch Errichtung ihres Binnenmarktes bei gleichzeitiger Süd- und anschließender Nord-Erweiterung, durch Ausbau ihrer Vertragsbeziehungen mit Mittel- und Osteuropa bis hin zur Assoziierung einiger Länder und durch Mitprägung der Ergebnisse der Uruguay-Runde des Gatt. Die drei Prozesse haben EU-intern wie -extern unterschiedliche Befürchtungen und Hoffnungen geweckt:

Mit dem *Binnenmarkt* sah die Außenwelt die „Festung Europa“ entstehen. Intern waren die Erwartungen an den Binnenmarkt ambivalent: Einerseits setzte man auf zusätzliches Wachstum und verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit (Cecchini-Effekt), andererseits fürchtete man vielerorts die intensivere Importkonkurrenz aus den Partnerländern.

Durch den *Abbau der Handelsschranken gegenüber Mittel- und Osteuropa* werden dort die Exporte angeregt und Wachstumspotentiale erschlossen. Zugleich werden aber kurzfristig Präferenzen assoziierter sowie anderer Entwicklungsländer ausgehöhlt und auch EU-intern die Marktchancen von Niedriglohnländern geschmälert. Auf längere Frist setzt man indes auf den wachsenden Markt.

Von der *Uruguay-Runde* schließlich erwarten die einen, daß sie die handelsumlenkende Wirkung der EU-Regionalisierung mildert und verbleibende Benachteiligungen durch Handelsschaffung kompensiert. Die Entwicklungsländer hingegen sehen ihre Präferenzen weiter, die neu assoziierten Länder in Mitteleuropa die ihren erstmalig ausgehöhlt.

Wie sind Dimension und Wirkungen der genannten Prozesse einzuschätzen, und welches Konfliktmanagement wird die EU wählen? Wie werden sich insbesondere die Vorteile und die Anpassungslasten aus der verstärkten internationalen und regionalen Arbeitsteilung auf die betroffenen Ländergruppen verteilen?

Die quantitativen Relationen

Das wirtschaftliche Interesse eines Landes oder Länderzusammenschlusses wie der EU an seinem Binnenmarkt wie an den Auslandsmärkten wird bestimmt durch die jeweilige Größe, den Grad der Verflechtung und das Entwicklungspotential. Hinzu kommen Komplementaritäten in der wechselseitigen Versorgung mit jeweils im Inland nicht verfügbaren Gütern sowie politische Aspekte.

Größe und Verflechtung ergeben zusammen das erreichte Maß an Handelsaustausch. Es sei hier aus Gründen der begrenzten statistischen Information am Warenhandel gemessen. Im Jahre 1994 entfielen von den Gesamtexporten der EU-Mitgliedsländer 58 vH auf die Partnerländer in der EU und 9 vH auf die EFTA. Berücksichtigt man, daß die meisten EFTA-Länder mittlerweile der EU beigetreten sind, daß sie auch untereinander Handel treiben und daß die Verflechtung zunimmt, so kommt man gegenwärtig auf einen Export- und Importanteil von nicht weniger als 70 vH, der auf EU-interne Warenströme entfällt. Daneben nehmen sich die Anteile der übrigen Ländergruppen — geordnet nach ihrer handelspolitischen Anbindung an die EU — sehr bescheiden aus. Selbst auf die größten Handelsnationen entfallen nur geringe Anteile an den Gesamtexporten der EU-Länder. Die gewichtigsten dieser „Gleichbehandlungsgruppen“ sind — mit jeweils gut einem Zehntel — die „Meistbegünstigungsländer“ (MFN-Länder, vor allem die USA, Kanada und Japan), für die künftig die

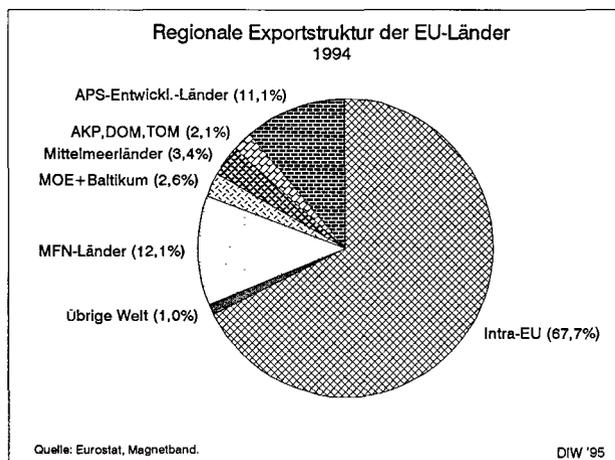


Tabelle 1

Bedeutung von Präferenzräumen im Handel von EU und Deutschland 1994

	EU		Deutschland	
	Export	Import	Export	Import
	Anteil an Welt in vH			
MOE-Länder	2,4	2,1	4,8	5,0
Baltikum	0,1	0,1	0,2	0,2
Mittelmeerländer	3,4	2,5	2,8	2,5
AKP-Länder/DOM/TOM	2,1	1,8	0,7	0,9
APS-Länder	11,1	11,8	13,2	12,8
Welt ¹⁾	100,0	100,0	100,0	100,0
	Anteil Deutschland an EU			
	in vH		Welt = 1,0	
MOE-Länder	53,0	56,6	2,0	2,3
Baltikum	53,4	30,7	2,0	1,3
Mittelmeerländer	22,0	24,6	0,8	1,0
AKP-Länder/DOM/TOM	8,4	12,5	0,3	0,5
APS-Länder	32,4	26,3	1,2	1,1
Welt ¹⁾	27,2	24,4	1,0	1,0
¹⁾ Einschließlich Intra-EU-Handel. Quelle: Eurostat, Magnetband.				

Uruguay-Zölle gelten, sowie die „APS-Länder“ der Dritten Welt, denen die EU Zollvorteile im Rahmen ihres „Allgemeinen Präferenz-Systems“ (APS) einräumt. Auf die politisch so stark in den Vordergrund gerückte Ländergruppe „Mittel- und Osteuropa sowie Baltikum“ entfällt nur ein geringer Anteil. Zu vielen Entwicklungsländern unterhält die EU noch gesonderte Beziehungen. Dazu zählen einmal die „Mittelmeerländer“ und die zahlenmäßig große Gruppe der assoziierten „Länder in Afrika, der Karibik und dem Pazifischen Raum“ (70 AKP-Länder), die hier mit den zur EU gehörigen französischen „Départements et Territoirs d'outre-mer“ (DOM/TOM) zusammengefaßt werden. Ähnlich sind die Relationen auf der Importseite, doch rückt hier Japan und damit die Meistbegünstigungsgruppe deutlich auf, während die Mittelmeerländer und die AKP-Länder entsprechend weiter zurückfallen.

Die Mitgliedstaaten der EU haben jedoch ein sehr unterschiedliches wirtschaftliches Interesse an den einzelnen Präferenzräumen. Das läßt sich mit wenigen Zahlen belegen: Während der deutsche Anteil am gesamten EU-Export nur 27 vH beträgt, liegt er beim Export nach Mittel- und Osteuropa fast doppelt so hoch. Am Export der EU in die Mittelmeerländer ist Deutschland dagegen stark unterdurchschnittlich, am Export in die AKP-Länder, DOM und TOM sogar nur mit 8 vH beteiligt. Hier dominieren Frankreich und andere romanische Mitgliedstaaten. Beim Export

in die APS-Länder hat wiederum Deutschland ein relativ großes Gewicht.

Wie sieht nun für die EU insgesamt das Bild aus, wenn man den Status quo des Handels mit den einzelnen Präferenzräumen verläßt und das jeweilige absehbare Entwicklungspotential berücksichtigt, d.h. die Handelsströme entsprechend projiziert?

Bestimmend für das Einfuhrniveau eines Landes ist sein Gesamteinkommen, für die Einfuhrdynamik also sein gesamtwirtschaftliches Wachstum. An ihren Binnenmarkt knüpft die EU besondere Wachstumserwartungen. Hier soll einmal bis zum Jahr 2000 ein jährliches Wirtschaftswachstum von 3,5 vH unterstellt werden. Dies ist 1 Prozentpunkt mehr, als die europäischen OECD-Länder im Durchschnitt der siebziger und achtziger Jahre erzielen konnten, und somit eine durchaus optimistische Sicht.

Das Gesamtniveau des Außenhandels wird aber auch durch das Maß an internationaler Arbeitsteilung bestimmt. Sie hat nach dem Zweiten Weltkrieg mit der multilateralen und regionalen Liberalisierung und dem Hineinwachsen von immer mehr Ländern in weltwirtschaftliche Beziehungen stark zugenommen, der grenzüberschreitende Warenaustausch hat also bedeutend schneller expandiert als das Einkommen. Zu konstanten Preisen gerechnet, ergibt sich über den Zeitraum 1982-1992 für die Relation des Einfuhrwachstums zum BIP-Wachstum (Einfuhrelastizität) ein

Wert von etwa 1,35 im Durchschnitt der großen EU-Länder. Im Jahrzehnt davor hatte die Elastizität nur gut 1,1 betragen. Da mit dem Binnenmarkt und der Nord-Erweiterung die wechselseitige Handelsverflechtung erneut zunehmen wird, erhält die Einfuhrelastizität der EU von innen heraus einen weiteren Impuls.

Hinzu kommt die Umsetzung der Uruguay-Runde. Zwar haben die bisherigen Runden, insbesondere die Tokio-Runde, erhebliche Zollsenkungen herbeigeführt. Deren Gesamtwirkung wurde aber größtenteils durch gezielte nicht-tarifäre Handelshemmnisse kompensiert. In der Uruguay-Runde waren die Zollminderungen absolut gesehen eher moderat. Die jetzt vereinbarte scharfe Reduktion der Subventionierung des Agrarexports und das Auslaufen des Textilabkommens haben dagegen eine neue Liberalisierungsqualität.

Dem wird hier mit einer Anhebung der realen Einfuhrelastizität der EU auf 1,5 Rechnung getragen. Dieser Durchschnittskoeffizient ist natürlich je nach Herkunftsregion der Einfuhren differenziert. Hier seien nur die Relationen grob skizziert. So wird der EU-interne Handel rascher expandieren als der Handel mit den Ländern ohne jede Sonderstellung. Mit seinem großen Gewicht prägt er aber den EU-Durchschnitt, so daß es plausibel erscheint, die Elastizität nur wenig über dem Mittelwert (1,53) anzusetzen. Gegenüber den assoziierten ostmitteleuropäischen Transformationsländern könnte die Einfuhrelastizität in Anbetracht der langjährigen Abschottung dieser Region und des ehrgeizigen handelspolitischen Integrationsfahrplans der Europa-Abkommen jedoch stark über dem Durchschnitt liegen (hier: 2,5). Für AKP- und für Mittelmeerländer entstehen aus der Umsetzung der Uruguay-Runde neue Exportchancen für Agrargüter, Textilien und Bekleidung erst zu einem späteren Zeitpunkt. Andererseits werden ihre Zollpräferenzen geschmälert. Nur ein Teil von ihnen würde zudem von der Angebotsseite her in der Lage sein, neuen Spielraum zu nutzen. Per saldo könnte die Einfuhrelastizität der EU gegenüber diesen Ländergruppen bei 1,4 liegen. Der gleiche Wert ergibt sich aus den Vorgaben auch gegenüber dem Rest der Welt. Dahinter verbirgt sich einerseits ein Integrationsimpuls gegenüber den MFN-Ländern und neuen Industrieländern, andererseits ein gewisser Desintegrationsimpuls gegenüber bestimmten APS-Ländern — immer unterstellt, daß die Uruguay-Runde auch umgesetzt wird.

Die nur leicht überdurchschnittliche Einkommenselastizität des Intrahandels der EU würde ausreichen, um dessen Anteil am EU-Gesamthandel deutlich zu erhöhen. Andererseits würde eine hohe Elastizität der Einfuhr aus Osteuropa den Anteil dieser Region am Importmarkt der EU nur wenig steigern helfen. Die zusätzlichen internen Handelsströme (in der Graphik: EU, der größte Teil von EFTA und der hier nicht erfaßte zusätzliche Einfuhrhandel ehemaliger EFTA-Länder mit der EU sowie untereinander) übersteigen bei weitem die Summe der zusätzlichen Einfuhren aus allen übrigen Gebieten.

Kosten-Nutzen-Überlegungen

Bei den hier deutlich werdenden Relationen ist auch der interne Anpassungsdruck auf Produktion und Beschäftigung in den EU-Ländern insgesamt sehr viel stärker als der externe. Dies bedeutet jedoch keineswegs, daß die EU damit dem externen Druck entsprechend weniger Beachtung schenken wird. Vielmehr ist zunächst das Gesamtniveau des Anpassungsdruckes entscheidend. Es bestimmt die Intensität der Ausweichbemühungen der Betroffenen. Wo diese zum Zuge kommen, hängt von der Priorität der einzelnen Prozesse ab, die Druck verursachen. Bei hoher Priorität konzentriert sich die Abwehr auf die nachrangigen Prozesse.

Allerdings wird man sich die politische Konkretisierung des Ausweichdruckes nicht nach dem Prinzip „Den letzten beißen die Hunde“ vorstellen dürfen. Denn einmal ist nicht jede Art von Anpassungsdruck unabhängig von der Ländergruppe. Zum anderen werden die politisch Handelnden Kosten-Nutzen-Rechnungen anstellen, mit denen sie den politischen (und wirtschaftlichen) Gewinn aus einer Liberalisierungs- oder Integrationsmaßnahme den tatsächlichen oder vermeintlichen Schäden gegenüberstellen, die das Erleiden des Druckes mit sich bringt. Anders ausgedrückt geht es um die Ermittlung des „Preises“ für einen politischen Vorteil. So ist etwa der vom Baltikum ausgehende zusätzliche Anpassungsdruck angesichts des geringen Einfuhrvolumens marginal, der politische Nutzen einer Arrondierung des Integrationsraumes in diesem Teil Europas aber sehr groß. Daß man das „Preis-Leistungs-Verhältnis“ auf diesem Felde mit empirisch-quantitativen Methoden wohl kaum errechnen kann, spricht nicht grundsätzlich gegen einen solchen Ansatz, denn in den Köpfen der politischen Akteure finden, losgelöst von Zahlenspielen, auf jeden Fall solche Abwägungsentscheidungen statt. Nur sind Prognosen von Abläufen mit starker politischer Komponente naturgemäß sehr unsicher.

Die hier besonders relevanten Prozesse sind:

- Interne Integrationsvertiefung (Binnenmarkt, Währungsunion);

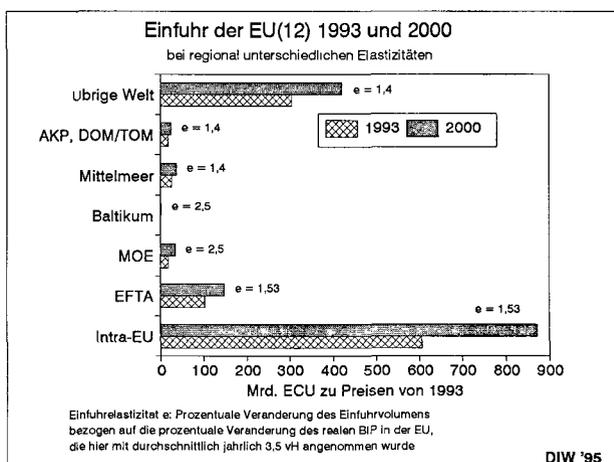


Tabelle 2

Wirkungen und Prioritäten der EU nach außenwirtschaftlichen Politikfeldern

Politikfeld	Wirkung			Priorität
	Politik	Wirtschaft	Abwägung	
EWU	Verflechtung „Staatenverbund“	Wohlstand Strukturwandel	Logik zentraler Oberziele	1
Uruguay-Runde (Agrarteil)	Stützt EU-Reform	Einsparungen Strukturwandel	Zentraler Akzeptanzfaktor	
MOEL → EU	Bindungswirkung Weniger Migration	Strukturwandel Transfers Marktpotential	Hochrangiges Politikziel dominiert den Kostenaspekt	2
Mittelmeer-Länder	Bindung an Europa Weniger Migration	Transfers	Interessenausgleich Deutschland-Frankreich	3
Uruguay-Runde (außer Agrarteil)	Multilateralisierung Entwicklungsbeitrag	Strukturwandel Globalisierung Mehr Realeinkommen	Nutzenüberschuß bei Nachrangigkeit	4
Baltikum → EU	Nordost-Arrondierung der EU	Kaum Anpassungsdruck Gewisses Marktpotential Transfers	Nachrangiger Netto-Nutzen bei geringem Gewicht	5
Kompensation für AKP/DOM/TOM	Bindungswirkung gering Entwicklungsbeitrag	Transferbedarf	Gewisser Beitrag zum Interessenausgleich Deutschland-Frankreich	6
Kompensation für übrige APS-Länder	Status quo unschädlich Graduierung	APS-interne Handelsverlagerung	Kein Handlungsdruck	7

- Heranführung Osteuropas und des Baltikums an die Union;
- Kompensationsleistungen an die bisher bevorzugten Länder für die Einbindung Osteuropas;
- Umsetzung der Uruguay-Runde und zusätzliche Kompensation für Vorteilsverluste daraus.

Das folgende Bewertungsschema ist ein Versuch, die Prioritäten der EU im Lichte der politisch-ökonomischen Gemengelage von Kosten, Nutzen und Konflikten näherungsweise zu bestimmen: Danach wird die EU ihrer internen Integration in den nächsten Jahren absoluten Vorrang einräumen. Deutschland und England haben, unterstützt durch Skandinavien und Österreich, mit ihrem politischen Gewicht ebenfalls Frankreich und den übrigen Mittelmeerlandern der Union — der „Südschiene“ — für die Osterweiterung eine hohe Priorität abgerungen. Sie muß aber mit einer simultanen Intensivierung der handels- und entwicklungspolitischen Zugeständnisse gegenüber der außenpolitischen Interessensphäre der „Südschiene“, den Drittländern im Mittelmeerraum, bezahlt werden¹. Ganz ähnlich ist die Interessenkonstellation im Hinblick auf das Baltikum sowie die übrigen Gebiete mit vertraglichem Präferenzstatus (AKP-Länder, DOM und TOM). Der Unterschied zum Konfliktfeld Osteuropa vs. Mittelmeerraum liegt

darin, daß der Handlungsdruck geringer ist, weil die betreffenden Länder entweder keine Alternative der politischen Orientierung haben (AKP/DOM/ TOM) oder wegen noch zu geringer Gemeinsamkeiten mit der EU ohnehin nur behutsam an diese herangeführt werden können (Baltikum). Die geringste Priorität räumt die EU sicher einer pauschalen Entschädigung der APS-Länder für deren Präferenzverluste ein.

Irgendwo im Mittelfeld der Prioritätenskala der EU wird die Umsetzung der Uruguay-Runde anzusiedeln sein. Einerseits wird es sich — nach über sieben mühsamen Verhandlungsjahren — kein Mitgliedstaat leisten wollen, das multilaterale Handelssystem zu gefährden und damit zugleich bilaterale Handelskriege mit den USA zu provozieren. Dies, zumal die allgemeine Wohlfahrtsmehrung aus Handel nach wie vor das außenwirtschaftspolitische Credo der Staatengemeinschaft ist. Andererseits ist das Interesse an der Umsetzung der Runde innerhalb der EU doch sehr unterschiedlich stark ausgeprägt. Die eher pro-

¹ Selbstverständlich liegt eine zukunftsweisende Mittelmeerkonzeption im Interesse der gesamten EU. In Anbetracht der politischen Heterogenität dieser Region dürfte es indes schwerfallen, eine Gesamtstrategie zu entwickeln, die in einer der Osterweiterung vergleichbaren zeitlichen Perspektive Integrationserfolge verspricht.

tektionistischen Kräfte der „Südschiene“ werden versuchen, versteckte Formen von Handelshemmnissen, insbesondere Antidumping-Zölle und informelle Absprachen zur Einfuhrbeschränkung, aufrechtzuerhalten, und sie werden im Ministerrat darauf dringen, daß beim Abbau der mengenmäßigen Beschränkungen für die Einfuhr von Textilien und Bekleidung alle Verzögerungsspielräume ausgeschöpft werden. Wieweit sie sich freilich durchsetzen werden, ist eine offene Frage. Nur bei der — allerdings gewichtigen — Liberalisierung des Agrarhandels muß die Umsetzung der Uruguay-Runde als hochprioritär eingestuft werden, denn die multilateralen Verpflichtungen der EU sind hier weitgehend deckungsgleich mit deren internem, aus Budgetzwängen entsprungenen Reformkonzept zur Gemeinsamen Agrarpolitik².

Im Kontext der Bewältigung des Anpassungsdrucks aus verstärkter internationaler Arbeitsteilung kommen die Prioritäten überall dort zum Tragen, wo sich die Exportinteressen der einzelnen Ländergruppen überschneiden und mit Abwehrhaltungen in der EU kollidieren. So haben im Bereich der Ernährungsgüter vor allem bei Ölsaaten sowohl die EU-Länder selber als auch die MOE-Länder und viele Entwicklungsländer Exportinteressen, bei Mineralien und festen Brennstoffen die Mittelmeer- und die AKP-Länder sowie andere APS-Länder, auf noch bescheidenem Niveau aber auch die Balten. Bei unedlen Metallen stehen die MOE-Länder und das Baltikum nicht nur zueinander, sondern vor allem mit den EU-internen Anbietern in Konkurrenz, bei Holz und Papier die MOE-Länder mit den skandinavischen EU-Ländern. Eigene Produktionsinteressen hat die EU auch bei Bekleidung; hier fühlen sich insbesondere die Mittelmeerländer abgedrängt, weil die exportstarken Asiaten demnächst ungehinderter zum Zuge kommen und weil die EU-Produzenten mit den MOE-Anbietern eine Art Symbiose in Form von Lohnveredelung eingegangen sind³. Dies sind nur einige besonders wichtige Beispiele in einem insgesamt sehr viel breiteren Spektrum betroffener Produktgruppen. Allgemein gilt, daß Technologiegüter darunter erst in geringem Umfang zu finden sind, daß im Bereich von Primär- und Halbwaren die genannten Drittländergruppen vor allem mit den EU-Anbietern in Konkurrenz stehen und daß im Bereich lohnintensiver Verarbeitung und Veredelung die wechselseitige Konkurrenz dominiert.

Politische und automatische Konfliktlösung

Je nach Konfliktfeld ist die Verhandlungsstärke der EU-Partner verschieden. Sie werden diese zu nutzen trachten, um neuen, aus verstärktem Anpassungszwang resultierenden Protektionismus der EU von sich abzuwehren und sich darüber hinaus von der EU für Vorteilseinbußen entschädigen zu lassen. Es gibt vor allem zwei Strategien, mit deren Hilfe die EU diese Konflikte mit ihren Vertragspartnern entschärfen kann:

— Erstens kann die EU den Partnern kompensatorische Finanzhilfe leisten.

— Zweitens kann die EU die Anpassungslast auf dynamische Volkswirtschaften, die inzwischen wettbewerbsfähig geworden sind, abwälzen, indem sie ihnen den Präferenzstatus entzieht, also nur noch Meistbegünstigung zubilligt.

Mit einer Aufstockung der *Finanzhilfe* kann im Falle der Mittelmeerländer gerechnet werden. Der Europäische Rat von Cannes einigte sich für den Zeitraum 1995-99 auf eine Größenordnung von knapp 4,7 Mrd. ECU, mit jährlichen Steigerungsraten, die einer Niveauverdoppelung entsprechen. Bis zum Jahre 2010 wird für diese Ländergruppe auch eine Freihandelszone mit der EU ins Auge gefaßt. Beides ist Teil der neuen, in Reaktion auf die MOE-Assoziierung entstandenen Mittelmeerstrategie⁴.

Umstrittener ist die Aufstockung des Entwicklungsfonds für die AKPStaaten; sie wurde Anfang November zwar beschlossen, bleibt aber hinter den Erwartungen der Empfängerländer zurück: Die für 1995-99 bewilligten 13,3 Mrd. ECU⁵ liegen um 23 vH über dem Betrag für die erste Hälfte des Jahrzehnts.

Vollends ausbleiben — zumindest in realer Rechnung — wird die Aufstockung der Finanzhilfe gegenüber den übrigen APS-Ländern. Alle EU-Mitgliedstaaten stehen unter dem Konsolidierungszwang der Maastricht-Kriterien. Sie stützen ihre Haushalte an den weichsten Stellen. Dazu zählt die Entwicklungszusammenarbeit. So ist im Bundesetat 1996 kaum noch eine Anhebung vorgesehen: Die D-Mark-Aufwertung, die es ermöglicht, ein unverändertes Maß an Fremdwährungsverpflichtungen mit einem geringeren D-Mark-Betrag zu erfüllen, wurde prompt genutzt, um die ursprünglich vorgesehene, ohnehin geringe Steigerungsrate von 1,7 vH auf 0,5 vH zu reduzieren. Dem steht keine beschleunigte Ausweitung der EU-Hilfe an die Gruppe der übrigen APS-Länder gegenüber. Die EU-Hilfe ist auf die AKP-Länder konzentriert. Zudem ist sie unter Effizienzgesichtspunkten nicht unumstritten, und ein Ausbau für Nicht-AKP-Länder dürfte schon deshalb schwierig sein.

Die *Herauslösung wettbewerbsfähiger Entwicklungsländer* aus dem Allgemeinen Präferenzsystem ist für die EU ein bequemer, aber keineswegs zu beanstandender Schritt zur Kompensation gegenüber ärmeren APS-Ländern. Vielmehr könnte eine Beibehaltung der Präferenzen unabhängig von der Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft kaum gegenüber den Meistbegünstigungsländern gerechtfertigt werden. Unter dem erhöhten Anpassungsdruck wird die EU versucht sein, wettbewerbsfähig werdende Länder, soweit sie nicht zur AKP-Gruppe gehören, möglichst frühzeitig in den MFN-Status zu entlassen. Ob sich die zusätzlichen Exportchancen gleichmäßig auf die übrigen APS-

² DIW (1993), S. 85 f.

³ DIW (1995), S. 341 f.

⁴ Europäische Union (1995), S. 35.

⁵ Ebenda, S. 36.

Länder verteilen werden, ist allerdings mehr als fraglich. Denn meist sind es weniger die Preisvorteile der anderen als eigene Angebotsprobleme, die ein Land nur unterdurchschnittlich zum Zuge kommen lassen. Jedenfalls sind die nicht präferenzierten — also über die Zollkontingente hinausgehenden — Einfuhren von APS-Produkten in die EU vielfach weit schneller gestiegen als die präferenzierten. Sie konzentrierten sich auf die Schwellenländer.

Neben diesen strategischen Optionen der EU gibt es aber auch noch zwei mehr oder weniger automatisch ablaufende bzw. programmierte Prozesse, die den liberalisierungsbedingten Verteilungskonflikt zwischen der EU und ihren Partnerländern mildern helfen:

- Den Verdrängungswirkungen aus Assoziierung und Präferenzeinbuße stehen neue Exporte in die EU gegenüber, die sich aus der liberalisierungsbedingten Wachstumsbeschleunigung innerhalb der EU ergeben.
- Die EU wird vor allem im Agrarbereich, aber auch bei Textilien/Bekleidung, Märkte räumen müssen, die dann z.T. von den Partnergruppen besetzt werden können.

Die *Wachstumswirkungen* der EU-Einbindung von MOE-Ländern auf die EU insgesamt sind in den nächsten Jahren noch als vernachlässigbar einzustufen. Das Inlandsprodukt ganz Osteuropas (ohne Rußland) macht selbst auf der Basis von Kaufkraftparitäten weniger als ein Zehntel desjenigen Westeuropas aus; zu laufenden Wechselkursen sind es sogar nur 3 bis 4 vH. Die Rückwirkung selbst eines robusten Aufholprozesses kann folglich nur gering sein. In einzelnen Mitgliedstaaten wird der Effekt aber durchaus spürbar sein. Das gilt vor allem für Deutschland und Österreich und hängt damit zusammen, daß sich die Ostverflechtung der EU auf diese zwei Länder konzentriert.

Stärker werden für die EU insgesamt die Wachstumseffekte der Uruguay-Runde zu Buche schlagen. Verschiedene empirische Untersuchungen kommen zu dem Schluß, daß dadurch das BIP in der EU bis zum Jahr 2000 real um etwa 2 bis 3 vH zusätzlich erhöht wird — doppelt so viel wie in den USA⁶. Das Ergebnis beruht im wesentlichen auf der Annahme, daß die EU ihren — nirgendwo sonst so hohen — Einfuhrschutz in den Bereichen Landwirtschaft, Textilien und Bekleidung zügig abbaut. Legt man die oben genannte Elastizität von 1,5 zugrunde, so bedeutet dies eine zusätzliche Einfuhr von 3 bis 4,5 vH. Von diesem Einkommenseffekt auf den Importumsatz deutlich zu unterscheiden ist der jeweils vorausseilende Liberalisierungsimpuls, der speziell die Agrar- und Textilgüterimporte in die Höhe treibt und via Terms-of-trade-Effekt die Realeinkommensteigerung überhaupt erst auslöst, die dann das Importwachstum auf breiterer Basis anregt. Der endgültige zeitliche Liberalisierungsfahrplan sieht allerdings die gravierendsten Schritte erst für Mitte des kommenden Jahrzehnts vor. Das konnte in den Modellrechnungen noch nicht hinreichend berücksichtigt werden. Es ist zu vermuten, daß auch die volle Wirkung der Uruguay-Runde auf Handel und Wachstum der EU erst um das Jahr 2005 erreicht sein wird.

Für die generell wettbewerbsfähigen unter den APS-Ländern bedeutet der Realeinkommenseffekt eine erhebliche Kompensation für ihre tarifären Präferenzeinbußen. Für diejenigen unter ihnen, die bei Textilien/Bekleidung oder Agrargütern auf den westeuropäischen Märkten stark vertreten sind und ihre Quoten bisher ausschöpften, kommen direkte Kompensationswirkungen aus der *Beseitigung der Mengenbeschränkungen* hinzu. Alles in allem wird der Saldo für sie positiv ausfallen. Schwieriger wird es dagegen für eher leistungsschwache APS-Länder, die ihre Quoten bisher nicht ausschöpfen konnten und davon profitierten, daß die Marktanteile der leistungsstarken in der EU künstlich niedrig gehalten wurden. Nicht zuletzt für die AKP-Länder wird die Bilanz eher negativ ausfallen. Mit ihrem geringen Anteil von bisher in der EU hochgeschützten Einfuhren und ihren Angebotsproblemen bringen Liberalisierung und Einkommenswachstum der Importländer für sie kaum einen Impuls, während die Konkurrenz für sie schärfer wird.

Die Probleme werden für viele AKP-Länder zunächst noch dadurch verstärkt, daß sie Nettoimporteure solcher Agrargüter sind, deren Weltmarktpreis sich als Folge des Abbaus der europäischen Exportsubventionen deutlich erhöhen wird. Erst auf längere Sicht, wenn nämlich die Preisanreize bei ihnen selbst zu Produktionssteigerungen geführt haben werden, bringt der Abbau des Agrarprotektionismus auch ihnen — dann aber zweifellos nachhaltige — Vorteile.

Fazit

Die Anpassungskosten aus vollständiger Liberalisierung ihres dominierenden Intra-Handels sind für die EU insgesamt sehr viel höher als die gleichartigen Kosten aus der Assoziierung osteuropäischer Staaten und der Umsetzung der Uruguay-Runde. Einzelne Sektoren, vor allem die Landwirtschaft und die Bekleidungsindustrie, werden auf längere Sicht allerdings auch von diesen Integrationsvorgängen hart getroffen. Diese Inzidenz entspricht im Falle der Landwirtschaft dem internen Reformzwang der EU. Im Falle der Bekleidungsindustrie werden dagegen die Schutzersuchen der betroffenen Wirtschaft auf politisch offenere Ohren treffen. Das wird indes erst in einigen Jahren richtig akut. Soweit hier schon jetzt zusätzlicher Druck aus MOE-Assoziierung und südostasiatischer Exportoffensive zum Tragen kommt, hat sich zum Teil der Strukturwandel beschleunigt, zum Teil federn die Unternehmen der Union ihn durch Lohnveredelungsverträge ab. Dies dürfte u.a. zulasten der Mittelmeerländer gehen. Sie werden durch erhöhte Transferzahlungen entschädigt. Dies gilt abgeschwächt auch für AKP-Länder und für die französischen Überseegebiete. Nach allem werden es in erster Linie leistungsstarke APS-Länder und die MFN-Länder sein, die — in Form von mehr Antidumpingverfahren und versteckten Mengenbeschränkungen — den Evasions-

⁶ Vgl. die Übersicht in Franzmeyer (1996).

druck der EU im Bereich des verarbeitenden Gewerbes zu spüren bekommen. Dienstleistungen, eine Domäne des Industrieländerhandels, spielen in der hier angesprochenen Konfliktkonstellation zwischen der EU und ihren Handelspartnern noch kaum eine Rolle; sie betreffen vor allem das Verhältnis zu den USA.

Ob die Präferenzeinbußen der betroffenen Ländergruppen durch die Handelsschaffung aus regionaler wie multilateraler Liberalisierung kompensiert werden, hängt davon ab, wie konsequent diese betrieben werden wird. Die vom Binnenmarkt freigesetzte Dynamik ist bisher eher enttäuschend. Der Binnenmarkt ist noch durch zu viele Lücken, Provisorien und Umsetzungsdefizite gekennzeichnet. Dies hält freilich zugleich den internen Anpassungsdruck für die betroffenen Sektoren (Energie, bestimmte Dienstleistungen) in Grenzen. Auch eine hohe Dynamik des Uruguay-Prozesses ist noch keineswegs garantiert. Es ist die These

formuliert worden, die EU-Integration habe zur Multilateralisierung des Welthandels beigetragen, also letztlich den erfolgreichen Abschluß der Uruguay-Runde erst mit ermöglicht⁷. Ebenso soll von der NAFTA und ihrer Ausdehnung auf andere lateinamerikanische Länder ein entscheidender Impuls zur weiteren Liberalisierung des Welthandels in den neunziger Jahren ausgehen⁸. Die These trägt nur, wenn die Handelsschaffung die Handelsumlenkung übertrifft. Dies wiederum ist dann der Fall, wenn die EU (und entsprechend die NAFTA) bereit ist, den Anpassungsdruck aus ihrem internen Integrationsprozeß selber in vollem Umfang zu tragen. Das freilich muß sich erst noch erweisen.

⁷ Vgl. z.B. Borrmann et al. (1995), S. 218.

⁸ So Fred Bergsten in einem Vortrag im DIW am 23. Januar 1995.

Literaturverzeichnis

- Borrmann, A., B. Fischer, G. Jungnickel, G. Koopmann, H.-E. Scharrer* (1995): Regionalismustendenzen im Welthandel — Erscheinungsformen und Bedeutung für Richtung und Struktur des internationalen Handels. Veröffentlichung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung — Hamburg, Baden-Baden.
- DIW* (1993): EG-Agrarreform 1992: Ende der Krise oder Auftakt zu neuen Problemen? Bearb.: Peter Hrubesch. Wochenbericht des DIW, Nr. 9, S. 82-86.
- DIW* (1995): Passive Lohnveredelung im Rahmen der Textil- und Bekleidungsimporte Deutschlands und der EU. Bearb.: Uta Möbius. Wochenbericht des DIW, Nr. 17, S. 338-346.
- Europäische Union* (1995): Europäischer Rat von Cannes, Schlußfolgerungen des Vorsitzes. In: Bulletin Nr. 6, S. 10-36.
- Franzmeyer, F.* (1996): The Consequences of the Uruguay-Round for the OECD Countries. In: H. Sander und A. Inotai (Hrsg.): World Trade after the Uruguay Round: Prospects and Policy Options for the 21st Century. Routledge (erscheint demnächst).