

Langhammer, Rolf Johannes

Book Part — Digitized Version

Wirtschaftstheoretische und ordnungspolitische Aspekte nicht-tarifärer Handelshemmnisse am Beispiel der EG und ihres Binnenmarktprogramms

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Langhammer, Rolf Johannes (1993) : Wirtschaftstheoretische und ordnungspolitische Aspekte nicht-tarifärer Handelshemmnisse am Beispiel der EG und ihres Binnenmarktprogramms, In: Zippel, Wulfdiether Clapham, Ronald Langhammer, Rolf Johannes (Ed.): Ökonomische Grundlagen der europäischen Integration: eine Einführung in ausgewählte Teilbereiche der Gemeinschaftspolitiken, ISBN 3-8006-1731-5, Vahlen, München, pp. 41-59

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1895>

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.

Wirtschaftstheoretische und ordnungspolitische Aspekte Nicht-tarifärer Handelshemmnisse am Beispiel der EG und ihres Binnenmarktprogramms

Dr. Rolf J. Langhammer, Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Inhalt:

- I. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse als zentrale Schutzinstrumente
- II. Erscheinungsformen und Ziele von NTHs: Eine Synopse
- III. Wirtschaftstheoretische Wirkungen von NTHs und Probleme ihrer Meßbarkeit
- IV. Die Verbreitung von NTHs in der Europäischen Gemeinschaft
- V. NTHs und der Europäische Binnenmarkt
- VI. Schlußfolgerungen

I. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse als zentrale Schutzinstrumente

Nicht-tarifäre Handelshemmnisse (im folgenden NTHs genannt) sind der Sammelbegriff für alle Eingriffe in den internationalen Waren- und Dienstleistungsverkehr mit Ausnahme der Zölle. Sie diskriminieren im Regelfall ausländische Anbieter gegenüber inländischen Konkurrenten, können aber auch die Markt Zugangsbedingungen einzelner ausländischer Anbieter gegenüber anderen ausländischen Anbietern beeinflussen (Präferenzregelungen).

In Industrie- und Entwicklungsländern sind NTHs heutzutage die einzigen noch wesentlichen Handelshemmnisse. Tarifäre Hemmnisse, d.h. Zölle (THs) haben im Vergleich dazu nur noch geringe Bedeutung. Sie wurden im Zuge der vergangenen sieben Verhandlungsrunden des GATT so weitgehend gesenkt, daß am Ende der letzten Runde (Tokio-Runde 1979) der gewichtete Durchschnittszoll für Industrieerzeugnisse auf den neun wichtigsten Industrieländermärkten nur noch 4,7 vH betrug, verglichen mit 35 vH vor Gründung des GATT und immerhin noch 15 vH vor Beginn der fünften Runde (Dillon-Runde 1961-62) [GATT FOCUS, No. 44, März 1987, S. 5]. Auch für die laufende Uruguay-Runde wird ein Zollsenkungssatz in Höhe des Satzes erwartet, der für die Tokio-Runde erzielt wurde, das heißt etwa ein Drittel. Darüber hinaus haben viele Länder, vor allem die Entwicklungsländer, einseitig ihre Zölle außerhalb der Zollsenkungsrunden abgebaut, so im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen und anderen Wirtschaftsreformen.

So eindeutig die Gewichtung von NTHs zu THs ist, so schwer fällt es, alle NTHs eindeutig zu benennen, ihre Wirkungen zu quantifizieren und mit denen der THs zu

vergleichen. Dies liegt vor allem daran, daß NTHs oft andere Zwecke verfolgen, als Handel zu diskriminieren, in ihrer Nebenwirkung aber zu diesem Ergebnis gelangen.

Ein aktuelles Beispiel mag dies verdeutlichen: Ein US-Importverbot von mexikanischem Thunfisch, der in Netzen gefangen wird, in denen auch Delphine verenden, soll vordergründig einem umweltpolitischen Ziel dienen, nämlich Delphine zu schützen. Es schützt aber auch die amerikanische Fischereiwirtschaft und andere ausländische Anbieter vor der mexikanischen Konkurrenz, sofern die heimischen und ausländischen Anbieter Netze verwenden, die Delphinen nicht gefährlich werden können.

Im folgenden Abschnitt sollen daher zunächst synoptisch die wichtigsten NTHs vorgestellt und in ihren Zielsetzungen kritisch diskutiert werden. Teil III wendet sich kurz den wirtschaftstheoretischen Wirkungen, den ordnungspolitischen Bedenken gegen diese Form der Außenhandelsprotektion sowie der Frage der Meßbarkeit zu, bevor in einem weiteren Abschnitt auf die Verbreitung der wichtigsten NTHs in der Europäischen Gemeinschaft eingegangen wird. Teil V schließlich untersucht, ob und wenn ja, unter vielen Bedingungen das Binnenmarktprogramm per saldo NTHs abbaut oder lediglich von der einzelstaatlichen auf die Gemeinschaftsebene verschiebt, Teil VI faßt die wesentlichen Ergebnisse zusammen.

Abbildung 1: Synopse über nicht-tarifäre Handelshemmnisse

| Formale Handelsbeschränkungen | Administrative und sonstige Handelsbeschränkungen |
|--|---|
| <p>A. Preisbezogene Maßnahmen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Einfuhrbardepots, <ul style="list-style-type: none"> - abschöpfungen, - zuschläge, - nebenabgaben 2. Ausfuhrsteuern, -sonderabgaben 3. Überkompensierende Umsatzausgleichssteuern u. Umsatzsteuerrückvergütungen 4. Staatliche Beihilfen und Subventionen an inländische Wirtschaftszweige oder einzelne Unternehmen, einschließlich Exportsubventionen <p>B. Mengenbeschränkende Maßnahmen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Einfuhr-, Ausfuhrverbote 2. Einfuhr- und Ausfuhrkontingente (global, produktspezifisch, bilateral, mengen- oder wertmäßig) 3. Verwendungszwang in bezug auf inländische Vorleistungen 4. Einfuhr-, Ausfuhrmindestpreise 5. Freiwillige Exportselbstbeschränkungsabkommen 6. Internationale Kartelle | <ol style="list-style-type: none"> 1. Staatliche Auftragsvergabe zugunsten inländischer Produzenten; geringe Publizität bei Ausschreibungen 2. Staatshandelsmonopole 3. Einfuhrüberwachung einschließlich Ursprungscontrollen 4. Formen der Zollklassifizierung und Wertbestimmung sowie der Lizenzvergabe; Beschwerdeverfahren 5. Anti-Dumping-Recht und Ausgleichszölle 6. Güterspezifische Steuern und Gebühren 7. Bindung der Handelsspannen auf der Groß- und/oder Einzelhandelsstufe 8. Verbraucherschutzbestimmungen 9. Technische Normen und Standards 10. Patente, Warenzeichen, Urheberrechte 11. Lieferbindung bei Kreditgewährung an das Ausland (einschließlich Entwicklungshilfe) 12. Willkürliche Anwendung von Handelsvorschriften durch einzelne Verwaltungsbeamte 13. Boykottaufrufe und -handlungen 14. Menschenrechts- und Sozialklauseln |

Quelle: Donges (1981), S. 785.

II. Erscheinungsformen und Ziele von NTHs: Eine Synopse

Grundsätzlich kann zwischen NTHs unterschieden werden, die entweder direkt Importe gegenüber der heimischen Produktion verteuern oder beschränken sollen, und denjenigen administrativen Regeln, Bestimmungen und Maßnahmen, die diesen Effekt als Nebenwirkung haben. *Donges* (1981, S. 785) unterscheidet darüber hinaus bei der ersten Gruppe zwischen Maßnahmen, die Importe (aber auch Exporte) verteuern (preisbezogene Maßnahmen), und denjenigen, die die Handelsströme in ihrem Volumen beschneiden (mengenbeschränkende Maßnahmen) (vgl. *Abbildung 1*).

Demgegenüber definiert das GATT [GATT, Inventory on non-Tariff Measures, September 1981] ein enges, auf Operationalität definiertes Bündel von NTHs, das zwischen fünf Gruppen allgemeiner und spezifischer Maßnahmen sowie zwischen Regierungs- und Zollverwaltungsmaßnahmen unterscheidet. Boykottaufrufe sowie Menschenrechts- und Sozialklauseln werden vom GATT dabei ebensowenig berücksichtigt wie die in jüngster Zeit sehr wichtig gewordenen umweltpolitisch begründeten NTHs.

I. Regierungsbeteiligung am Handel und wettbewerbsbeschränkendes Verhalten, das von der Regierung toleriert wird.

- A. Regierungsbeihilfen
- B. Ausgleichsmaßnahmen (gegen Exportsubventionen gerichtet)
- C. Öffentliches Beschaffungswesen
- D. Wettbewerbsbeschränkendes Verhalten von Privaten, das von Regierungen toleriert wird
- E. Staatshandel, Monopolverhalten von Regierungen

II. Zollformalitäten und administrative Zugangsprozeduren

- A. Anti-dumping Zölle
- B. Zollbewertung
- C. Zollklassifikation (Einordnung in Zolltarifpositionen)
- D. Konsularische Prozeduren und Dokumentation (Beglaubigungen)
- E. Warenmuster
- F. Ursprungsregeln
- G. Sonstige Zollformalitäten

III. Technische Handelsbarrieren

- A. Allgemein
- B. Technische Regulierungen und Standards
- C. Testvereinbarungen und Zertifikate (pre shipment inspections)

IV. Güter- oder sektorspezifische Beschränkungen

- A. Mengenmäßige Beschränkungen und Importlizenzen
- B. Embargos und andere Beschränkungen mit ähnlichem Effekt
- C. Höchstanteile von Sendezeiten für ausländische Filme
- D. Wechselkurskontrollen
- E. Diskriminierung als Folge bilateraler Abkommen
- F. Diskriminierendes Beschaffungswesen (gebundene Entwicklungshilfe)
- G. Exportbeschränkungen
- H. Maßnahmen zur Regulierung heimischer Preise
 - I. Zollkontingente (Höchstgrenzen für zollfreie oder zollermäßigte Einfuhren)
 - J. Exportzölle
- K. Vorschriften betr. Kennzeichnung, Etikettierung und Verpackung

V. Importabgaben

- A. Bardepotverpflichtungen (Vorwegeinzahlung des Importbetrages)
- B. Zusatzabgaben (Zuschläge, Hafensteuern, statistische Abgaben)
- C. Diskriminierende Abgaben für Filmausstrahlungen, usw.
- D. Diskriminierende Kreditrestriktionen
- E. Überkompensierende Umsatzausgleichssteuern
- F. Maßnahmen im Dringlichkeitsfall

Grundsätzlich zielen alle NTHs darauf ab, bestimmte Sektoren und Branchen selektiver, kurzfristiger und damit mikroökonomisch gezielter zu schützen, als dies Zölle vermögen. Preiswirkungen von Zöllen können in ihrer Handelsumlenkung verpuffen (etwa dann, wenn Zollerhöhungen nicht auf die Nachfrager überwältzt, sondern von Exporteuren in Gestalt von kompensierenden Exportpreissenkungen getragen werden). Sie können aber auch dann ihre gewünschte Wirkung verfehlen, wenn die Importnachfrage unelastisch ist und somit die Konsumenten ihre Importnachfrage trotz Importpreiserhöhung nicht einschränken. Mengenmäßige Beschränkungen, um das wichtigste NTH zu nennen, stellen statt dessen sicher, daß in einem bestimmten Marktsegment der gesamte Importanteil am heimischen Angebot oder der Anteil eines einzelnen Anbieters aus dem Ausland nicht überschritten wird.

Das wichtigste Ziel von NTHs ist das des Bestandsschutzes von Industriebranchen und Sektoren, die einem Anpassungsdruck von Ländern mit deutlich günstigeren Kostenstrukturen ausgesetzt sind. Dabei kann es sich um die relativ arbeitsintensiven Konsumgüterbranchen (Bekleidung, Schuhe, Sport- und Reiseartikel u. a.), die Energieträger (Kohle), die sachkapitalintensive Schwerindustrie (Stahl) sowie die nicht-tropischen Agrarprodukte handeln. Oft wird auch mit der Erleichterung und Streckung des notwendigen Anpassungszeitraums argumentiert, mit unfairen Wettbewerbsbedingungen (Exportsubventionen, „Sozialdumping“, „Umweltdumping“) und mit der Sicherung einer nationalen Versorgungsbasis. Schiebt man den Vorhang des vermeintlichen Allgemeininteresses einmal beiseite, so tritt das Einzelinteresse der in der Branche eingesetzten Produktionsfaktoren an einem Einkommen hervor, das durch NTHs über dem Niveau gehalten werden kann, das bei Fehlen derartiger Barrieren erzielt würde. Ökonomen nennen dies Faktorprotektion, die sich politisch gegenüber der Konsumentenprotektion (d. h. ungehinderter Zugang zum kostengünstigsten Angebot) aus verschiedenen Gründen (u. a. geringere Lobbykosten, mangelnde Informationen der Konsumenten, geringe Fühlbarkeit der Kosten des Protektionismus auf Seiten der Konsumenten) durchsetzt. Unbestritten ist heute, daß NTHs bestenfalls Zeitgewinne versprechen, die jedoch den Druck auf die Anpassung der Kapazitäten nicht vermindern, sondern aufstauen. Der sektorale Strukturwandel, das A und O einer dynamischen Volkswirtschaft und damit die entscheidende Quelle für Produktivitätsfortschritte und Einkommensanstieg, wird durch NTHs wesentlich verlangsamt. Der Zwang, auf außenwirtschaftlichen Anpassungsdruck mit Prozeßinnovationen (Kostensenkung), Produktinnovationen (neue Produktpaletten) und Standortinnovationen (Wechsel des Produktionsstandorts bis hin zu Investitionen im Ausland) nimmt ab. Ordnungspolitisch sind in einer Marktwirtschaft NTHs im Vergleich zu THs ein Fremdkörper, da der Preismechanismus ausgeschaltet wird.

Ein weiterer Grund, NTHs einzuführen, sind kurzfristig auftretende Zahlungsbilanzengpässe, also ein Leistungsbilanzdefizit, das mit einem Geld finanziert werden muß, das eine nationale Zentralbank nicht schaffen kann (Liquiditätsproblem). Die Beseiti-

gung dieses Engpasses ist also von der Kreditwürdigkeit des Landes im Ausland abhängig. Ist diese gering, kann eine Regierung versucht sein, das Leistungsbilanzdefizit durch Importdrosselung zu vermindern. In der Tat sind NTHs verführerische Instrumente, da sie kurzfristig gezielt und mit verlässlicher Wirkung eingesetzt werden können. Mittelfristig sind sie jedoch kontraproduktiv, einzelwirtschaftlich wie gesamtwirtschaftlich. Dafür gibt es zahlreiche Gründe. Erstens können NTHs dadurch umgangen werden, daß sich die Importnachfrage auf andere, frei zu importierende Güter konzentriert. Zweitens verteuern sie die Vorleistungen, da inländische Anbieter Preiserhöhungsspielräume erhalten. Damit verschlechtern sich die Exportchancen, da Exporteure auf diese Vorleistungen angewiesen sind. Der Zahlungsbilanzengpaß wird dadurch eher vergrößert als verkleinert. Drittens werden die durch NTHs geschützten Branchen mehr Ressourcen zu höheren Preisen absorbieren als gesamtwirtschaftlich wünschenswert ist. Diese Ressourcen fehlen dann in anderen Branchen und Sektoren, vorzugsweise in den Exportsektoren. NTHs wirken also (wie alle Handelsbarrieren) wie eine Steuer auf Exporte. Viertens, die obengenannten Wirkungen münden in eine Überbewertung der heimischen Währung ein, weil NTHs aus handelbaren nicht-handelbare Güter machen und zu einer Erhöhung der Preise für nicht-handelbare Güter und deren Produktionsfaktoren (beispielsweise Löhne) – relativ zu den Preisen für gehandelte Güter – führen. Wegen der unvermeidlichen Imitationseffekte werden wie in einem System kommunizierender Röhren höhere Löhne in den geschützten Branchen auch den nicht geschützten Branchen signalisieren, höhere Löhne zu fordern, um der Abwanderung entgegenzuwirken. Dies führt zu einer realen Aufwertung der heimischen Währung. Reale Aufwertungen wiederum behindern die Exporte und verbilligen künstlich die Importe, die in den nicht durch NTHs abgeschirmten Branchen steigen werden. Fünftens, temporäre NTHs sind kaum durchzuhalten. Sie werden auf dem „politischen Markt“ für staatliche Vergünstigungen in permanente Besitzstandsrechte umgewandelt und damit zu Dauereinrichtungen. Lockert oder baut dann eine Regierung wirklich einmal NTHs völlig ab, so kann der Fall eintreten, daß diese Öffnung der Märkte als nicht durchhaltbar diskreditiert und damit unglaubwürdig wird. Importeure ziehen dann Käufe im Ausland zeitlich vor, um für den Fall gewappnet zu sein, daß NTHs wieder eingeführt werden. Eine solche Verhaltensweise führt dann zu einem kurzfristigen Importsog, zur Verschlechterung der Leistungsbilanz und schließlich zur Wiedereinführung von NTHs (der Fall einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung). Sechstens, ein Land schneidet sich mit NTHs vom internationalen Technologietransfer ab, der teilweise durch Kapitalgüterimporte vermittelt wird, und verpaßt damit die Chance, seinen Kapitalstock zu modernisieren. In der Zukunft auftretende Exporteinbußen sind die Folge. Dieses Argument gilt vor allem für Entwicklungsländer. Siebtens, wichtige Partnerländer können auf NTHs mit eigenen Vergeltungsmaßnahmen reagieren, somit die Exporte des Landes beschneiden und auch damit dazu beitragen, daß die Zahlungsbilanzsituation eher verschärft als entspannt wird.

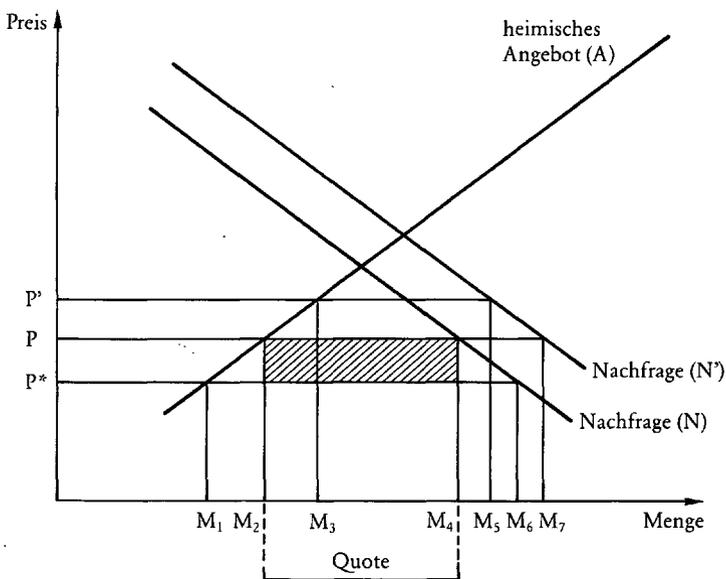
Ein drittes Ziel von NTHs gilt der außenwirtschaftlichen Absicherung der inländischen Nachfrageexpansion (Donges, 1981, S. 786–787). Es hat in der Nachkriegszeit vor allem in Großbritannien Beachtung gefunden. Dahinter steht die Vorstellung, daß eine keynesianische Nachfrageexpansion Zahlungsbilanzengpässe hervorrufen könnte, die ihrerseits den Staat dazu zwingen würden, beim gegebenen Wechselkurs die Stimulierung der heimischen Nachfrage abubrechen. Eine derartige stop-and-go Politik gab es mehrfach in den sechziger Jahren in Großbritannien. Dabei wird übersehen, daß die

wirtschaftlichen Akteure derartige Politiken, sofern sie sich wiederholen, antizipieren (technisch: die Geldillusion schwindet), in ihre Marktstrategien einbauen und daß sich damit die Preise (Zinsen und Löhne) viel rascher anpassen als früher. Der Expansionseffekt wird also realwirtschaftlich verpuffen (statt einer Mengenexpansion kommt es zu Preissteigerungen) und statt dessen inflationär wirken. NTHs verstärken diesen Effekt, weil das preisdämpfende Angebot vom Ausland fehlt. Der oft nachgewiesene Fehlschlag keynesianischer Nachfragebelebung bei fehlender Geldillusion hat dieses Ziel von NTHs heute weitgehend in den Hintergrund gedrängt.

III. Wirtschaftstheoretische Wirkungen von NTHs und Probleme ihrer Meßbarkeit

Der Prototyp von NTHs ist eine mengenmäßige Beschränkung (Quote), die geringer ist als die Importmenge, die bei Freihandel nachgefragt würde. Sie ist also wirksam in dem Sinne, daß sie Protektion sichert. Diese Quote wird in der Außenwirtschaftstheorie unter der Annahme vollständiger Konkurrenz und *ceteris-paribus*-Bedingungen mit den Wirkungen eines Zolls verglichen (vgl. *Abbildung 2*).

Abbildung 2



Der Freihandelspreis sei P^* und die bei Freihandel realisierte Importmenge sei $M_6 - M_1$. Wird nun die Quote $M_4 - M_2$ eingeführt, steigt der Preis auf P . Bei diesem Preisniveau wird die heimische Nachfrage zu M_2 aus dem heimischen Angebot und zu $M_4 - M_2$ aus dem Importangebot befriedigt. Die Nachfrage wird im Vergleich zur Freihandelsituation als Folge der Quote und des damit höheren Preises um $M_6 - M_4$ reduziert. Diese

Wirkungen sind exakt die gleichen, die eingetreten wären, hätte man einen Zoll t in Höhe von $(P/P^*)-1$ eingeführt (im Schaubild graphisch durch die Entfernung $P-P^*$ repräsentiert). Beide Maßnahmen, Zoll oder Quote, führen zu einem Anstieg der heimischen Produktion von M_1 auf M_2 , einem Rückgang des heimischen Verbrauchs von M_6 auf M_4 , einem Anstieg des Preises von P^* auf P und zu den gleichen Importmengen und Importwerten. Daher spricht man unter den gegebenen Annahmen auch von der Äquivalenz von Zöllen und Quoten.

Lockert man diese Annahmen, so treten drei wichtige Unterschiede zwischen den Wirkungen eines Zolls und einer Quote hervor:

Der erste Unterschied betrifft die Auswirkungen für die Staatseinnahmen. In *Abbildung 2* ist die schraffierte Fläche die Zolleinnahme, die dem Staat zufällt. Bei einer Quote jedoch ist dies nicht mehr der Fall. Wenn der Staat die Importlizenzen (deren Summe die Quote ausmacht) frei vergibt und nicht versteigert (das ist der Normalfall), dann wird der Importeur die Einnahme in Höhe der schraffierten Fläche einstreichen. Er wird das Produkt zu P^* auf dem Weltmarkt einkaufen und zu P auf dem heimischen Markt verkaufen. Nur wenn der Staat die Lizenzen versteigert und der Erlös unter Wettbewerbsbedingungen genau dem Gegenwert des Zolls entspricht (so viel ist die Quote „wert“), wird der Staat keine Einnahmeneinbuße erleiden.

Der zweite Unterschied betrifft die Folgen einer Angebots- oder Nachfrageverschiebung. Angenommen sei in *Abbildung 2* eine Nachfrageverschiebung von N auf N' . Bei einem Zoll erhöht sich die Nachfrage auf M_7 . Sie kann durch eine Zunahme der Importe von M_4 auf M_7 befriedigt werden. Im Gegensatz dazu verhindert eine Quote eine Importausdehnung und bewirkt statt dessen eine Preiserhöhung auf P' . Die steigende Nachfrage kann nur durch eine Ausweitung des heimischen Angebots M_5-M_4 , befriedigt werden. Nachfrage- und auch Angebotsänderungen bewirken bei einer Quote also eine Preisänderung, während sie bei einem Zoll eine Änderung der Importmenge bewirken. Im neuen Gleichgewicht gibt es dann natürlich auch wieder einen quotenäquivalenten Zoll, der sich aber vom Zoll im alten Gleichgewicht unterscheidet. Zentralverwaltungswirtschaften haben diesen Effekt von Quoten immer begrüßt, weil das Importvolumen nicht vom geplanten Volumen abweicht, während unter marktwirtschaftlichen Ordnungen Änderungen des Angebots oder Nachfrage einen höheren oder niedrigeren gesamtwirtschaftlichen Wert als angenommen signalisieren. Diese Änderungen sollten dadurch berücksichtigt werden, daß sich die nachgefragte oder angebotene Menge anpaßt, wie dies durch einen Zoll gewährleistet wird.

Der dritte wesentliche Unterschied resultiert aus einer Verzerrung, die dadurch entsteht, daß Importlizenzen verteilt werden müssen. Importlizenzen besitzen einen Wert (jede in Höhe von $P-P^*$), und daher ist es wahrscheinlich, daß Importeure Anstrengungen unternehmen (und Ressourcen einsetzen), um Lizenzen zu erhalten. Ungeachtet ob dies mittels Bestechungsgelder geschieht oder auch ohne Zahlungen frei nach Ermessen und Einschätzung der Bürokraten, die dabei entstehenden Ergebnisse können gesamtwirtschaftlich den Markt und sein Ergebnis nicht simulieren, geschweige denn erreichen. In der Regel kommen schlechtere Ergebnisse heraus, weil sich Bürokraten zwangsläufig an Vergangenheitswerten (frühere Kapazitäten, früheres Importverhalten, Marktanteile) orientieren müssen, wollen sie nicht spekulieren. Unwirtschaftliche Kapazitätsausdehnung kann dabei das rationale Kalkül derjenigen sein, die Konkurrenten

im Wettbewerb um Lizenzen ausstechen wollen. Die Orientierung an Vergangenheitswerten extrapoliert alte Trends und läßt dabei die nicht zu prognostizierenden Veränderungen in den Angebots- und Nachfragebedingungen außer acht. Neue Konkurrenten werden systematisch benachteiligt; der Strukturwandel wird gehemmt. Oft wird auch von den Bewerbern um Lizenzen in Lobbyaktivitäten investiert, (beispielsweise Interessenvereinigungen, PR-Kampagnen). Sie mögen in einzelwirtschaftlicher Sicht zwar lohnend sein, sind gesamtwirtschaftlich aber unproduktiv (*Bhagwati*, 1983, 1984), weil sie Ressourcen binden, die anderweitig nützlicher eingesetzt werden könnten.

Letztlich wird also der Bürokrat, so verantwortungsbewußt er auch sein mag, bei der Vergabe von Lizenzen Verzerrungen in das marktwirtschaftliche Gefüge bringen. Die Erfahrung lehrt, daß diese von nicht geringer Natur sind.

Im Ergebnis ist der wirtschaftstheoretische Befund hinsichtlich der vorzuziehenden Schutz- oder Förderungsmaßnahmen, einschließlich der hier nicht behandelten Subventionen, eindeutig: Eine (temporäre) Subvention ist besser als ein tarifäres Hemmnis (Zoll). Dabei wiederum sind Subjektsubventionen (direkte Einkommenstransfers) besser als Objektsubventionen (Förderung der Produktion bestimmter Güter). Ein Zoll wiederum ist einem NTH, beispielhaft einer Quote, vorzuziehen. Wenn aber schon eine Quote gewählt werden soll, dann sollten die einzelnen Lizenzen versteigert werden und die Erlöse dem Staat zufallen (Diese Zusammenhänge werden in allen wesentlichen außenwirtschaftstheoretischen Lehrbüchern ähnlich behandelt; siehe beispielhaft aus der deutschen Literatur *Siebert*, 1991, Kap. 7, aus der englischsprachigen Literatur *Williamson*, 1983, Chapter 5.).

Was die Frage der Meßbarkeit von Wirkungen anlangt, so steht die empirische Forschung von der unlösbaren Aufgabe, daß sich viele NTHs wegen ihrer Selektivität, ihrer Vielfalt und ihrer Nebenwirkungen einer lückenlosen Erfassung geschweige denn einer Wirkungsanalyse entziehen. Es besteht beispielsweise noch nicht einmal Einigkeit darüber, welche heimischen Subventionen handelsneutral sind und damit nicht in den Katalog von NTHs fallen und welche handelsverzerrend wirken. Auch sind viele NTHs „freiwilliger“ Natur. Sie beruhen auf offiziellen oder sogar stillschweigenden, von Regierungen mehr oder weniger angeregten Übereinkünften zwischen privaten Anbietern und Nachfragern, eine bestimmte Importmenge nicht zu überschreiten. In der gegenwärtigen GATT-Runde geht es daher auch vor allem darum, sich auf die wichtigsten NTHs zu konzentrieren und ihren Gebrauch zu „disziplinieren“, anstatt zu einer Übereinkunft hinsichtlich einer gemeinsamen Definition von NTHs zu kommen.

Grundsätzlich bieten sich zwei Meßansätze an, der Inzidenzansatz und der Inventuranatz. Ersterer schätzt Wirkungen, letztere mißt die Häufigkeit der Anwendung von NTHs und schließt von der Häufigkeit auf die theoretisch zu erwartende Wirkung. Dabei ist der Inventuranatz auch ein Ausfluß des Zugeständnisses, daß die Messung der Inzidenz von NTHs letztlich unbefriedigend bleibt, weil verschiedene Einflußfaktoren nicht befriedigend voneinander isoliert werden können und die sogenannte „antimonde“, das hypothetische Referenzsystem „was wäre ohne NTHs?“ nicht modelliert werden kann.

Beim Inzidenzansatz kann versucht werden, den Preiseffekt und den Mengeneffekt zu isolieren. Preiseffekte sind besonders wichtig, nicht nur deshalb, weil der theoretische Unterschied zu den Zöllen auf die Preiseffekte von NTHs abhebt. Auch besteht wirt-

schaftspolitisch ein großes Interesse daran, den Effekt von Zöllen und NTHs vergleichbar zu machen, um Ländern Hinweise zu geben, wie sie ihr Handelsregime zunächst protektionsneutral von NTHs auf Zölle umstellen können. Über den Abbau von Zöllen und Zolläquivalenten von NTHs könnte dann leichter im Rahmen des GATT verhandelt werden.

Preiseffekte werden beispielsweise dadurch ermittelt, daß für einzelne Erzeugnisse die Differenz zwischen heimischen Preisen und Weltmarktpreisen ermittelt und der Teil der Differenz, der auf die Zölle entfällt, abgezogen wird. Das Residuum sollte dann die Effekte der restlichen Handelshemmnisse, also der NTHs, wiedergeben. Für ein EG-Land wie Frankreich, das bekanntermaßen in der Vergangenheit hartnäckig nationale NTHs trotz einer gemeinsamen Handelspolitik in der EG aufrechterhielt, zeigen Schätzungen von *Yeats/Roningsen* (1976, Tabelle 2) dabei Residuen, die für Bekleidung von 35 vH und damit um mehr als das Doppelte über den bereits relativ hohen Zöllen lagen. Andere Schätzungen über das Zolläquivalent einer freiwilligen Exportselbstbeschränkung von Bekleidungsexporten aus Hongkong kommen für eine spätere Phase (1980–85) zu Werten von 15 vH für das Vereinigte Königreich, 13 vH für Frankreich und die Bundesrepublik und nur 3 vH für Italien, bei einem Importzoll von 17 vH (*Hamilton*, 1986, Tabelle 1). Wie *Deardorff/Stern* (1985, S. 21) ausführen, gibt es eine Reihe von restriktiven Annahmen bei der Interpretation dieser Ergebnisse, so die Wettbewerbsverfassung des Marktes (monopolistisch oder polypolistisch), die Homogenität von Importen und heimischem Angebot, die Nichtberücksichtigung einer Reihe von NTHs wie das öffentliche Beschaffungswesen, die Robustheit von Preisvergleichen auf Wechselkursänderungen hin, um nur einige zu nennen.

Meßkonzepte, die auf die Mengenwirkungen abzielen, sind insofern von besonderem Interesse, als sie die Frage beantworten können, um wieviel der Handel tatsächlich reduziert wird, wenn NTHs eingeführt werden, die keine direkte bindende Mengenbegrenzung aufweisen. Wiederum tritt das Problem auf, ein Referenzmodell zu formulieren, das Auskunft darüber gibt, wieviel ohne die NTHs importiert worden wäre. Die meisten Modelle sind partial-analytischer Natur und versuchen, die Bestimmungsfaktoren von Handelsströmen wie Faktorausstattung, Einkommensniveau und ökonomische Distanz (Kosten der Raumüberwindung) zu isolieren und Abweichungen von einem „normalen“ Handelsvolumen den Wirkungen den NTHs zuzuordnen oder sie als Niveau- und Steigungsparameter (Niveau und „Slope“ Dummies) zu messen (siehe die Zusammenfassungen bei *Deardorff/Stern*, S. 25–27). Die wesentlichen Einwände gegen diese Studien bestehen darin, daß

- eine schlechte Erklärungsgüte eines Modells die NTHs als Restgröße systematisch überschätzen kann, obwohl in Wirklichkeit eine Fehlspezifikation des Modells vorliegt;
- traditionelle Handelsmodelle nur das durchschnittliche Niveau des Handels erklären, aber dann versagen, wenn es um sehr spezifische Branchen und Güter geht, auf die sich typischerweise die NTHs konzentrieren;
- unberücksichtigt bleibt, ob alle Handelspartner NTHs praktizieren. Sollten NTHs überall existieren, so würde sich dies regressionstechnisch in der Konstanten und nicht in den Variablen niederschlagen.

Im Endeffekt ist es die enorme Breite und Differenziertheit von NTHs, die allgemeingültige Meßkonzepte für „die NTHs“ unmöglich macht. Daher konzentrieren sich die

empirischen Analysen auch zunehmend auf Sektoren, in denen bestimmte NTHs klar definiert und abgegrenzt werden (so die Quoten im Bekleidungsbereich) oder aber auf bestimmte NTHs (Beschaffungswesen, Standards, Abgaben), die untereinander nicht vergleichbar sind. Der Vorschlag, die Ergebnisse dieser spezifischen Untersuchungen von Mengenwirkungen in Regressionsanalysen von Handelsströmen der obengenannten Art zu integrieren (ebenda, S. 47) erscheint ebenso reizvoll wie schwierig, weil sich viele NTHs nicht in Form von exogenen Variablen quantifizieren lassen.

Angesichts dieser Probleme, die Inzidenz von NTHs zu messen, haben sich vergleichende Studien über die Verbreitung von NTHs in den wichtigsten Handelsblöcken auf Häufigkeitsverteilungen beschränkt. Sie ermitteln, welcher Prozentsatz der Importe von ausgewählten NTHs betroffen sind. Dabei sind gewisse Annahmen erforderlich, die mit der Zuordnung von Zolltarifpositionen zu Warenverzeichnissen von Außenhandelsstatistiken zusammenhängen. (Besteht eine statistische Einheit aus mehreren Zolltarifpositionen und gilt ein NTH nur für eine Position, so muß eine Entscheidung darüber getroffen werden, ob die Handelsströme in der gesamten statistischen Einheit als von NTHs betroffen angesehen werden können oder nur Teile davon.)

Aus der Häufigkeitsverteilung von NTHs kann also im „inventory“-Ansatz bestenfalls auf ihre Verbreitung, nicht aber auf ihre Wirksamkeit geschlossen werden. Der Vorteil des „inventory“-Ansatzes besteht darin, daß Vergleiche zwischen Ländern und über die Zeit möglich sind und daß das Verhandlungsziel vorgegeben werden kann, den Anteil von Importen, der von NTHs betroffen ist, zu senken. Zwar kann dabei nicht zwischen besonders schädlichen (prohibitiven) und weniger schädlichen NTHs unterschieden werden. Je mehr aber die Häufigkeitsverteilung zwischen einer Vielzahl von NTHs unterscheiden, über deren ungefähre Wirkung Einigkeit besteht, desto wertvoller sind regelmäßig veröffentlichte Häufigkeitsverteilungen. Im kommenden Abschnitt werden derartige Untersuchungen diskutiert.

IV. Die Verbreitung von NTHs in der Europäischen Gemeinschaft

Häufigkeitsverteilungen über NTHs als Anteil an den Gesamtimporten sind in den vergangenen Jahren vor allem von der Weltbank erstellt worden, und zwar sowohl als Momentaufnahmen als auch im zeitlichen Längsschnitt (*Nogués et al., 1985; Laird/ Yeats, 1990*). Ihr Vorteil liegt einmal darin, daß Importe nach Herkunftsländern, Industrie- und Entwicklungsländern gegliedert werden, so daß die Unterschiede im Grad der Betroffenheit und im Typ von NTHs je nach Herkunftsland festgestellt werden können. Zum anderen werden nicht nur die Importe der EG als Gemeinschaft, sondern auch die einzelner EG-Mitglieder sowie die der USA und Japans erfaßt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, daß einzelne EG-Mitglieder trotz der gemeinsamen Handelspolitik in den achtziger Jahren noch über genügend rechtlichen und faktischen Spielraum für nationale NTHs verfügten. Diesen abzuschaffen und damit die Zollunion mehr als zwanzig Jahre nach ihrem rechtlichen Inkrafttreten auch faktisch zu verwirklichen, ist eines der Hauptziele des EG-Binnenmarktprogramms.

Eine Momentaufnahme für das Jahr 1983 (*Tabelle 1*) zeigt im Vergleich EG, USA und Bundesrepublik und deren Importe aus den Industrie- und Entwicklungsländern einen höheren Grad der „Betroffenheit“ als im Fall der Importe in die EG.

Tabelle 1: Nicht-tarifäre Handelshemmnisse¹ der EG, der Bundesrepublik und der USA gegen Industrie- und Entwicklungsländer (Stand 1983)

| | | USA gegen | | EG gegen | | Bundesrepublik gegen | | Industrieländer insgesamt gegen | |
|-------------------------------------|--|------------------|----------------------|------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|
| | | Industrie-länder | Entwick-lungs-länder | Industrie-länder | Entwick-lungs-länder | Industrie-länder | Entwick-lungs-länder | Industrie-länder | Entwick-lungs-länder |
| Mengenmäßige Beschränkungen | Agrargüter | 8,7 | 18,1 | 21,3 | 14,1 | 12,2 | 7,4 | 23,5 | 20,8 |
| | Industriegüter | 0,4 | 0,1 | 1,9 | 10,7 | 0,1 | 2,1 | 3,2 | 5,4 |
| Freiwillige Selbstbeschränkung | Agrargüter | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | Industriegüter | 11,1 | 13,0 | 0,1 | 17,0 | 0,0 | 25,8 | 3,9 | 12,1 |
| Mindest- und Schwellenpreissysteme | Agrargüter | 4,1 | 15,2 | 27,2 | 13,4 | 18,7 | 9,9 | 13,0 | 11,1 |
| | Industriegüter | 0,0 | 0,5 | 2,1 | 0,0 | 2,9 | 1,0 | 0,8 | 0,6 |
| Zollähnliche Maßnahmen ² | Agrargüter | 2,2 | 3,8 | 8,0 | 6,6 | 6,2 | 7,3 | 5,9 | 5,9 |
| | Industriegüter | 0,0 | 0,0 | 1,7 | 2,0 | 2,2 | 1,6 | 0,8 | 1,0 |
| Überwachungsmaßnahmen | Agrargüter | 13,0 | 3,3 | 2,2 | 2,7 | 0,1 | 1,0 | 4,8 | 3,1 |
| | Industriegüter | 5,6 | 5,6 | 12,9 | 14,7 | 11,0 | 1,8 | 7,5 | 8,6 |
| Nicht-tarifäre Maßnahmen insgesamt | Agrargüter | 23,5 | 25,1 | 47,7 | 26,9 | 28,5 | 16,6 | 40,5 | 31,2 |
| | Industriegüter | 16,5 | 18,6 | 15,2 | 29,9 | 13,3 | 30,2 | 14,5 | 21,3 |
| | Alle Güter (o. Rohöl) | 16,6 | 18,9 | 18,9 | 26,9 | 14,5 | 23,9 | 17,2 | 22,5 |
| | Alle Güter gegenüber den wichtigsten Industriegüterexporteuren aus Entwicklungsländern | | 21,3 | | 32,8 | | 29,4 | | 26,5 |

Wirtschaftstheoretische und ordnungspolitische Aspekte

¹ Anteil der Importe, die von nicht-tarifären Handelshemmnissen betroffen sind, an den Gesamtimporten.

² Zollkontingente, saisonal gebundene Zölle.

Quelle: *Nogués et al.* (1985), Tabellen 3 c, 5 c, 6 c.

1983 waren fast 30 vH der EG-Industriegüterimporte und fast 27 vH der EG-Agrargüterimporte aus Entwicklungsländern von nicht-tarifären Maßnahmen betroffen gegenüber knapp 19 und 25 vH im Falle der USA. Was die Bundesrepublik anbelangt, so liegt sie bei Industriegüterimporten auf dem EG-Niveau, bei Agrargütern mit knapp 17 vH jedoch deutlich darunter.

Wendet man sich den einzelnen Maßnahmen zu, so ist hervorzuheben, daß ein erheblich höherer Prozentsatz der EG-Industriegüterimporte aus Entwicklungsländern mengenmäßigen Beschränkungen unterliegt, als es bei den USA der Fall ist. Gleiches gilt für die Überwachungsmaßnahmen und – bei Agrargütern – für die Mindestpreissysteme, nicht aber für die mengenmäßigen Beschränkungen bei Agrargüterimporten aus Entwicklungsländern. Letztere scheinen von den USA stärker betroffen zu sein als von der EG, jedoch muß gerade hier der oft prohibitive Charakter von Protektionsmaßnahmen im Rahmen des Gemeinsamen Agrarmarktes berücksichtigt werden. Innerhalb der EG werden erheblich mehr Industriegüterimporte Belgiens, Frankreichs und des Vereinigten Königreichs mengenmäßigen Beschränkungen unterworfen als deutsche Importe. Dies erklärt die Diskrepanz zwischen den Anteilswerten der Gemeinschaft und der Bundesrepublik.

In welchem Maße Importe aus den asiatischen Schwellenländern (Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan) durch nicht-tarifäre Maßnahmen betroffen sind, zeigt die letzte Zeile in *Tabelle 1*, die als behinderte Gruppe die wichtigsten Industriegüterexporteure aus Entwicklungsländern, also die Schwellenländer, ausweist. Auch gegenüber dieser Gruppe sind die Maßnahmen der Gemeinschaft zahlreicher als die der USA und aller Industrieländer. Die Bundesrepublik unterschreitet dabei den Anteilswert für die EG-Importe nur unwesentlich.

Ein Vergleich von NTH-Häufigkeiten in den Jahren 1966 und 1986 zeigt, daß der Anteil der von NTHs betroffenen Importe in fast allen Ländern, mit Ausnahmen Norwegens, stark anstieg, besonders kräftig aber in der EG (und Finnland sowie Schweiz) im Vergleich zu Japan oder den USA (*Tabelle 2*). Wichtig ist auch, daß noch 1986 wesentliche Unterschiede zwischen den EG-Mitgliedern bestanden, wobei Griechenland, Italien, Dänemark und das Vereinigte Königreich relativ offene Märkte anboten, Belgien, die Niederlande und vor allem Frankreich aber ihre Märkte stark schützten. Im Vergleich zu 1966 ist die Zäsur eher größer geworden, jedoch erlaubt *Tabelle 2* noch keinen Schluß dahingehend, daß es nationale Alleingänge waren, die für diese Zäsur verantwortlich waren. Es könnte auch zutreffen, daß Erzeugnisse, die gemeinschaftlichen NTHs unterlagen, im Importwarenkorb einzelner Mitglieder ein überdurchschnittliches Gewicht hatten. Einen großen Anteil am Unterschied zwischen den einzelnen EG-Mitgliedern haben Energieerzeugnisse. Bleiben diese unberücksichtigt, so sinken die NTH-Anteile für Frankreich und die Niederlande auf Durchschnittswerte (*Laird/Yeats*, 1990, S. 317). Dennoch gibt es genügend Evidenz dafür, daß in der Vergangenheit vor allem Frankreich überdurchschnittlich nationale NTHs, vor allem mengenmäßige Beschränkungen, durchgesetzt hat. Dafür spricht, daß der weitaus größte Anteil von Ermächtigungen zur Kontrolle des innergemeinschaftlichen Handels (zum Zweck der Absicherung nationaler Quoten nach Art. 115 EWG-Vertrag) auf Frankreich entfiel, gefolgt von Irland. In der Periode 1980–90 wurden rund 42 vH aller Ermächtigungen für Frankreich ausgesprochen, knapp 25 vH für Irland und knapp 16 vH für Italien. Über zwei Drittel aller Ermächtigungen betrafen den Handel mit Texti-

lien (GATT, Trade Policy Review, Vol. 1, Tab. II.1, S. 52–54). Die Anzahl der Anträge und Ermächtigungen hat aber im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes rasch abgenommen.

Tabelle 2: Veränderungen in den von NTHs betroffenen Importen der Industrieländer, 1966–1986¹

| Importländer | Importe betroffen von Typ I und II NTHs | | | |
|------------------------|---|-----------------------|-----------------|-----------------------|
| | 1966 NTHs | | 1986 NTHs | |
| | Anteil in vH | Wert in Mill. US\$ | Anteil in vH | Wert in Mill. US\$ |
| Alle Länder | 25,3 | 29510 | 48,0 | 355532 |
| EG | 20,8 | 14695 | 54,1 | 169153 |
| Belgien | 30,5 | 2185 | 74,5 | 16504 |
| Dänemark | 4,6 | 174 | 37,2 | 3374 |
| Frankreich | 16,1 | 1995 | 81,6 | 49793 |
| Bundesrepublik | 24,1 | 3996 | 40,9 | 34052 |
| Griechenland | – | – | 25,8 | 1136 |
| Irland | 1,8 | 15 | 39,5 | 1012 |
| Italien | 26,9 | 2439 | 30,1 | 15347 |
| Niederlande | 31,1 | 1135 | 78,6 | 24356 |
| Vereinigtes Königreich | 15,8 | 2756 | 38,1 | 23579 |
| Finnland | 15,2 | 227 | 51,3 | 7076 |
| Japan | 31,4 | 3648 | 43,5 | 57525 |
| Norwegen | 31,0 | 778 | 23,2 | 3543 |
| Schweiz | 19,2 | 783 | 50,1 | 15166 |
| USA | 36,4 | 9379 | 45,0 | 103069 |

¹ Anteil der Importe in vierstelligen SITC-Kategorien an Gesamtimporten, die von NTHs betroffen sind.

Typ I umfaßt direkt preis- und mengenverzerrende Maßnahmen gegen Importe, d.h. A und B Maßnahmen nach der im Kapitel III vorgestellten Synopse.

Typ II NTHs indirekt handelsbeschränkende Maßnahmen, im wesentlichen die in der rechten Spalte der Synopse aufgeführten Maßnahmen.

Quelle: *Laire/Yeats* (1990), Tabelle 6, S. 316.

Nichtsdestoweniger listet der GATT-Bericht über die EG-Handelspolitik eine noch beträchtliche Anzahl mengenmäßiger Beschränkungen seitens der Gemeinschaft oder einzelner Mitglieder auf, so die Abschöpfungen im Agrarsektor, mengenmäßige Beschränkungen, Importkontrollen und Verbote zur Kontrolle und Sicherung von geistigen Eigentumsrechten und des Artenschutzes, „safeguard“-Maßnahmen gegen plötzlich auftretenden Importdruck nach Art. XIX GATT, Exportselbstbeschränkungsabkommen, Importüberwachungsmaßnahmen, informelle, mit Billigung (und wahrscheinlich auch auf Druck) von Regierungen zustandegekommene inter-industrielle Übereinkünfte, nicht-automatische Importlizenzen, Produkt- und gesundheitliche Standards, Ursprungsregeln, öffentliches Beschaffungswesen, sowie Staatshandel. Maßnahmen, die direkt Exporte fördern, werden ebenfalls aufgeführt (ebenda, S. 96–145).

Besondere Aufmerksamkeit verdienen neue handelspolitische Instrumente, die sich gegen Unternehmen, nicht aber gegen Ursprungsländer richten. Im Vordergrund ste-

hen dabei Anti-Dumping-Verfahren (ADVs). Sie werden gegen Unternehmen gerichtet, die beschuldigt werden, Exportpreise systematisch niedriger anzusetzen als es dem normalen Wert eines Produkts (in der Regel der Preis auf dem Inlandsmarkt) entspricht und die dadurch konkurrierenden Unternehmen auf dem Importmarkt oder anderen Märkten Schaden zufügen. Die EG hat in den achtziger Jahren (1980–89) 449 Beschwerden registriert, 378 Verfahren initiiert, in 34 Fällen kein Dumping und in 63 Fällen keinen Schaden festgestellt (ebenda, S. 114, Tabelle IV.7). In 279 Fällen wurden Maßnahmen ergriffen, davon 96 definitive (d. h. nicht nur vorübergehende) Anti-Dumping-Zölle. In 183 Fällen kam es zu sogenannten „price undertakings“, d. h. das beklagte Unternehmen verpflichtete sich zu Mindestpreisen (oder Höchstmengen bei Exporten) und beseitigte damit entweder die Dumpingmarge oder die schädlichen Effekte. Gemessen an der Zahl der Fälle ist in den achtziger Jahren kein stetiger Anstieg festzustellen. Die jährlich eingeleiteten Verfahren hatten ihren Höhepunkt im Jahre 1982 (55 Fälle) und schwankten um einen jährlichen Mittelwert von 38 Fällen. Dies besagt jedoch noch nichts über die Bedeutung der verbleibenden Fälle.

Die ökonomische Kritik orientiert sich an der Waffenungleichheit von Unternehmen versus EG-Kommission (oder bei anderen OECD-Ländern: der Regierung), der Intransparenz und Länge der Verfahren, der Berechnungsmethode eines Normalpreises, der systematisch zu hoch angesetzt werden kann, und den gesamtwirtschaftlichen Kosten von ADVs. Die beiden letzten Punkte sind besonders wichtig. Die EG-Kommission ist des öfteren von wissenschaftlicher Seite verdächtigt worden, bei ADVs gegen japanische Unternehmen beispielsweise in einem „ab Werk“-Exportpreis Vertriebskosten, die aus dem Verkauf in der EG erwachsen (Werbung, Deckungsbeitrag zu den Verwaltungskosten und Gewinn) nicht zu berücksichtigen, diese aber dem „ab Werk“-Inlandspreis zuzuschlagen (Hindley, 1989). Dadurch ergeben sich Preisunterschiede, die als Dumpingmargen zu Buche schlagen. Damit werden nach Hindley Exporteure dazu veranlaßt, einem ADV dadurch zuvorzukommen, daß der Verkaufspreis in der EG erhöht wird. Dies erschiene besser, als einem ADV mit ungewisser Länge und Ausgang ausgesetzt zu werden. Die wesentliche Funktion des ADVs sei also die wirk-same Drohung, gezielt gegen Erzeugnisse eines bestimmten Unternehmens vorzugehen.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die Nichtberücksichtigung von Verbraucherinteressen. Erst in einer Analyse, die Kosten für heimische Produzenten gegen Gewinne für Konsumenten abwäge, könne der gesamtwirtschaftliche Nettoeffekt von Dumping ermittelt werden. Schließlich sei Dumping ein Verzicht auf einen Teil des Volkseinkommens des exportierenden zugunsten des importierenden Landes und damit zunächst einmal ein Einkommenstransfer an das importierende Land. „Räuberisches“ Dumping mit dem Ziel, Konkurrenten zu verdrängen, um anschließend Monopolpreise zu setzen, sei zwar ein ernstzunehmendes theoretisches Argument für ein ADV, jedoch würde letztlich der hohe Monopolpreis wieder Konkurrenten anziehen und diesen vorübergehenden Gewinn des Dumping betreibenden Unternehmens zunichtemachen (Finger, 1987).

Eine erste detaillierte Analyse der ADVs der EG für die Periode 1980–85 begründet in der Tat den Verdacht, daß sie einen sehr protektionistischen Inhalt haben (Messerlin, 1989). Die durchgeführten ADVs hatten Zölle von durchschnittlich 23 vH zur Folge und verminderten die Importmengen um 40 vH. Die betroffenen Exporteure reagierten also vornehmlich mit einer Exportmengensenkung anstatt mit einer Exportpreiserhö-

hung. Messerlin kommt zu dem Ergebnis, daß Länder, die ihre heimischen Industrien wirksam schützen wollen, Anti-Dumping-Maßnahmen den freiwilligen Exportselbstbeschränkungsabkommen vorziehen sollten, weil sie GATT-konform seien, gezielt gegen einzelne Unternehmen und Erzeugnisse eingesetzt werden könnten und über den Droheffekt präventiv wirkten. Nichtzuletzt könnten einheimische Unternehmen von einem ADV insofern profitieren, als es ihre Verhandlungsposition gegenüber den ausländischen Konkurrenten stärken würde.

Ein von der EG wenig, von den USA aber umso mehr eingesetztes NTH sind Ausgleichsmaßnahmen gegen exportsubventionierende Länder. Hier tritt ein Beweislastproblem auf. Exportsubventionen können ein Ausfluß überbewerteter Wechselkurse in Exportländern sein (also ein Ersatz für Abwertung). Damit aber wären sie keine verzerrende Maßnahme, um Exporte gegenüber der Binnenmarktproduktion zu bevorzugen, sondern nichts anderes als der Versuch, die durch die Überbewertung auftretende Exportbenachteiligung abzubauen. Dieses Beispiel zeigt, wie schwierig die Konstruktion eines unverzerrten Referenzsystems im Einzelfall ist, ganz abgesehen davon, daß das GATT Entwicklungsländern gegenüber viel mehr Großzügigkeit im Gebrauch von Exportsubventionen an den Tag legt als gegenüber Industrieländern. Dieser doppelte Standard trägt nicht dazu bei, Regeldisziplin zu wahren und zu einer einheitlichen Bewertung der GATT-Verträglichkeit von Exportsubventionen zu kommen.

V. NTHs und der Europäische Binnenmarkt

Mit wenigen Ausnahmen zielt das Binnenmarktprogramm nicht auf eine Veränderung der gegenüber Drittländern angewandten NTHs oder THs ab. Dies ist die Aufgabe der Uruguay-Runde oder spezieller Vereinbarungen der EG mit Gruppen von Ländern (EG-EFTA-Verhandlungen, Assoziierungsabkommen mit osteuropäischen Ländern, Abkommen mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern). Das Binnenmarktprogramm betrifft die Abschaffung aller Grenzkontrollen im innergemeinschaftlichen Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr.

Zwei große Gruppen von Maßnahmen des Binnenmarktprogramms können allerdings Einfluß auf NTHs gegenüber Drittländern nehmen:

Erstens müssen Reste nationaler handelspolitischer Souveränitäten beseitigt werden, beispielsweise nationale Quoten beim Import von Kraftfahrzeugen aus Japan oder im Bekleidungs- und Textilbereich.

Zweitens müssen nationale Regeln, Standards und technische Normen vereinheitlicht werden. Dies kann grundsätzlich auf zweierlei Weise geschehen. Entweder, die einzelnen EG-Staaten erkennen ihre unterschiedlichen Normen gegenseitig an und überlassen es dem Konsumenten, d. h. dem Wettbewerb, welche Norm sich schließlich durchsetzt und ob mehrere Normen nebeneinander weiterbestehen können. Dies wird *ex-post*-Harmonisierung oder Ursprungslandprinzip genannt. Die EG-Kommission bevorzugt dieses Prinzip und stützt sich dabei auf wegweisende Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (beispielsweise das „Cassis de Dijon“-Urteil aus dem Jahre 1979). Alternativ harmonisieren die Regierungen ihre Regeln und Standards in einem Abstimmungsprozeß auf ein einheitliches EG-Niveau. Dies wird *ex-ante*-Harmonisierung, basierend auf dem Bestimmungslandprinzip, genannt und in vielen Punkten des Bin-

nenmarktprogramms vom EG-Ministerrat bevorzugt. Marktkonform ist eindeutig der erste Weg. Ein Kompromiß zwischen beiden Positionen ist der der Einigung auf Mindeststandards, die alle Partner erfüllen müssen. Einzelne Länder dürfen danach der nationalen Wirtschaft eigene, härtere Standards auferlegen (so bei Abgasnormen für Klein-Pkws), den Import von Erzeugnissen aus Partnerländern dann aber nicht behindern, wenn sie diese Mindeststandards erfüllen.

Was die Konsequenzen für die noch bestehenden nationalen NTHs anlangt, so wird die Außenprotektion gesenkt, wenn nationale Quoten ersatzlos entfallen. Wird aber statt dessen ein Ersatz für sie in einer gemeinschaftlichen Quote (oder freiwilligen Selbstbeschränkung) gesucht (wie beim Beispiel der japanischen Autoexporte in die Gemeinschaft), so hängen die Wirkungen zunächst davon ab, ob alle nationalen Märkte in der Vergangenheit Quoten praktizierten oder nicht und welchen Anteil die offenen Teilmärkte am Gesamtimport der Gemeinschaft hatten. Gab es offene Teilmärkte, wie auf dem deutschen Automobilmarkt, so waren dort Handelseffekte (und damit Handelsausweitung) als Folge der Änderung relativer Preise möglich (Langhammer 1990, S. 159–160). Dies wird jetzt durch die Quote unterbunden; dafür aber bestehen Potentiale zur Handelsexpansion in den bisher geschützten Märkten. Der Nettoeffekt ist unbestimmt, vor allem wenn auf die allein entscheidenden Exporterlöse abgestellt wird und nicht auf das Exportvolumen. Arbitragegeschäfte sind möglich, wenn die Preise auf den bisher offenen Teilmärkten steigen und der auf den bisher geschützten Teilmärkten herrschende Preis wegen des jetzt höheren Angebots sinken sollte. Aber auch dieser Effekt ist nicht sicher, da es zum Importangebot EG-Substitute gab (beispielsweise deutsche Pkw im rigoros abgeschirmten italienischen Teilmarkt), die jetzt vielleicht verdrängt werden, so daß sich am Gesamtangebot nichts ändert.

Per saldo ist also eine klare Antwort auf die Frage nach den Wirkungen einer Gemeinschaftsquote dann nicht möglich, wenn es in der Vergangenheit offene und geschlossene Teilmärkte nebeneinander in der Gemeinschaft gab.

Gab es hingegen auf allen Teilmärkten Quoten (wie bei „sensiblen“ Erzeugnissen des Multifaserabkommens) und wurden diese alle eingehalten (was nicht geschah) und auch ausgeschöpft (was zunehmend geschah), so würde eine Gemeinschaftsquote als Summe der nationalen Quoten am Importvolumen nichts ändern. Sie könnte aber die Erlössituation dann verändern, wenn in der Vergangenheit die nationalen Preise wegen der nationalen Quoten voneinander abwichen. Bei einer Gemeinschaftsquote würde die Marktsegmentierung verschwinden und sich durch Arbitrage ein weitgehend einheitliches Preisniveau herausstellen (die unterschiedlichen Konsumentenpräferenzen und Transportkosten einmal unberücksichtigt gelassen). Wie dies die Erlöse der gesamten Exporte auf dem Binnenmarkt gegenüber der Vergangenheit verändern würde, ist ebenfalls a priori nicht zu beantworten. Angenommen werden kann, daß sich bei einer Gemeinschaftsquote als Summe aller nationalen Quoten weniger in der Erlössituation ändern würde als beim Fall des Nebeneinanders offener und geschlossener Teilmärkte. Die Gefahr einer Erhöhung von NTHs ist also im ersten Fall größer als im zweiten.

Wahrscheinlich wichtiger, aber auch schwieriger zu prognostizieren, sind die Konsequenzen der Harmonisierung der Vielzahl von Standards und Regeln. Hier besteht nicht so sehr die Sorge der Drittländer, daß diese nicht eingehalten werden können, sondern daß keine Mitwirkungsmöglichkeit beim Setzen gemeinschaftlicher Standards besteht, daß die rechtzeitige Information über neue Entscheidungen unterbleibt, daß

eigene Warentests und Sicherheitsbestimmungen nicht anerkannt werden usw. Sorgen haben vor allem Entwicklungsländer und Exporteure von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (wegen der Hygiene- und Sicherheitsbestimmungen) vorgebracht. Zwei Beispiele für Konsequenzen von ex ante- und ex post-Harmonisierung seien hier nur beispielhaft genannt. Sollten sich die EG-Mitglieder auf einen Höchstgehalt von Teer in Tabak einigen, so würde der Export von Tabak aus einigen afrikanischen Entwicklungsländern erschwert, weil der Teergehalt ihrer Tabaksorten höher ist. Sollten zum zweiten die EG-Staaten die national unterschiedlichen Definitionen von Schokolade gegenseitig akzeptieren (Mindestkakaogehalt in einigen Staaten, in anderen Staaten aber nicht), so würde der Preisvorteil von Schokolade, die aus billigeren heimischen Speisefetten und anderen Ersatzstoffen für Kakao bestünde, für einige EG-Konsumenten vielleicht bestimmend sein und damit die Importnachfrage nach Kakao dämpfen. Exporteure von Kakao würden dies als neues NTH definieren, obwohl es der Konsument ist, der letztlich über den Standard entscheidet. Härtere Sicherheits- und Lärmschutzbestimmungen bei älteren Flugzeugen, die von Nicht-EG-Gesellschaften geflogen werden, sowie höhere Gewährleistungsansprüche oder allgemein mehr Konsumentenschutz gegenüber nicht-EG-ansässigen Touristikunternehmen oder Anbietern finanzieller Dienstleistungen fallen ebenfalls in diese Kategorie. Die Liste ließe sich beliebig verlängern, vor allem dann, wenn Einzelfragen wie der mögliche Wegfall von nationalen Verbrauchsteuern (beispielsweise auf Kaffee in der Bundesrepublik und Dänemark) mitberücksichtigt würden.

VI. Schlußfolgerungen

NTHs haben in den vergangenen Jahrzehnten Zölle eindeutig von der Rangliste der wichtigsten Handelshemmnisse verdrängt. Dies gilt für die EG ebenso wie für alle anderen Handelspartner. Das GATT hat es im Gegensatz zu Zöllen nicht vermocht, NTHs eindeutig abzugrenzen und auf ihre Umwandlung in Zölle zu drängen. Dies ist der einzige Weg, sie transparent und abbaubar zu machen. NTHs sind wohlfahrtstheoretisch und ordnungspolitisch schädlicher als Zölle, weil sie den Preismechanismus als Allokationssignal ausschalten. Gerade deswegen bedienen sich Regierungen ihrer gerne, weil NTHs selektiv, gezielt und kurzfristig mit sichererem Erfolg als Preisinterventionen zur Abwehr von Importen eingesetzt werden können.

Wirkungsanalysen von NTHs stoßen wegen der Heterogenität und Intransparenz der Hemmnisse auf erhebliche methodische und empirische Probleme. Bestenfalls sind Untersuchungen zu spezifischen NTHs wie Quoten oder ADVs aussagekräftig. Häufigkeitsverteilungen als Ersatzlösung für Wirkungsanalysen („inventories“) deuten zwar darauf hin, daß in den vergangenen zwanzig Jahren der Anteil der von NTHs betroffenen Importe gerade in der EG (aber nicht nur dort) gestiegen ist. Ein Beweis dafür, daß heute prohibitivere NTHs als früher eingesetzt werden, ist dies aber nicht. Immerhin ist der Anteil der extra-EG-Importe an der heimischen Marktversorgung auch in den von NTHs betroffenen Branchen stetig gestiegen, was natürlich nicht ausschließt, daß ohne NTHs noch ein höherer Marktanteil hätte erreicht werden können. Auch ist es besonders bedenklich, daß gerade diejenigen Länder am erfolgreichsten ihre Exporte in die EG ausdehnen konnten, die am stärksten durch gezielte NTHs

behindert wurden, so Japan und die Schwellenländer. Engpässe auf der Angebotsseite behindern Exporte offenbar mehr als NTHs. Zudem sorgt die zunehmende weltweite intra-industrielle Arbeitsteilung dafür, daß NTHs, die sich gegen Länder und nicht gegen Unternehmen richten, in ihrer Wirkung verblassen. Sorgen bereiten statt dessen wettbewerbsbeschränkende Übereinkünfte zwischen privaten Akteuren, die den stillschweigenden Segen der Regierung haben. Ihnen ist mit den herkömmlichen GATT-Regeln kaum beizukommen. Ähnliches gilt für werturteilsbegründete Handelsrestriktionen („soziales“ Dumping, „Umwelt“-Dumping).

Der EG-Binnenmarkt wird dazu führen, daß nationale NTHs durch gemeinschaftliche NTHs abgelöst werden. Ob die Summe unterschiedlicher nationaler NTHs die Exporte in die EG mehr behindert als ein einheitliche gemeinschaftliche NTHs, kann nicht pauschal beantwortet werden. Negativ wäre es in jedem Falle, wenn bislang freie Teilmärkte in der EG unter das Diktat gemeinschaftlicher NTHs gerieten. Positiv dagegen wirkt mehr Transparenz nach einer NTH-Flurbereinigung. Sie könnte das Signal zu einer Umwandlung von NTHs in THs geben. Nur wenn NTHs „gleichnamig“ gemacht werden, können sie addiert und später in einem Äquivalenzzoll „abgegolten“ werden. Davon jedoch ist die Gemeinschaft auch nach Vollendung des Binnenmarktes noch weit entfernt.

Literatur

- Bhagwati, Jagdish N.*, Dup Activities and Recent Seeking, in: *Kyklos*, Vol. 36 (1983), No. 4, S. 634–637.
- Dup Activities and Economic Theory, in: *European Economic Review*, Vol. 24 (1984), No. 3, S. 291–317.
- Deardorff, Alan V., Robert M. Stern*, Methods of Measurement of Non-Tariff Barriers, UNCTAD Document UNCTAD/ST/MD/28, United Nations, Geneva 1985.
- Donges, Juergen B.*, Art. Handelshemmnisse, nicht-tarifäre, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, 34./35. Lieferung, Stuttgart 1981, S. 784–794.
- Finger, J. Michael*, Antidumping and Countervailing Duties, Vortrag gehalten anlässlich der Konferenz „Can World Markets Support Continuing Export Expansion by Developing Countries?“, National Centre for Development Studies, 1.–4. September 1987, Canberra 1987, hektograph. Manuskript.
- GATT, Inventory on Non-Tariff Measures, GATT Document INV/NTM, October 1981 and Add.
- GATT, Trade Policy Review, The European Communities 1991, Vols. I and II, Geneva, June 1991.
- Hamilton, Carl B.*, An Assessment of Voluntary Restraints on Hong Kong Exports to Europe and the USA, in: *Economica*, Vol. 53 (1986), S. 339–350.
- Hindley, Brian*, The Design of Fortress Europe, in: *Financial Times*, 6. Januar 1989.
- Laird, Sam, Alexander Yeats*, Trends in Non-Tariff Barriers and Developed Countries, 1966–1986, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 126 (1990), H. 2, S. 299–325.
- Langhammer, Rolf J.*, Auswirkungen der EG-Binnenmarkt-Integration auf den Außenhandel der Entwicklungsländer, in: *Hermann Sautter* (Hrsg.), Konsequenzen neuerer handelspolitischer Entwicklungen für die Entwicklungsländer, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 197, Berlin 1990, S. 145–174.
- Messerlin, Patrick A.*, The EC Antidumping Regulations: A First Economic Appraisal, 1980–85, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 125 (1989), H. 3, S. 563–587.
- Nogués, Julio J., Andrezej Olechowski, L. Alan Winters*, The Extent of Non-Tariff Barriers to Industry Countries' Imports, World Bank Report No. DRDJ115, Discussion Paper, Washington, D. C. Januar 1985.

- Roningen, Vernon O., Alexander Yeats*, Nontariff Distortions of International Trade: Some Preliminary Empirical Evidence, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 112 (1976), H. 4, S. 613–625.
- Siebert, Horst*, *Außenwirtschaft*, 5. Auflage, Stuttgart 1991.
- Williamson, John*, *The Open Economy and the World Economy. A Textbook in International Economics*, New York 1983.