

Langhammer, Rolf J.

Book Part — Digitized Version

Die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer im GATT: Eine Nutzen- und Kostenbilanz

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Langhammer, Rolf J. (1987) : Die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer im GATT: Eine Nutzen- und Kostenbilanz, In: Die Neuordnung des GATT: Regeln für den weltwirtschaftlichen Strukturwandel und Technologietransfer. Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 50. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V. in Bonn am 7. und 8. Mai 1987, ISBN 3-428-06328-7, Duncker & Humblot, Berlin, pp. 117-144

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1982>

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 Sonderbehandlung der Entwicklungsländer im GATT

Eine Nutzen- und Kostenbilanz

Von Rolf J. Langhammer, Kiel

I. Einführung

Die Rolle der Entwicklungsländer im GATT unterscheidet sich grundsätzlich von der in der zweiten weltwirtschaftlichen Ordnungsinstitution, dem Internationalen Währungsfonds. Versuche, im Fonds Gruppenpositionen zu formulieren und durchzusetzen, haben im GATT keine Parallele gefunden, obgleich das GATT anders als der Fonds Entwicklungsländern ausdrücklich Sonderrechte einräumt. Nach bisherigen Erfahrungen verhalten sich viele Entwicklungsländer im GATT nach dem Minimumprinzip, d. h. sie streben einen bestimmten Erfolg durch ein Minimum an Einsatz an, in den meisten Fällen durch die bloße Mitgliedschaft. Die Regeln des GATT prämiieren ein derartiges Verhalten, da sie Mitnahmeeffekten Vorschub leisten. Derartige Effekte werden durch das Prinzip der unbedingten Meistbegünstigung ebenso begünstigt wie durch die Strategie der Industrieländer, nur mit dem über Marktöffnung zu verhandeln, der ein Maximum an Gegenzugeständnissen verspricht (principal supplier rule), d. h. mit anderen Industrieländern.

Verschiedene Untersuchungen weisen jedoch darauf hin, daß Taktieren nach dem Minimumprinzip in längerer Sicht nicht nur weitere Liberalisierungsfortschritte und damit die Zukunft des GATT gefährdet, sondern vor allem den Verfechtern derartiger Defensivstrategien selber schadet. Entwicklungsländer sollten daher in ihrem eigenen Interesse diese Strategien aufgeben (Srinivasan, 1982; Hudec, 1984; Leutwiler-Bericht, 1985; Curzon, 1986; Wijkman, 1986; Wolf, 1986; Langhammer/Sapir, 1987). Gegenthesen besagen, daß die Hauptverantwortung für die geringe Beteiligung der Entwicklungsländer an den bisherigen Liberalisierungsrunden in erster Linie bei den Industrieländern zu suchen ist und daß die Initiative zum Strategiewechsel von ihnen auszugehen habe (Krishnamurti, 1980; Ahmad, 1985; Lorenz, 1986).

Im folgenden wird untersucht,

- auf welchen institutionellen Grundlagen Sonderregeln für Entwicklungsländer im GATT beruhen (Kapitel II);

- ob Abweichungen von der unbedingten Meistbegünstigung und fortschreitenden Handelsliberalisierung auf der Importseite der Entwicklungsländer entwicklungsfördernd waren (Kapitel III);
- ob die Handelspräferenzen der Industrieländer für Entwicklungsländer den Begünstigten geholfen haben, mehr zu exportieren, als dies bei Gleichbehandlung der Fall gewesen wäre (Kapitel IV);
- ob die Vorverhandlungen für die kommende GATT-Runde veränderte Verhaltensweisen der Entwicklungsländer signalisieren (Kapitel V).

Schlußfolgerungen werden in Kapitel VI gezogen.

II. Grundlagen der Sonderbehandlung

Das GATT ist keine Freihandelsveranstaltung, sondern ein Forum für Protektionsabrüstung auf Gegenseitigkeit. Es läßt zu, Exportliberalisierung als ‚Nutzen‘ mit Importliberalisierung als ‚Kosten‘ zu saldieren und ordnet Handelsliberalisierung einem politischen Durchsetzungsprozeß unter, in dem die Opposition gegen eine Öffnung der Importmärkte diszipliniert werden soll. Folglich ist Importprotektion angebracht, sofern Handelspartner nicht willens sind, ihrerseits ihre Märkte zu öffnen. Von diesem politischen Selbstverständnis aus ist es kein weiter Weg zu der Sicht, daß Importliberalisierung Kosten verursacht, die nur den fortgeschritteneren Mitgliedern, nicht aber den „in der Entwicklung“ befindlichen Partnern auferlegt werden können. Diese Sicht folgt aus der These, daß die letztgenannten Mitglieder einer stärkeren Opposition gegen Importliberalisierung ausgesetzt sind als die erstgenannten und daß an dieser Opposition Liberalisierungsansätze scheitern würden, bestünde nicht die Rückzugsmöglichkeit für die Regierungen, Ausnahmeregeln für sich zu reklamieren.

Damit kann *aus der GATT-Konzeption heraus* die eine Seite ungleicher Behandlung von GATT-Mitgliedern erklärt werden, nämlich nicht selbst liberalisieren zu müssen, auch wenn dies die fortgeschritteneren Mitglieder tun. Ungleiche Behandlung beinhaltet aber auch noch eine zweite Seite, die Kehrseite der ersten. Wenn Länder im Entwicklungsprozeß von der Verpflichtung zur Importliberalisierung entbunden werden, hat dies zur Folge, daß ihre geschützten Industrien auf den Weltmärkten wettbewerbsunfähig werden. Sie können damit die Chancen, die sich ihnen durch die Marktöffnung seitens der anderen GATT-Mitglieder bieten, nicht wahrnehmen, es sei denn, ihnen wird ein besserer Marktzugang eingeräumt als Partnerländern, die ihre Industrien nicht oder weniger stark schützen. Handelspräferenzen für Entwicklungsländer stellen demnach die zweite Sicht ungleicher Behandlung dar. An die Stelle des Konzepts des komparativen Kostenvorteils tritt das des allmählichen Heranreifens zur internationalen Wettbe-

werbsfähigkeit: Ländern am Beginn des Entwicklungsprozesses werden Handelsinterventionen zugestanden und Vergünstigungen gewährt, die diesen Reifeprozess fördern sollen¹.

Ungleiche Behandlung dieser Art hat im GATT Tradition. Als Präambel der nie verwirklichten Havanna-Charta über eine internationale Handelsorganisation, die Handel und Entwicklung gleichrangig fördern sollte, stand das GATT von Beginn an unter dem Anspruch, Mitgliedern, die sich im Entwicklungsprozess befänden (‚ärmeren‘ Mitgliedern natürlich nur), Freikarten für einseitige Handelsinterventionen bereitzustellen. Sonderrechte für Protektion und Präferenzen dürfen seitdem Entwicklungsländer beanspruchen aus

- Art. XVIII GATT (Erziehungszollschutz und Restriktionen aus Zahlungsbilanzgründen), der viel weiter geht und erheblich unbestimmter ist als der entsprechende Artikel für entwickelte Länder (Art. XII),
- dem 1964 hinzugefügten Teil IV des GATT, der Entwicklungsländern erstmalig wie bei der UNCTAD einen Gruppenstatus zuerkannte und den Entwicklungsländern, ohne sie namentlich oder inhaltlich zu definieren, das Recht zusprach, Beiträge zur multilateralen Handelsliberalisierung zu verweigern, sofern diese inkonsistent mit ihren Entwicklungsbedürfnissen seien,
- der Rechtsrahmenerklärung der Tokio-Runde vom November 1979, die den Entwicklungsländern unterschiedliche und bevorzugte Behandlung zugestand (‚Enabling Clause‘ über Zollpräferenzen der Industrieländer für Entwicklungsländer, präferentielle Handelsvereinbarungen zwischen Entwicklungsländern, die nicht mit dem Zollunionsartikel XXIV GATT vereinbar seien, unterschiedliche und bevorzugte Behandlung von Entwicklungsländern bei Vereinbarungen über den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse und besonders bevorzugte Behandlung der am wenigsten entwickelten Länder) und schließlich
- aus der GATT-Ministertagung von Punta del Este im September 1986, die alle bisherigen Sonderregeln für die Entwicklungsländer ausdrücklich bestätigte.

¹ Auf eine kurze Parabel reduziert bedeutet dies: Auch wenn das Rauchen als gesundheitsschädlich erkannt worden ist, dürfen Arme weiterrauchen, solange sie noch nicht reich sind (Hudec, 1984). Gleichzeitig sollen Reiche Armen Medikamente verabreichen, mit denen die schädlichen Folgen des Rauchens behandelt werden.

III. Sonderrechte für die Handelspolitik der Entwicklungsländer

Bei den Sonderrechten, die Entwicklungsländer für ihre eigene Handelspolitik beanspruchen können, muß unterschieden werden zwischen dem Recht,

- bestimmte Handelspartner der Entwicklungsländer zu begünstigen, ohne daß sich diese Partner mit den jeweiligen Entwicklungsländern zu einer Freihandelszone oder Zollunion gemäß Art. XXIV GATT zusammenschließen;
- den Schutz heimischer Anbieter gegen die Konkurrenz aus GATT-Mitgliedern einseitig zu erhöhen, ohne letztere zu kompensieren;
- in multilateralen Zollsenkungsrunden eigene Liberalisierungsschritte zu verweigern, gleichzeitig aber von der Liberalisierung der Importmärkte der anderen Mitglieder über die unbedingte Meistbegünstigung zu profitieren.

Zur ersten Option: Im vergangenen Vierteljahrhundert haben Entwicklungsländer nicht nur zahlreiche Versuche unternommen, dem Vorbild der EG entsprechend Freihandelszonen, Zollunionen, Gemeinsame Märkte und Wirtschaftsunionen mit benachbarten Ländern zu gründen und mit ökonomischem Gehalt zu füllen. Sie haben zudem auch präferentielle Handelsvereinbarungen regionaler und überregionaler Bedeutung getroffen, die unterhalb der Schwelle der Freihandelszone blieben, und somit formal die Sonderregel beansprucht². Weitere präferentielle Handelsabkommen befinden sich im Verhandlungsstadium, darunter das nach Wunsch der UNCTAD möglichst alle Entwicklungsländer umfassende ‚Global System of Trade Preferences‘.

Es gibt wenige Themen in der entwicklungspolitischen Diskussion, die nach umfassenden empirischen Beobachtungen eine derart eindeutige Kosten- und Nutzenbilanz zulassen wie die über regionale Integration bzw. regionale oder überregionale Präferenzvereinbarungen zwischen Entwicklungsländern. Dabei sollen noch nicht einmal lediglich auf dem Papier bestehende Gemeinschaften wie beispielsweise der ‚Arabische Gemeinsame Markt‘ bewertet werden, die Haberler (1974 : 18) als Ausgeburten internationaler Bürokratie oder Pläne ambitionierter Politiker bezeichnete. Wie das Beispiel von Integrationsversuchen in Lateinamerika, Afrika, aber auch Asien

² Das bekannteste Beispiel eines überregionalen Präferenzabkommens ist das im Rahmen des GATT vereinbarte ‚Protocol Relating to Trade Negotiations Among Developing Countries‘, das 1971 geschlossen wurde und 1973 in Kraft trat, nachdem es von sechzehn Entwicklungsländern Europas, Asiens, Afrika und Lateinamerikas ratifiziert wurde (GATT, Basic Instruments and Selected Documents (BISD), 21S/126, 22S/73, 23S/147, 24S/154, 25S/163, 26S/337, 27S/172, 28S/129, 29S/155 und 30S/203). Zu einer Wirkungsanalyse siehe Langhammer (1980).

(ASEAN) zeigt, waren alle Ansätze außerstande, ihren Mitgliedern Wachstumsimpulse zu vermitteln, die auch nur annähernd an die heranreichten, die ihnen der Weltmarkt bot. Verteilungskonflikte gewannen rasch die Oberhand über Allokationsziele; Handelsumlenkung dominierte über Handelsschaffung; administratives Zuteilen von Industriestandorten zu bestimmten Mitgliedern verschüttete den Wettbewerb zwischen Regionen. Der Binnenzollabbau blieb in Anfängen stecken — sofern ein Zeitplan apriori festgesetzt worden war — oder beschränkte sich auf Güter, die keinem internen Verdrängungswettbewerb ausgesetzt waren und auch ohne Liberalisierung gehandelt worden wären. Dort, wo der Binnenzollabbau wie in der ehemaligen Ostafrikanischen Gemeinschaft oder in der früheren Lateinamerikanischen Freihandelszone tatsächlich Anpassungsdruck auslöste und den Bestand etablierter Industrien bedrohte, wurde er rasch zurückgenommen. Das Außenzollniveau orientierte sich weiterhin an der Protektionsnachfrage des Grenzanbieters, sofern nicht bereits natürliche Handelsbarrieren wie Transportkosten prohibitiv wirkten. Nicht zuletzt verlor selbst nennenswerter Binnenzollabbau viel von seiner handelsfördernden Wirkung, wenn nicht-tarifäre Hemmnisse unberührt blieben und überbewertete Wechselkurse die tarifäre Protektion redundant machten³. Kurz: Der Diskriminierungseffekt hat in allen Gemeinschaften die Oberhand über den Liberalisierungseffekt behalten, nicht nur wegen fehlender Binnenliberalisierung und der weiterhin hohen Außenprotektion, sondern auch wegen des geringen Binnenmarktvolumens. Bestenfalls blieben die Vereinbarungen bedeutungslos, schlimmstenfalls verschoben sie die Gewichte von einer exzessiven nationalen zur regionalen Importsubstitution.

Zur zweiten Option: Entwicklungsländer können einseitige Importrestriktionen allgemein aus entwicklungspolitischen Gründen (Teil IV GATT, Art. XVIII, 1-6 und Abschnitt C) oder im besonderen aus zahlungsbilanzpolitischen Gründen heraus (Art. XVIII: B) rechtfertigen. Eine Synopse der von betroffenen GATT-Mitgliedern offiziell monierten Importrestriktionen sowie der Stellungnahmen der Entwicklungsländer⁴ zeigt, was *entwicklungspolitische Gründe* anlangt, freibriefähnliches Verhalten: GATT-Mitglieder der untersten Einkommenskategorie, überwiegend aus Schwarzafrika, beschränken Importe einseitig, ohne dies inhaltlich zu begründen (Tabelle 1). Industrieländer, allen voran die USA, monieren dies; jedoch nicht mit dem Ziel einer Rücknahme, sondern lediglich in der Absicht, Beschränkungen zu formalisieren (Konsultationen) bzw. sie auf alle GATT-

³ Zu einer ausführlichen empirischen Analyse regionaler Integration einerseits sowie präferentieller Handelsvereinbarungen andererseits siehe *Langhammer* und *Spinanger* (1984 : Kapitel I und II).

⁴ Diese Notifikationen werden seit Beginn der achtziger Jahre vom GATT in einem detaillierten Verzeichnis nicht-tarifärer Hemmnisse gesammelt und laufend ergänzt (GATT, Inventory of Non-Tariff Measures. Part I-V, October 1981 und Add.)

Tabelle 1 — Verzeichnis der von Entwicklungsländern verhängten und von anzeigenden GATT-Mitgliedern aus entwicklungspolitischen Gründen gebilligten mengenmäßigen Beschränkungen (Stand September 1982)

Anzeigendes GATT-Mitglied	Entwicklungsland ^{a)}	Maßnahme	Anzeigeanlaß des Industrielandes	Stellungnahme des Entwicklungslandes
Kanada, USA	Barbados (3930)	Importlizenzierung	Handelshemmnis	Schutz heimischer Industrien; Anrufung Art. XVIII wird erwogen
USA	Benin (290)	Importrestriktionen	Diskriminierung gegenüber EG; keine Konsultation; Maßnahme erscheint gerechtfertigt nach Art. XVIII	—
USA	Burundi (240)	Importlizenzierung	Keine Konsultationen; Maßnahme erscheint gerechtfertigt nach Art. XVIII	Berufung auf Teil IV GATT und Art. XVIII
USA, Hongkong	Kamerun (800)	Importlizenzierung	siehe unter Benin	—
USA	Zentralafrikanische Republik (280)	Importquoten	Diskriminierung gegenüber Franc-Zonen-Ländern; keine Konsultationen	Erziehungszollargument zukünftige Konsultation zugesagt
USA	Chad (80)	Importlizenzierung	siehe unter Benin	—
USA	Kongo (1230)	Importlizenzierung	siehe unter Benin	—
Kanada, Ungarn, USA	Zypern (3720)	Importlizenzierung	Diskriminierung gegenüber osteuropäischen Ländern; keine Konsultation; Maßnahme erscheint gerechtfertigt nach Art. XVIII	Erziehungszollargument

USA	Kenia (340)	Importlizenzierung und Importquoten	Diskriminierung, Handelshemmnis	Erziehungszollargument
USA	Madagaskar (290)	Quoten und Vorweggenehmigung von Importen	siehe Benin	keine Diskriminierung
USA	Malawi (210)	Importlizenzierung	Diskriminierung gegenüber Sterling-Block-Ländern; keine Konsultation; Maßnahme erscheint gerechtfertigt nach Art. XVIII	keine Diskriminierung
USA, Japan	Mauretanien (440)	Importlizenzierung	siehe unter Benin	Konsultationen zugesagt
USA, Japan	Niger (240)	Diskriminierung, Vorweggenehmigung	siehe unter Benin	Diskriminierungsvorwurf bestritten
USA	Ruanda (270)	Importlizenzierung	Handelshemmnis	—
Japan, USA	Senegal (440)	Importzertifikate	siehe unter Benin	Diskriminierungsvorwurf bestritten
USA	Tanzania (240)	Importlizenzierung	keine Konsultation; Maßnahme erscheint gerechtfertigt nach Art. XVIII	Erziehungszollargument, Diskriminierungsvorwurf bestritten
USA	Togo (280)	Importlizenzierung	siehe unter Zentralafrikanische Republik	—
USA	Sierra Leone (380)	dto.	Handelshemmnis	—
USA	Burkina Faso (180)	dto.	siehe unter Benin	—

^{a)} In Klammer: Pro-Kopf-Einkommen in US \$ 1983.

Quelle: GATT, Inventory on Non-Tariff Measures, October 1981; Add. I-V, September 1982. — Eigene Zusammenstellung.

Mitglieder zu erweitern, sofern der Verdacht diskriminierender Anwendung besteht. Dieses permissive Verhalten der Industrieländer geht so weit, daß Entwicklungsländer sogar explizit auf die Möglichkeit hingewiesen werden, entwicklungspolitische Gründe geltend zu machen.

Dies läßt folgende Schlüsse zu:

Erstens, solange die Entwicklungsländer keine zahlungsbilanzpolitischen Gründe für Importrestriktionen vorbringen können, berufen sie sich auf ‚development needs‘, d. h. konkret auf das Erziehungszollargument⁵. Dabei wird offensichtlich der Konsultationsweg vermieden und der Hinweis auf das rudimentäre Entwicklungsniveau für ausreichend gehalten, sofern überhaupt Importrestriktionen begründet werden.

Zweitens, die USA als nahezu alleiniges Klageland monieren lediglich die Diskriminierung *eigener* Exporte in die Länder gegenüber EG-Exporten oder Exporten anderer GATT-Mitglieder sowie die fehlende Unterrichtung, nicht aber die Rechtmäßigkeit der Maßnahme, geschweige denn deren ökonomische Sinnhaftigkeit. Das GATT erscheint hier wiederum nicht als Veranstaltung, Protektion gemeinsam zurückzudrängen, sondern Exportinteressen gegenüber konkurrierenden Exporteuren durchzusetzen. Nicht Abbau der Hemmnisse, sondern die Gültigkeit der Hemmnisse für alle Partner erscheint als Ziel. Als gleichrangige Verhandlungspartner werden Entwicklungsländer, die sich auf das Erziehungszollargument berufen, nicht angesehen. Im Gegenteil, nach dem Kriterium des Pro-Kopf-Einkommens scheiden etwa 40 vH der GATT-Mitglieder als Verhandlungspartner aus, da sie sich alle auf das ‚development needs‘-Argument berufen und dieses akzeptiert wird⁶.

Drittens, die EG tritt kein einziges Mal als Klageland gegenüber den Mitgliedern auf, mit denen sie in der überwiegenden Zahl der Fälle über das Lomé-Abkommen verbunden ist. Hier wird deutlich, daß entwicklungspolitisch begründete Handelsinterventionen ihren stärksten Fürsprecher im GATT in der EG gefunden haben, abgesehen von den Entwicklungsländern selbst. Es spricht einiges für die These, daß der Konflikt zwischen den USA und der EG in der Frage der Ungleichbehandlung der Entwicklungsländer das Ausufern einer permissiven Entwicklungsideologie gefördert hat. Bei diesem Konflikt geht es nicht mehr um den Schaden, den sich Entwicklungsländer selber zufügen, wenn dem Erziehungszollargument gefolgt wird, sondern lediglich um die alte Auseinandersetzung zwischen der Gemeinschaft

⁵ Das gilt beispielsweise für die afrikanischen GATT-Mitglieder der Franc-Zone, deren Zahlungsbilanzdefizite entweder im Clearing-Verfahren von Überschußländern der Franc-Zone oder vom Leitwährungsland Frankreich finanziert werden.

⁶ Zusätzlich zu den in Tabelle 1 aufgelisteten Ländern haben sich nach dem GATT-Verzeichnis noch Nicaragua, Nigeria, Malta, Ruanda, Trinidad und Tobago, Tunesien und Uganda auf das Erziehungszollargument berufen.

und den USA, ob die Präferenzabkommen der EG mit ehemaligen Kolonien der EG-Mitglieder GATT-konform nach Art. XXIV sind oder nicht⁷. Dabei ist völlig in den Hintergrund gedrängt worden, daß die effiziente Produktion öffentlicher Güter durch Private nicht durch Importprotektion, sondern nur durch zeitlich begrenzte und produktionsbezogene Beihilfen erreicht werden kann, von der erstbesten Lösung vollkommener Kapitalmärkte einmal abgesehen (Baldwin, 1969). Wie fundiert diese These ist, zeigt sich deutlich an der Wettbewerbsunfähigkeit und dem geringen Wachstums- und Beschäftigungsbeitrag der Industrien gerade in den Ländern, die im GATT Importrestriktionen allgemein mit ‚development needs‘ und konkret mit dem Erziehungszollargument rechtfertigen⁸.

Im Gegensatz zu entwicklungspolitisch motivierten Importrestriktionen, mit denen längerfristige „Struktur“-probleme behoben werden sollen (jedenfalls nach der Vorstellung der Entwicklungsländer), könnte erwartet werden, daß *zahlungsbilanzmotivierte Eingriffe* in den Zugang zu Entwicklungsländermärkten lediglich kurzfristiger und vorübergehender Natur seien. Dem ist nicht so. Spätestens seit dem ersten Ölpreisschock und den starken realen Wechselkursschwankungen nach 1973 sind vor allem fortgeschrittene Entwicklungsländer, auch und gerade aus den Reihen der ölexportierenden Länder, mit permanenten Zahlungsbilanzkrisen konfrontiert worden. Viele Länder, vor allem aus dem lateinamerikanischen Raum, haben dabei auf kurzfristige Stabilisierungsmaßnahmen zurückgegriffen und einer Politik der Importdrosselung und binnenmarktorientierten Entwicklung Priorität eingeräumt, anstatt die vielfältigen Diskriminierungen der Exporte als Folge von Importprotektion und Wechselkursverzerrungen abzubauen.

Die Optionen des Art. XVIII : B halfen ihnen dabei, Importrestriktionen GATT-konform zu gestalten, nicht nur, weil sie inhaltlich weitgehender sind als die des Art. XII für die Industrieländer. Wichtig war vor allem, daß es den Entwicklungsländern als Ergebnis der Tokio-Runde zugestanden wurde, Art. XVIII : B über mengenmäßige Beschränkungen hinaus auch auf andere Behinderungen der Importe wie Zollaufschläge, Bardepotverpflichtungen usw. auszudehnen (GATT, 1979 : 150). Zwar geschah dies in der Absicht, alle importbeschränkenden Maßnahmen in die Konsultationsverpflichtung einzubeziehen und somit Transparenz herzustellen⁹. Erkauft wurde die Offenle-

⁷ Die Gemeinschaft bejaht diese Frage und fügt unter anderem auch entwicklungspolitische Gesichtspunkte für Ungleichbehandlung an. Siehe hierzu die fundamentale Kritik *Pattersons* (1966 : Kapitel IV und V; 1983).

⁸ Siehe hierzu Agarwal et al. (1985), die die Hauptverantwortung für den wachsenden Entwicklungsrückstand der in Tabelle 1 aufgeführten Länder in exzessiven Güter- und Faktorpreisinterventionen der jeweiligen Regierungen sehen, hohe Importprotektion eingeschlossen.

⁹ Entwicklungsländer, die Art. XVIII : B anrufen, um Importbeschränkungen aus Zahlungsbilanzgründen zu rechtfertigen, müssen in zweijährigem Abstand das

gungspflicht jedoch mit ungleicher Behandlung: Während die Vereinbarung die Industrieländer „verpflichtet“, restriktive Maßnahmen aus zahlungsbilanzpolitischen Gründen so weit wie möglich zu unterlassen, fehlt eine derartige Klausel für Entwicklungsländer. Ungleiche Behandlung wird auch dahingehend praktiziert, daß Industrieländer bei ihren Maßnahmen die Exportinteressen der Entwicklungsländer berücksichtigen sollen, während Entwicklungsländer „externe Faktoren“ und „vereinfachte Konsultationsverfahren“ für sich reklamieren dürfen. Im Klartext: Art. XVIII : B ist auf Transparenz, nicht auf Abschaffung der von Entwicklungsländern verfolgten handelsbeschränkenden Maßnahmen ausgerichtet, während Konsultationen für Industrieländer unter Art. XII viel stärker die Beseitigung der Maßnahmen anstreben (Anjaria, 1986 : 12).

Eine Übersicht über die formell von Entwicklungsländern nach Art. XVIII: B vorgenommenen Konsultationen zwischen 1974 und 1986 weist aus, daß vereinfachte Konsultationen, d. h. bloße Offenlegungen, dominieren und daß mit Ausnahme Mexikos, das erst 1985 den GATT-Aufnahmeantrag stellte, alle wesentlichen Schuldnerländer vertreten sind (Tabelle 2). Darüber hinaus gibt es nach Fonds-Schätzungen weitere sechzehn Entwicklungsländer, die Importzollaufschläge und Bardepotverpflichtungen eingeführt haben, ohne das GATT zu konsultieren¹⁰. Dies zeigt erstens deutlich, daß auch zahlungsbilanzpolitisch begründete Importrestriktionen von Entwicklungsländern permissiv im GATT behandelt werden, und zwar nicht nur absolut, sondern auch im Verhältnis zu Restriktionen, die aus gleichem Anlaß von Industrieländern vorgenommen werden. Zweitens kann auch die These von der Kurzfristigkeit der Maßnahmen nicht aufrechterhalten werden. Dagegen spricht, daß seit 1974 alle bedeutenden Schuldnerländer regelmäßig konsultierten, d. h. ihre Maßnahmen revolvieren und somit die Grenzen zwischen dauerhaften entwicklungspolitisch begründeten Hemmnissen und zahlungsbilanzmotivierten Restriktionen verwischen.

Somit besitzen Entwicklungsländer *gleich welchen Entwicklungsniveaus de facto* die Wahl darüber, ob sie konsultieren oder nicht, und wenn sie konsultieren, auf welchen GATT-Artikel sie ihre Maßnahmen stützen. Wenn dabei, von den ärmsten Ländern einmal abgesehen, überwiegend von der Zahlungsbilanz (Art. XVIII : B) und weniger vom Erziehungszollschutz

GATT Committee on Balance of Payments Restrictions konsultieren, d. h. ihre Maßnahmen transparent machen und rechtfertigen (Industrieländer nach Art. XII in jährlichem Abstand). Dabei ist zwischen vereinfachten und vollen Konsultationen zu unterscheiden. Während die erstgenannte im wesentlichen lediglich der Transparenzpflicht genügt, wird bei der letztgenannten unter Hinzuziehung von Analysen des Währungsfonds eine Wirkungsanalyse der Maßnahmen erstellt.

¹⁰ Nach Anjaria (1986) sind dies Belize, Burkina Faso, Zypern, Dominikanische Republik, Haiti, Jamaika, Kenia, Mauritius, Nicaragua, Ruanda, Sierra Leone, Surinam, Thailand, Uruguay, Sambia und Simbabwe.

(Art. XVIII : C) her argumentiert wird, dann im wesentlichen deshalb, weil das Abheben auf die Zahlungsbilanz den Schutz aller Industrien erlaubt, während das Erziehungszollargument nach Art. XVIII : C nur den Schutz *einer* bestimmten Industrie zuläßt. Hinzu kommt noch, daß das Zahlungsbilanzargument Vergeltungsmaßnahmen der betroffenen GATT-Mitglieder ausschließt, während Art. XVIII : C die Möglichkeit offen läßt, daß Betroffene ihrerseits zu Vergeltungsmaßnahmen greifen. Jedoch hat auch hier die Tokio-Runde dazu beigetragen, Klarheiten zu beseitigen und Rechtsunsicherheit herzustellen: Die Vereinbarung über ‚Safeguard Action for Development Purposes‘ gesteht den Entwicklungsländern nicht nur zu, einzelne Industrien zu schützen, sondern auch Restriktionen zu ergreifen, um „breitere“ Entwicklungsziele zu erreichen (GATT, 1979 : 104). Zudem können sie unter „ungewöhnlichen Umständen“ Restriktionen aus entwicklungspolitischen Gründen einführen, ohne prozedurale Karenzfristen einzuhalten. Dies ist ein Widerspruch in sich, denn das Erreichen entwicklungspolitischer, d.h. langfristiger Ziele kann nicht davon abhängen, ob Karenzfristen zwischen 30 und 90 Tagen eingehalten werden oder nicht.

Zur dritten Option: Die Frage, ob Entwicklungsländer selbst aktiv im Rahmen des GATT liberalisiert haben, läßt sich nicht vollständig beantworten, wenn lediglich auf die sogenannten Konzessionslisten innerhalb der multilateralen Zollsenkungsrunden und die daran beteiligten Entwicklungsländer abgestellt wird. Dieser Beitrag war, wie Tabelle 3 für die Tokio-Runde ausweist, gering. Sowohl was die Zahl der Länder als auch den Liberalisierungsumfang und das Zollsenkungsausmaß anlangt, blieben Beiträge der Entwicklungsländer deutlich hinter dem zurück, was Industrieländer anboten. In einigen Fällen wurden Zölle lediglich für bindend erklärt und damit nicht zurückgenommen, sondern im Niveau festgeschrieben. Ein derartiges Ergebnis entspricht ganz der Vorstellung ungleicher Behandlung unter den Vorzeichen unbedingter Meistbegünstigung und der ‚principal supplier rule‘. Länder mit kleinen Binnenmärkten können dabei zu Trittbrettfahrerverhalten veranlaßt werden, weil sie keine gleichwertigen Konzessionen in den Verhandlungen mit Industrieländern bieten können.

Tatsächlich haben jedoch zahlreiche Entwicklungsländer außerhalb der multilateralen Verhandlungen unilateral liberalisiert, weil die negativen Allokations- und Distributionswirkungen exzessiver Binnenmarktorientierung politisch nicht mehr vernachlässigt werden konnten¹¹. Hinzu kommt, daß vor dem Hintergrund schwerer Zahlungsbilanzkrisen die Rückgewinnung der Kreditwürdigkeit auf internationalen privaten Kapitalmärkten, aber auch der Zugang zu Krediten des IMF oder der Weltbank (Strukturan-

¹¹ Viele Regierungen sahen sich mit rasch wachsenden Schattenwirtschaften konfrontiert, die als Konsequenz eines kleinen, hoch protegierten formalen Sektors entstanden und die die Autorität der Regierungen und damit die Fähigkeit zur Produktion kollektiver Güter deutlich minderten.

Tabelle 2: Konsultationen des GATT-Komitees für Zahlungsbilanzrestriktionen nach Art. XVIII: B, 1974-1986

Entwicklungsländer	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ägypten		X		X		X		X		X		X	
Argentinien		X			X								<u>X</u>
Bangladesch	X		X		X		X		X		X		X
Brasilien			<u>X</u>		<u>XX</u>		X	<u>X</u>		<u>X</u>		X	
Chile	X	X			X								
Ghana	X		X		X		X		X	<u>X</u>		X	
Griechenland ^{a)}	<u>X</u>		X		X		<u>X</u>	<u>X</u>					<u>X</u>
Indien		X			<u>XX</u>		X		X		X		X
Indonesien		X		X		X							
Jugoslawien	<u>X</u>		<u>X</u>		X			<u>XX</u>			X		X
Kolumbien												<u>X</u>	
Korea		X	<u>X</u>		X	<u>X</u>		X		X	<u>X</u>		X
Nigeria											<u>X</u>		X
Pakistan		X		X	<u>X</u>		X		X			X	
Peru	X	<u>X</u>		X		X		X		X			X
Philippinen							<u>X</u>		X		X		
Sri Lanka		X		X		X		X		X		X	
Türkei		<u>X</u>		X		<u>X</u>		X		X		X	
Tunesien	X		X		X	<u>X</u>		X		X			

^{a)} Konsultationen sowohl nach Art. XVIII als auch nach Art. XVIII : B. X = vereinfachte Konsultationen X = volle Konsultationen

Quelle: Anjaria (1986 : 34).

Tabelle 3

**Liberalisierungsangebote von Entwicklungsländern im Rahmen der Tokio-Runde
— Liberalisierungsumfang und Zollsenkungsausmaß**

Land	Liberalisierungsumfang ^{a)} (in vH)	Zollsenkungsausmaß ^{b)}
Ägypten	1,3	33,3
Argentinien	5,9	39,5
Brasilien	0,6	16,3
Elfenbeinküste	3,5	0
Indien	13,3	19,1
Indonesien	2,3	3,3
Jamaika	0,1	0
Korea, Rep.	5,7	18,4
Malaysia	1,0	0
Pakistan	0,1	70,6
Peru	1,5	0
Singapore	0,1	0
Zum Vergleich: Industrieländer	46 ^{c)}	39

^{a)} Anteil der begünstigten Importe an den Gesamtimporten 1979 oder nächstverfügbarem Jahr.

— ^{b)} Berechnet nach

$$\frac{\sum_i y_i M_i}{\sum_i t_i M_i} \cdot 100,$$

wobei

y die Differenz zwischen Ausgangszollsatz und GATT-Konzessionszollsatz ist, t der Ausgangszollsatz und M der Ausgangswert der Importe, jeweils beim Gut i . — ^{c)} Importe aus Entwicklungsländern.

Quelle: Eigene Schätzungen nach nationalen Außenhandelsstatistiken:

Ägypten: Federation of Egyptian Industries, Yearbook 1979.

Argentinien: Intercambio Comercial Argentina Segun N.C.C.A. Ano 1979.

Brasilien: Comercio Exterior do Brasil, Importação, 1979.

Elfenbeinküste: UN, Commodity Trade Statistics, Series D.

Indien: Monthly Statistics of Foreign Trade of India, 1979, March-May, Vol. 2.

Indonesien: Imports by Commodity and Country of Origin 1979.

Jamaika: External Trade 1979 (Provisional), Dept. of Statistics.

Korea, Rep.: Import: Statistical Yearbook of Foreign Trade, Office of Customs Administration, 1979.

Malaysia: Annual Statistics of External Trade, 1979.

Pakistan: Foreign Trade, Statistics Division, 1979.

Peru: UN, Commodity Trade Statistics, Series D.

Singapore: Import and Export, Singapore Trade Statistics.

Die Zollsätze wurden entnommen aus GATT (1980:33) und GATT, Geneva (1979)

Protocol, Schedules, Vols. I-IV, 156 I-156 IV. Geneva, 30 June 1979 und Protocol Supplementary, 164, 22 November 1979.

passungsdarlehen) daran geknüpft wurde, nationale Preise und Preisrelationen an internationale Preise anzupassen. Verändert werden mußten dabei nicht nur die Wechselkursregime, sondern auch die Handelsregime. Man kann sagen, daß die internationale Geld- und Kreditordnung zumindest in Teilen die internationale Handelsordnung im Bereich der Entwicklungsländer dominiert und diszipliniert hat. Dies liegt daran, daß die monetäre Ordnung über einen wirksamen Sanktionsmechanismus verfügt, während sich die Handelsordnung ihrer Mechanismen gegenüber Entwicklungsländern weitgehend begeben hat. Daß Länder wie Argentinien, Brasilien, Indien, Korea, Taiwan und Thailand in den achtziger Jahren ihre Handelsregime liberalisierten, vor allem aber auch nicht-tarifäre durch tarifäre Maßnahmen ersetzten, zeigt eine Übersicht, die nur die wichtigsten Länder und deren Politik aufführt (Tabelle 4)¹². Auch andere Länder bis hin zur untersten Einkommenskategorie (beispielsweise Ghana und Zaire) haben sich der zwingenden Notwendigkeit zur Liberalisierung nicht länger verschließen können, ohne dabei das GATT und die internationale Handelsordnung im Auge zu haben.

Wenn Erfolge ausblieben und die Märkte wieder geschlossen wurden, so lag es zumeist daran, daß die Liberalisierung des Handelsregimes ebenso ad hoc und inkohärent zu anderen wirtschaftspolitischen Schritten eingeleitet wurde, wie sie in der Vergangenheit bereits mehrmals beendet wurde. Blieb der Wechselkurs überbewertet, so erwies sich die Senkung der tarifären Protektion wirkungslos in bezug auf eine Intensivierung der Importkonkurrenz, weil der Importwert zum offiziellen Wechselkurs berechnet und auch auf dieser Basis der Zoll erhoben wurde (Zollredundanz).

Aber selbst wenn die effektive Protektion gesenkt und der Wechselkurs angepaßt wurde, scheiterte oft die Liberalisierung des Handelsregimes an der Inkonsistenz des gesamten Politikbündels. Blieb beispielsweise der heimische Kapitalmarkt stark reguliert, so konnte er nicht die Anreize zur privaten Kapitalbildung schaffen, die notwendig gewesen wären, um die mit der intensivierten Importkonkurrenz verbundene Abschreibung eines Teils der heimischen Sachkapitalstocks zu kompensieren. Neues einheimisches Kapital für neue Branchen, die nach der Wechselkursanpassung und der Senkung der Protektion wettbewerbsfähig wurden, stand somit ebensowenig zur Verfügung wie privates ausländisches Kapital, das oft der Dauerhaftigkeit des Reformkurses mißtraute und abwartete. An den Problemen des ‚timing‘ und ‚sequencing‘ einer Liberalisierungsstrategie, der mangelnden Konsistenz von Politikmaßnahmen bei gleichzeitig zunehmender Marknterdependenz sowie der fehlenden Glaubwürdigkeit der Regierungspolitik bei in- und ausländischen Kapitalanbietern sind viele Reformansätze rasch

¹² Die in Tabelle 4 aufgeführten sechzehn Entwicklungsländer zeichnen für etwa 90 vH der Industriegüterexporte aus Entwicklungsländern verantwortlich.

gescheitert bzw. zu einer ‚stop and go‘-Politik degeneriert (Hiemenz/Langhammer, 1986 : Chapter IV). Dies belegen in Tabelle 4 im Bereich der Handelspolitik die Beispiele Argentiniens, Malaysias und Thailands, die entweder nach einer Phase der Marktöffnung auf einen restriktiveren Kurs umschwenkten (Malaysia, Thailand) oder umgekehrt Importhemmnisse abzubauen begannen (Argentinien).

Alle diese Beispiele zeigen, daß die meisten Entwicklungsländer ihre Handelspolitik in der Vergangenheit weder in der einen Richtung (Marktschließung) noch in der der Marktöffnung nach Reziprozitätsgesichtspunkten ausgerichtet haben. Sie zeichnen sich statt dessen durch Einseitigkeit der Maßnahmen aus, unter Beharren auf einem Sonderstatus in der einen Richtung und unter äußerem Druck in der anderen Richtung, aber auch durch Unstetigkeit und mangelnde Vorhersehbarkeit. Dies hat ihre Effizienz in der Vergangenheit erheblich beeinträchtigt, weil heimische wie ausländische Investoren auf dauerhafte Preissignale nicht rechnen konnten und daher ihre Investitionsentscheidungen auf kurzfristige Planungshorizonte einstellten. Gleichzeitig hat die Unstetigkeit einseitiger handelspolitischer Maßnahmen diese Länder bislang als Träger einer liberalen Handelsordnung innerhalb des GATT disqualifiziert. Die ökonomischen Kosten für die Inanspruchnahme der Position, innerhalb des GATT „ ‚non-contracting‘ contracting parties“ (Wolf, 1986 : 4) zu sein, d. h. die GATT-Verpflichtungen nicht zu erfüllen, haben die Länder selbst getragen.

IV. Die andere Seite der Ungleichbehandlung: Exklusivpräferenzen für Entwicklungsländer

Wenn das Rauchen, obgleich als gesundheitsschädlich erkannt, Armen gestattet ist, solange sie noch nicht reich sind, können dann Medikamente, die die Armen von den Reichen erhalten, die schädlichen Folgen des Rauchens kurieren? Dieser Zusammenhang zwischen der einen Seite der Ungleichbehandlung, dem Exklusivrecht auf Protektion, und der anderen Seite, dem Exklusivrecht auf Präferenzen, ist lange Zeit vernachlässigt worden. Statt dessen wurde der Erfolg von Präferenzen stärker in Abhängigkeit vom Verhalten der Industrieländer als von dem der Entwicklungsländer gesehen¹³. Tatsächlich aber stellen Präferenzen nur *eine* mögliche Form der

¹³ Johnson beispielsweise (1966, 1967 : 199-201) unterschied zwischen der ‚rational protectionist view of preferences‘, nach der Industrieländer Handel von nicht-begünstigten starken Handelspartnern auf begünstigte schwächere Partner umzulenken anstreben, und der ‚free trader’s view of preferences‘, die die Maximierung der Handelsschaffung zu Lasten der heimischen Produktion als Ziel sieht. Der Erfolg der Präferenzen hänge davon ab, sie auf Güter zu konzentrieren, in denen Entwicklungsländer bereits komparative Vorteile besäßen oder sie potentiell hätten, d.h. die ‚free

Tabelle 4: Niveau und Trends in den Handelspolitiken wichtiger Entwicklungsländer 1978-84

	Institutionelle Faktoren (Beteiligung an multilateralen Zollverhandlungen) ^c				Klassifizierung der Handelspolitik, ihrer Trends und der Zahlungsbilanzsituation ^f	
	GATT-Mit- gliedschaft	Zoll- konzessionen	Beteiligung an Codes über nicht-tarifäre Hemmnisse ^d	Konsultationen über Importregime ^e	1978-82	1983-84
Argentinien	ja	1979 Protokoll	TB; IL; CV;	Regelmäßige Konsultationen	Mehr Handelsrestrik- tionen, abnehmende Transparenz als Folge von Zahlungsbilanz- problemen	Maßnahmen in Richtung Abbau von Importrestrik- tionen
Brasilien	ja	1979 Ergän- zungs- protokoll	TB; SCD; CV;	dto.	dto.	dto.
Chile	ja	dto.	TB; SCDM; IL;	dto.	dto.	dto.
Mexico	nein ^g	—	—	—	dto.	dto.
Ägypten	ja	1979 Ergän- zungs- protokoll	TB; SCDM; IL;	Regelmäßige Konsultationen	dto.	Zunehmende Restrik- tionen durch zusätzliche nicht-preisliche Eingriffe
Indien	ja	dto.	SCD; IL; CV;	dto.	Zunehmende Handels- liberalisierung, mehr Transparenz, Zahlungs- bilanzprobleme	Zunehmende graduelle Handelsliberalisierung
Israel	ja	dto.	nein	dto.	Mehr Handelsrestrik- tionen und abnehmende Transparenz als Folge von Zahlungsbilanz- problemen	Zunehmende Restrik- tionen durch zusätzliche nicht-preisliche Eingriffe
Nigeria	ja	nein	nein	Erste Konsulta- tionen 1983	dto.	dto.
Hongkong	ja ^h	nein	nein	Keine Konsul- tationen	Offener Markt; keine Zahlungsbilanz- probleme	Keine Änderung der Zu- gangsbedingungen

Indonesien	ja	1979 Ergänzungsprotokoll	nein	Regelmäßige Konsultationen	Zunehmende Handelsrestriktionen und abnehmende Transparenz als Folge von Zahlungsbilanzproblemen	Zunehmende Restriktionen durch zusätzliche nicht-preisliche Eingriffe
Korea, Rep.	ja	dto.	TB; SCD; CV;	dto.	Zunehmende Handelsliberalisierung, mehr Transparenz, Zahlungsbilanzprobleme	Zunehmende graduelle Handelsliberalisierung
Malaysia	ja	dto.	nein	Keine Konsultationen	Relativ liberales Handelsregime, geringfügige Zahlungsbilanzprobleme	Zunehmende Restriktionen durch zusätzliche nicht-preisliche Maßnahmen
Philippinen	Beitritt 1980	nein	TB;	Regelmäßige Konsultationen	Zunehmende Handelsrestriktionen als Folge von Zahlungsbilanzproblemen	dto.
Singapore	ja	1979 Ergänzungsprotokoll	TB; GP;	Keine Konsultationen	Liberales Handelsregime, keine Zahlungsbilanzprobleme	Keine Änderung der Zugangsbedingungen
Taiwan	nein	—	—	—	Zunehmende Handelsliberalisierung, keine Zahlungsbilanzprobleme	Zunehmende graduelle Handelsliberalisierung
Thailand	Beitritt 1982	—	—	Keine Konsultationen nach 1982	Zunehmende Handelsliberalisierung, mehr Transparenz, Zahlungsbilanzprobleme	Zunehmende Restriktionen durch zusätzliche tarifäre Maßnahmen

^{a)} Beitritt 1985 beantragt. — ^{b)} 1986 als Vollmitglied beigetreten. — ^{c)} Tokio-Runde. — ^{d)} Abkürzungen für Übereinkommen zu nicht-tarifären Hemmnissen, die von den jeweiligen Entwicklungsländern unterzeichnet wurden: TB = Technische Handelsbarrieren; GP = Öffentliches Beschaffungswesen; SCD = Subventionen und Ausgleichszölle; IL = Importlizenzierung; CV = Zollwertregelungen. — ^{e)} In Zusammenhang mit dem GATT Komitee für zahlungsbilanzbezogene Restriktionen (Art XVIII:B). — ^{f)} Abnehmende Transparenz bedeutet Hinwendung zu nicht-preislichen Restriktionen wie diskretionäre Lizenzierung, Devisenrationierung, Importverbote etc. Die Philippinen führten neben weiteren nicht-tarifären Hemmnissen zusätzliche tarifäre Maßnahmen ein (Importzuschläge).

Beteiligung von Dritten an den Kosten eines mittelfristigen Strukturwandels in Entwicklungsländern dar und sind in ihrem Erfolg daher zunächst entscheidend von der Bereitschaft der Entwicklungsländer abhängig, den Strukturwandel mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen einzuleiten.

Wollen beispielsweise rohstoffexportierende Entwicklungsländer mit Industriegütern auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig werden, so werden sie real stärker abwerten müssen, als notwendig ist, um die Devisenerlöse, die im wesentlichen vom Export der traditionellen Erzeugnisse bestimmt sind, zu maximieren. Dies rührt daher, daß mineralische und landwirtschaftliche Rohstoffe niedrige Preiselastizitäten aufweisen, so daß eine Abwertung die Erlöse aus dem Export dieser Güter mindert. Zwar stehen dieser Einbuße Erlöszuwächse aus dem Export der Industriegüter gegenüber, die höhere Preiselastizitäten aufweisen. Angesichts des zunächst geringen Anteils von Industriegütern am Exportangebot dürften jedoch die Einbußen höher als die Zuwächse sein, es sei denn, Industriegüterexporte werden durch eine hohe reale Abwertung besonders stimuliert. Entwicklungsländer sehen sich somit einem wechsellkurspolitischen Konflikt zwischen dem kurzfristigen Ziel der Exporterlösmaximierung bei unveränderter Güterstruktur und dem mittelfristigen Ziel der Erlössteigerung durch Exportdiversifizierung gegenüber (Murray, 1977 : 18 ff). Exportsubventionen für Industriegüter bei gleichzeitiger Erhebung von Exportsteuern auf Rohstoffe können Auswege aus diesem Konflikt bieten, ebenso wie gespaltene Wechselkurse. Ganz abgesehen von möglichen Vergeltungsmaßnahmen der Industrieländer aber liegen die Finanzierungskosten in jedem Falle auf seiten der Entwicklungsländer, sei es durch die direkte Subventionierung als Ersatz für eine Abwertung, sei es durch die Reduzierung des Exportpreises in ausländischer Währung als Folge der Abwertung. Zollpräferenzen für Industriegüter aus Entwicklungsländern verschieben die Finanzierungslasten auf die Industrieländerseite, denn sie erhöhen die Industriegüterexporterlöse, ohne die der Primärgüter zu schmälern. Finanziert wird der Strukturwandel von der Regierung des Importlandes (durch verminderte Zolleinnahmen), von Produzenten in nicht-begünstigten Ländern (durch Handelsumlenkung) und von den konkurrierenden Produzenten im Importland. Die Konsumenten im Importland erhalten einen Realeinkommensgewinn mit der wahrscheinlichen Folge, daß die Nettolast für das importierende Land negativ wird¹⁴.

trader's view' zum Zuge kommen zu lassen. Dabei legte er das Schwergewicht auf die Senkung der effektiven Protektion durch Präferenzen und setzte voraus, daß Entwicklungsländer ihre Bestrebungen nach industrieller Selbstversorgung aufgäben und daß Industrieländer zum Abbau von Kapazitäten in den bislang geschützten Branchen bereit wären. Gerade die letztgenannte Voraussetzung wurde bereits 1966 von Patterson als unrealistisch bezeichnet, lange bevor empirische Ergebnisse deutlich machten, daß in der Tat die 'protectionist view of preferences' vorherrschte und daß Geberländer Präferenzen nicht als Allokations-, sondern als Redistributionsinstrument ansahen.

Präferenzen der Industrieländer können somit einen Finanzierungsbeitrag zum Strukturwandel in Entwicklungsländern leisten. Dieser kann deshalb nicht durch Einkommenstransfers substituiert werden, weil direkte Transfers *unter günstigen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen* lediglich dazu beitragen können, die im Entwicklungsland selbst liegenden Voraussetzungen für den Strukturwandel zu schaffen, nicht aber beim wichtigen Problem des Zugangs zu Industrieländermärkten ansetzen. Das Herauswachsen aus der Erziehungszollphase in die der internationalen Wettbewerbsfähigkeit erfordert nach Meinung der Präferenzbefürworter einen vorübergehenden Zugangsvorsprung, der die Anpassung an den intensiven Preis- und Qualitätswettbewerb auf Weltmärkten erleichtern soll. Damit ist die Forderung nach Präferenzen so zu bewerten wie ein Erziehungszollargument für „Zukunftsbereiche“ der Entwicklungsländer auf internationalen Märkten. Von den alternativen Möglichkeiten, Wettbewerbsfähigkeit ohne Zolldiskriminierung, aber mit verstärkten Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer zu erlangen, einmal abgesehen, hängt der Erfolg der Präferenzen von einer Reihe von Voraussetzungen ab:

1. Entwicklungsländer müssen von exzessiven Importsubstitutionsstrategien Abschied nehmen und die durch die Wirtschaftspolitik induzierte Benachteiligung der Exporte gegenüber der Binnenmarktproduktion zurücknehmen.
2. Präferenzen müssen sich auf Güter konzentrieren, in denen Effektivzölle auch nach den multilateralen Zollverhandlungen im Rahmen des GATT noch ein Zugangshemmnis darstellen. Anders ausgedrückt: Güter, in denen Zölle bereits weitgehend abgebaut und/oder durch nicht-tarifäre Hemmnisse ersetzt wurden, sind ungeeignet für Präferenzen, es sei denn, diese werden auf nicht-tarifäre Maßnahmen ausgedehnt.
3. Präferenzen müssen sich auf Güter konzentrieren, in denen Industrieländer komparative Kostennachteile gegenüber Entwicklungsländern aufweisen¹⁴.
4. Präferenzen für einzelne Güter müssen ‚open-ended‘ sein, d. h. sie dürfen nicht mengenmäßig nach Vergangenheitswerten begrenzt sein, da sonst Quoten ausgeschöpft werden und die Importeure eines Industrielandes Informationsvorsprünge gegenüber der Vielzahl der Exporteure erhalten. Derartige Vorsprünge werden zumeist dadurch in Renten umgesetzt, daß Importeure die Zollersparnis nicht an den Konsumenten weitergeben,

¹⁴ Dies gilt dann, wenn die gestiegene Konsumentenrente den Verlust an Produzentenrente plus die Zollmindereinnahmen übersteigt.

¹⁵ Die Punkte 2 und 3 sind weitgehend identisch, da eine Effektivzollbelastung, die nicht redundant ist, dort am höchsten ist, wo die Entwicklungsländer ihre komparativen Vorteile haben, z. B. bei Bekleidung.

sondern einbehalten, und daß andererseits der Exporteur den Exportpreis nicht erhöhen kann.

5. Präferenzen müssen Wettbewerb zwischen Entwicklungsländern zulassen, wenn schon der Wettbewerb zu Ungunsten der Industrieländer verzerrt wird. Wird auch noch zwischen Entwicklungsländern diskriminiert, indem einzelnen wettbewerbsstarken Entwicklungsländern Höchstgrenzen für Präferenzexporte verordnet werden, so sinkt die Auslastung der Präferenzen, weil weniger wettbewerbsstarke Länder ihre Quoten nicht ausschöpfen können. Es kommt also darauf an, den Kreis der Begünstigten ex ante eng zu ziehen und nicht ex post Ländern diskretionär Präferenzen zu entziehen.
6. Präferenzen bedürfen klarer, d. h. einfacher administrativer Regeln. Jeder Versuch, durch Ursprungsregeln, Verschiffungsvorschriften, Sonderpräferenzen für Einzelländer oder Ländergruppen u. a. angeblich den besonderen Umständen einzelner Länder gerecht zu werden, schafft Rechtsunsicherheit und Informationsvorsprünge der Importeure gegenüber den Exporteuren aus Entwicklungsländern¹⁶. Zur Klarheit gehört auch, daß die Konditionen über einen längeren Zeitpunkt unverändert bleiben und nicht etwa jährlich geändert werden.

Seit 1971 gibt es „Allgemeine Zollpräferenzen“, die jedes OECD-Mitglied nach eigenen Vorstellungen an alle Entwicklungsländer (bzw. an die, die von der „Gruppe der 77“ als solche akzeptiert werden) vergibt. Vorher wurden bereits spezielle Präferenzen für Ländergruppen wie die mit der EG assoziierten Entwicklungsländer aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik gewährt.

Gemessen an den oben skizzierten Erfolgsvoraussetzungen ist der empirische Befund eindeutig: Alle Voraussetzungen wurden größtenteils verletzt. Die Geberländer vergeben Präferenzen in äußerst selektiver und diskriminierender Form, entweder indem sie bestimmte Güter und Länder aus dem Präferenzkatalog herausnehmen (USA-Verfahren), oder indem sie eine Vielzahl von Höchstgrenzen länder- und güterbezogener Art sowie andere Hemmnisse verordnen (EG-Verfahren). Grundsätzlich sind Präferenzen nicht am komparativen Kostenvorteil der Entwicklungsländer bemessen, sondern an deren Nachteilen: Hier sind sie großzügig, dort äußerst restriktiv. Der Wettbewerb zwischen Entwicklungsländern ist eingeengt durch enge Präferenzen für wettbewerbsstarke und weite Präferenzen für wettbewerbschwache

¹⁶ Dieser Einwand gilt natürlich grundsätzlich für Präferenzen. Er richtet sich gegen Argumente, nach denen *uniforme* Regeln für internationale Wirtschaftsbeziehungen „ungerecht“ seien, weil damit Ungleiche gleich behandelt werden, und daß *universale* Regeln, beispielsweise Präferenzen, gelten sollten, sofern sich die Partner auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen befänden (Streeter, 1983 : 86 ff.). Vielfach sind auch diese Forderungen nach „gerechter“ Behandlung lediglich der Reflex von versteckten Eigeninteressen (z. B. Protektionismus).

Länder. Damit ist auch implizit eine Aussage über die erste Voraussetzung verbunden: Es gibt keinen erkennbaren Zusammenhang zwischen der eigenen Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer und den ihnen gewährten Präferenzen. Weder nutzten Länder großzügige Präferenzregelungen dazu, die Benachteiligung der Exporte durch Korrekturen der heimischen Güter- und Faktorpreisrelationen abzubauen (afrikanische Entwicklungsländer), noch konnten restriktive oder sogar verweigerte Präferenzen die großen asiatischen Exporteure (Hongkong, Südkorea, Taiwan) davon abhalten, ihre Exportexpansion zu forcieren.

Angesichts dieser Realität kann es nicht überraschen, daß die Importe aus Entwicklungsländern, die unter Präferenzbedingungen auf OECD-Märkte gelangten, relativ gering blieben: In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre hielten diese Importe lediglich einen Anteil zwischen 43 und 48 vH der Importe von den in den Präferenzlisten verzeichneten Gütern (OECD, 1983: 47)¹⁷. Das heißt, daß sich der größte Teil der Importe von Präferenzgütern unter normalen Meistbegünstigungsbedingungen auf den Absatzmärkten als wettbewerbsfähig erwies. Einiges spricht dafür, daß nicht nur die Verweigerung des Präferenzstatus durch die Importländer (wegen ausgeschöpfter Quoten oder nicht erfüllter Ursprungsbedingungen) Ursache für die geringe Auslastung der Präferenzen ist, sondern einfach auch die Tatsache, daß Importeure die bürokratischen Prozeduren scheuen und Präferenzen nicht beantragen. In vielen Fällen stellen eben Präferenzen bei einem Durchschnittszoll von 5 vH keinen wichtigen Exportanreiz mehr dar, am wenigsten für Exporteure, eher noch für Importeure, die Mischkalkulationen zwischen nicht-präferenzierten und präferenzierten Partien vornehmen können¹⁸.

Die geringe Bedeutung der Präferenzen im Gesamthandel der Entwicklungsländer auch bei Industriegütern stützt zwar recht gut die These, daß Präferenzen keine große handelsfördernde Wirkung gehabt haben; eine Antwort auf die Frage, ob Handel ohne Präferenzen unterblieben wäre, ist dies aber noch nicht. Hierzu gibt es eine Fülle von empirischen Untersuchungen auf der Basis von Gravitationsmodellen, von *ceteris paribus*-Vergleichen der Exportentwicklung begünstigter und nicht-begünstigter Exportländer sowie von Phasen mit und ohne Präferenzen u. a. Sie sollen hier nicht im einzelnen referiert werden, sondern lediglich in bezug auf ihr

¹⁷ Bezogen auf die gesamten OECD-Importe aus Entwicklungsländern, auf die überhaupt Zölle erhoben werden, betrug der Anteil tatsächlich präferenzierter Importe lediglich 14 vH im Jahre 1980. Dieses Niveau blieb während der zweiten Hälfte der siebziger Jahre konstant.

¹⁸ Präferenzen können im übrigen die effektive Protektion des Fertigwarenssektors erhöhen, wenn Vorleistungen zu Präferenzzollsätzen importiert werden, Fertigwaren aber zu Meistbegünstigungszollsätzen (wegen Ausschluß aus Präferenzlisten oder niedriger Präferenzquoten). Dies kommt vor allem bei einigen Agrargütern im EG-Präferenzschema vor (Langhammer, 1983).

Ergebnis zusammengefaßt werden¹⁹. Alle Studien bewegen sich in ihrem Bewertungsspektrum zwischen „geringen bzw. nicht ausschlaggebenden Präferenzwirkungen“ (Borrmann et al., 1985; Möbius, 1986) und „nicht nachweisbaren Wirkungen“ (Langhammer, 1983; Langhammer/Sapir, 1987). Darüber hinaus gibt es UNCTAD-Schätzungen zur Frage, inwieweit die Entwicklungsländer dadurch Handelsnachteile erleiden, daß ihre Präferenzmargen durch die Ergebnisse der Tokio-Runde gemindert werden. Sie kommen zwar zum Ergebnis deutlicher Nachteile (UNCTAD, 1980; auch Ginman et al., 1980), sind aber in einer ausführlichen empirischen Studie von Hasse (1985)²⁰ wegen der Wahl „geeigneter“ Parameter und Elastizitäten²¹ als tendenziös und unseriös zurückgewiesen worden.

Reduziert man die gesamte empirische Evidenz über Zollpräferenzen auf einen wirtschaftspolitisch wichtigen und für die GATT-Beteiligung der Entwicklungsländer entscheidenden Kern, so kann die Gültigkeit der These ‚no reciprocity, no concession‘ (Murray, 1977 : 162) nicht angezweifelt werden. Industrieländer verstehen und gestalten Präferenzen als Einkommenstransfer, der nicht Gegenstand von Verhandlungen ist. Je mehr der Marktzugang für Industriegüterexporte aus Entwicklungsländern von der Präferenzfrage beherrscht wird, desto stärker sinkt das Eigeninteresse der Entwicklungsländer an weiteren GATT-Verhandlungen über Zollsenkungen. Es sind somit beide Seiten, die die Entwicklungsländer aus der Rolle des Verhandlungspartners um Zollsenkungen drücken: die Entwicklungsländer selbst, die die Erosion ihrer Präferenzmargen fürchten und Präferenzverbesserungen fordern, und die Industrieländer, die diese Forderung unter „Transfers“ abbuchen und nicht mit sich verhandeln lassen. Zugespitzt formuliert: Mit der Forderung nach und dem Empfang von Präferenzen haben sich die Entwicklungsländer entscheidend von der GATT-Konzeption der Zollabrüstung auf Gegenseitigkeit entfernt. Damit aber laufen sie Gefahr, weiter an Verhandlungsmacht einzubüßen, weil jedes einzelne Industrieland jedem einzelnen Entwicklungsland separat Zollkonzessionen zuteilen kann. Eine Begrenzung zukünftigen Schadens hängt davon ab, ob es gelingt, die Präferenzen auf die zunehmend unwichtige Frage der Zölle zu reduzieren.

¹⁹ Siehe hierzu unter den jüngsten Arbeiten detailliert am Beispiel der EG Langhammer, 1983; Borrmann et al., 1985; Möbius, 1986; Langhammer/Sapir, 1987. In diesen Arbeiten wird auf ältere Studien verwiesen.

²⁰ Siehe auch die grundsätzliche Kritik von Balassa (1980).

²¹ Die entscheidende Variable, die in allen Konzepten in Anlehnung an die statische Zollunionstheorie kontrovers diskutiert wird, ist die Substitutionselastizität zwischen Importen aus begünstigten und nicht-begünstigten Ländern (Baldwin/Murray, 1977; Baldwin/Murray, 1986; Poméret, 1986; Langhammer/Sapir, 1987 : Kapitel 3). Diese Elastizität entscheidet über den Handelsumlenkungseffekt. Aber ganz unabhängig von dieser Variablen kann der gesamte Handelseffekt der Präferenzen nicht bedeutend sein, wenn nur ein geringer Teil der zur Präferenzbehandlung anstehenden Güter tatsächlich Präferenzen erhält.

V. Die kommende Uruguay-Runde: Mehr oder weniger Ungleichbehandlung?

Nimmt man die Abschlusserklärung der Ministertagung von Punta del Este/Uruguay (15.-20.9.1986) als Maßstab für eine Antwort auf die obige Frage, so scheint die Antwort klar: Es wird sich nichts ändern. Im Teil B.1 der Erklärung werden die Grundaussagen des Teils IV des GATT sowie die ‚Enabling Clause‘ über unterschiedliche und günstigere Behandlung von Entwicklungsländern ausdrücklich bekräftigt. Danach erwarten die Industriestaaten in der kommenden Runde keine Reziprozität bei eigenen Zugeständnissen, ebensowenig wie sie von den Entwicklungsländern Liberalisierungsschritte erwarten, die „inkonsistent“ mit der Entwicklung und den finanziellen Bedürfnissen der Länder seien.

Die Entwicklungsländer ihrerseits erwarten, daß ihre Fähigkeit zur Liberalisierung wächst in Abhängigkeit von der „progressiven“ Entwicklung ihrer Volkswirtschaften und von Verbesserungen ihrer Handelssituation (GATT, FOCUS, Nr. 41, Oktober 1986, S. 3). Im Klartext bedeutet dies die Fortsetzung von Ungleichbehandlung sowie eine deutliche Absage an die These, daß Liberalisierung zur Entwicklung beiträgt. Derartige Aussagen sind indessen Formelkompromisse und eher zur Beruhigung jener zahlenmäßig recht bedeutenden Gruppe kleiner und wenig entwickelter GATT-Mitglieder gedacht, die in den Verhandlungen keine Rolle spielen, weil ihre hauptsächlich aus Rohstoffen bestehenden Exporte sowieso zollfrei auf die Industrieländermärkte gelangen.

Wichtiger ist eine Gruppe bestehend aus Brasilien, Indien, Ägypten, Argentinien und Jugoslawien, die in den Vorverhandlungen als Bremser auftraten, indem sie ihre Zustimmung zu einer neuen Runde von der Erfüllung alter Verpflichtungen der Industrieländer (Tokio-Runde und Ministererklärung vom November 1982) abhängig machten. Gegenpole im Sinne einer vorbehaltlosen Aufnahme von Verhandlungen fanden sich bei der ASEAN-Gruppe und anderen ostasiatischen Ländern. Grob skizziert verläuft die Trennungslinie zwischen den wirtschaftlich relativ erfolglosen, binnenmarktorientierten und mit Defiziten im Strukturwandel behafteten Ländern Afrikas und Lateinamerikas (mit Brasilien als teilweisem Ausreißer) und den eher weltmarktoffenen Ländern ost- und südostasiatischen Typs. Erstere beharren auf der Ungleichbehandlung sozusagen als Kompensation für die protektionistischen Maßnahmen der Industrieländer (Agrarmarkt, Multifaserabkommen). Letztere scheinen unter starkem monetären Druck von außen erkannt zu haben, daß erstens eine einseitige Liberalisierung zum eigenen ökonomischen Vorteil gereicht, und daß zweitens die Beteiligung an GATT-Verhandlungen die einheimische politische Opposition gegen Liberalisierung zu disziplinieren vermag. Dem zweiten Punkt kommt besondere

Bedeutung zu, da die internationale Kreditwürdigkeit eines Entwicklungslandes auch davon bestimmt wird, wie sehr sich das Land an einer internationalen Handelsordnung beteiligt²².

Ob mehr Bereitschaft zur „Gleichbehandlung“ einzelnen Entwicklungsländern allerdings besseren Zugang zu Industriegütermärkten verspricht als bisher, ist sehr unsicher. Länder wie Hongkong und Singapore, die ihren Markt immer offen hielten und wegen ihrer Angebotsstärke (überschrittene Quoten) und ihrer starken intra-industriellen Spezialisierung (geringe heimische Wertschöpfungsanteile) keinen nennenswerten Nutzen aus Präferenzen ziehen konnten, sind zwar von Antidumpingmaßnahmen verschont geblieben, nichtsdestoweniger wurden protektionistische Maßnahmen gegen sie erhoben. Umgekehrt mußten Entwicklungsländer wie Brasilien und auch Südkorea mit Dumpingvorwürfen und Vergeltungsmaßnahmen der Industrieländer rechnen, weil ihr Handelsregime kompliziert und mit vielen sich gegenseitig kompensierenden Preisverzerrungen behaftet war (Importprotektion bei gleichzeitiger Exportsubventionierung und verzerrten Wechselkursen). Sollte sich die amerikanische Haltung, sogenannte ‚less-than-fair-value‘-Fälle mit besonderen (bilateralen) Sanktionen zu belegen, in der kommenden Uruguay-Runde durchsetzen, so wäre dies in jedem Falle ein Anreiz für die fortgeschrittenen Entwicklungsländer, ihr Handelsregime transparenter zu gestalten, d. h. weniger zu diskriminieren und mengenmäßige Restriktionen durch preisliche Interventionen zu ersetzen (Wolf, 1986). Dies ist ein Schritt in Richtung weniger Ungleichbehandlung, der allerdings lediglich eine der beiden Seiten der Ungleichbehandlung umfaßt. Die andere Seite ist kontroverser, denn sie rührt an Besitzständen der Entwicklungsländer und verlangt den Industrieländern Maßnahmen zum Abbau der bevorzugten Behandlung von fortgeschrittenen Entwicklungsländern ab (Graduierung). Industrieländer können sich hier zum einen auf den „de jure“-Standpunkt zurückziehen, daß Präferenzen nicht verhandelbar sind, und zum anderen auf ihre bisherige Interpretation von Präferenzen als Transferleistung. Sie könnten es GATT-Mitgliedern freistellen, sich entweder selbst als „bedürftig“ zu bezeichnen und zu versuchen, besseren Marktzugang über Präferenzen zu erreichen, dafür aber im Zuge bedingter Meistbegünstigung von den in der Uruguay-Runde ausgehandelten Zollsenkungen ausgeschlossen zu bleiben. Die andere Option für fortgeschrittene Entwicklungsländer bestünde darin, ein bestimmtes Graduierungsmaß der

²² Ahmad (1985 : 1083) sieht den Zusammenhang anders herum: Die Fähigkeit zur Reziprozität wird von der Devisenverfügbarkeit bestimmt und damit vom Zugang zu internationalen Zahlungsmitteln. Eine solche Sicht unterstellt, daß Entwicklungsländer nicht bereit sind, zahlungsbilanzmotivierte Importrestriktionen aufzugeben, Wechselkursflexibilität zuzulassen und einen kohärenten Öffnungskurs einzuleiten, ohne sich vorher gegen die Risiken eines derartigen Kurswechsels bei den Industrieländern rückzuversichern.

Industrieländer zu akzeptieren, Präferenzen u. U. somit einzubüßen, dafür aber Zollsenkungen auf der Basis unbedingter Meistbegünstigung auszuhandeln.

Die fortgeschrittenen Entwicklungsländer als die Schwächeren in diesen Verhandlungen dürften sich der Grundhaltung in der Uruguay-Runde gegen ‚free rider‘ bewußt sein und die zweite Option wählen, zumal Präferenzen — selbst wenn sie ohne Quoten vergeben würden — zukünftig weniger denn je über den Marktzugang entscheiden werden.

VI. Schlußfolgerungen und Ausblick

Ungleiche Behandlung hat Entwicklungsländern keine dauerhaften Wachstumsimpulse vermitteln können, weder im Hinblick auf das Recht, heimische Sektoren überdurchschnittlich stark zu schützen, noch darauf, Präferenzen von Industrieländern zu erhalten.

Es ist heute empirisch gesichertes Wissen, daß Entwicklungsländer, die ein neutrales Anreizsystem zwischen Produktion für den Binnenmarkt und Exporten anstreben, wirtschaftliches Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigungsziele eher verwirklichen können als Länder, die die Signale im Anreizsystem mittels exzessiver Protektion, Wechselkursüberbewertung und anderen internen Eingriffen in die Marktpreisbildung auf Binnenmarktproduktion setzen. Ebenso unumstritten sind die geringen Wirkungen von Präferenzen.

All dies mag ungleiche Behandlung nicht per se disqualifizieren, so etwa beim Zugang zu Entwicklungshilfe. Es schließt aber aus, ein Entwicklungsland in der Liberalisierung des eigenen Handelsregimes anders zu behandeln als ein Industrieland, einmal ganz abgesehen davon, daß die Schnittstelle zwischen beiden unscharf ist, weil politisch bestimmt²³. Fast alle Entwicklungsländer haben Aufholprozesse eingeleitet, ihre Exporte diversifiziert und ihre heimischen Märkte erweitert. ‚At the margin‘ ist heute nahezu jedes Entwicklungsland ein Markt für Industriegüterprodukte, ebenso wie jedes Industrieland heute ein wichtigerer Absatzmarkt für Entwicklungsländerexporte ist als vor einem Vierteljahrhundert. Diese Prozesse verlangen Gleichbehandlung, nicht handelspolitische Freiräume, in denen Entwicklungsländer ihre Weltmarktchancen dank exzessiver Protektion selbst zunichte machen und in denen Industrieländer dank Präferenzen

²³ Bis heute spottet die politische Regel „Einmal Entwicklungsland, immer Entwicklungsland; einmal Industrieland, immer Industrieland“ der wirtschaftlichen Realität von Aufhol- und Niedergangsprozessen im Verhältnis zwischen Ländern. Das GATT kann von dieser Kritik nicht ausgenommen werden.

Konkurrenten auf Distanz halten. Dabei muß die Initiative von dem ausgehen, dessen Opportunitätskosten bei Ungleichbehandlung am höchsten sind, und dies sind zweifelsohne die Länder im Aufholprozeß, die sich stärker an Industrieländermärkte gekoppelt haben als umgekehrt. In diesem Aufholprozeß benötigen sie erstens einfache und stabile Regeln für den Marktzugang, keine jederzeit kündbaren Vergünstigungen, und zweitens Meßplatten, welche eigenen Produkte komparative Kostenvorteile genießen und welche nicht. Das Eigeninteresse spricht somit eindeutig für eine offensive Beteiligung der Entwicklungsländer am Liberalisierungsprozeß. Dabei ist es wichtig, Interessenkoalitionen herzustellen zwischen den Entwicklungsländerproduzenten und den Industrieländerkonsumenten, um letztere über die Höhe des entgangenen Realeinkommens dank Protektion zu informieren und somit Widerstände gegen die Argumentation vom „Billiglohnanbieter“ zu formieren.

Gelingt eine derartige Interessenkoalition, so kann in den Industrieländern ein Teufelskreis durchbrochen werden, der von Produzenteninteressen bestimmt wird, nämlich nur nach strikter Reziprozität zu liberalisieren (mit dem Hintergedanken, daß sich der reziprozitätsbereite Partner nicht findet). Entwicklungsländer sind diesen Interessen bislang gefolgt, indem sie Ungleichbehandlung forderten und auch bereitwillig erhielten. So gesehen, war das Einbringen der Ungleichbehandlung in das GATT eine taktische Meisterleistung der ‚non-traders‘ (Curzon, 1986). Gleichbehandlung von seiten der Entwicklungsländer anzubieten hieße, die ‚non-traders‘ innerhalb der Industrieländer bloßzustellen und sie zum Offenbarungseid zu zwingen. Das GATT könnte dabei als Verstärker agieren und Transparenz darüber herstellen, wer unter seinen Mitgliedern letztlich ‚trader‘ und wer ‚non-trader‘ ist.

Bibliographie

- Agarwal*, Jamuna P., *Martin Dippl* and *Rolf J. Langhammer*, *EC Trade Policies Towards Associated Developing Countries: Barriers to Success*. Kieler Studien, No. 193, Tübingen, 1985.
- Ahmad*, Jaleel, *Prospects of Trade Liberalization between the Developed and the Developing Countries*. *World Development*, Vol. 13, 1985, No. 9, S. 1077-1086.
- Anjaria*, Shailendra, *Balance of Payments and Related Issues in the Uruguay Round of Trade Negotiations*. Referat gehalten anlässlich der „Conference on the Role and Interests of the Developing Countries in the Multilateral Trade Negotiations“, veranstaltet von der Weltbank und dem Thailand Development Research Institute, Bangkok, October 30 — November 1, 1986.
- Balassa*, Bela, *The Tokyo Round and the Developing Countries*. *Journal of World Trade Law*, 14, 1980, März/April, S. 93-118.

- Baldwin*, Robert E., The Case against Infant-Industry Protection. *Journal of Political Economy*, 77, 1969, S. 295-305.
- und Tracy *Murray*, MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits under the GSP. *The Economic Journal*, 87, 1977, S. 30-46.
- —, MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits under the GSP: A Reply. *The Economic Journal*, 96, 1986, S. 537-539.
- Borrmann*, Axel, Christine *Borrmann*, Christian *Langer* und Karl-Wolfgang *Menck*, The Significance of the EEC's Generalised System of Preferences. Hamburg 1985.
- Curzon*, Gerard and Victoria, Defusing Conflict between Traders and Non-Traders. *The World Economy*, Vol. 9, 1986, No. 1, S. 19-35.
- GATT, Newsletter FOCUS, Nr. 41, Geneva, October 1986.
- The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Geneva, April 1979.
- The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Vol. II, Supplementary Report, Geneva, January 1980.
- Basic Instruments and Selected Documents, verschiedene Jahrgänge.
- Ginman*, Peter J., Thomas A. *Pugel* und Ingo *Walter*, Tokyo Round Tariff Concessions and Exports from Developing Countries. *Trade and Development. An UNCTAD Review*, UN, No. 2, 1980, S. 83-95.
- Haberler*, Gottfried, Probleme der wirtschaftlichen Integration Europas. Bernhard-Harms-Vorlesungen 5/6, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1974.
- Hasse*, Rolf, Ökonometrie als Instrument der Interessenpolitik. Zum Aussagewert der UNCTAD-Berechnungen über die Handelswirkungen der Tokio-Runde für die Entwicklungsländer. *Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik*, Bd. 64, Köln 1985.
- Hiemenz*, Ulrich and Rolf J. *Langhammer*, Efficiency Pre-Conditions for Successful Integration of Developing Countries into the World Economy. International Labour Office, World Employment Research Programme Working Paper No. 2, Geneva, September 1986.
- Hudec*, Robert E., The Participation of Developing Countries in the GATT Legal System, Thames Essays, Trade Policy Research Centre. Referat gehalten anlässlich einer Tagung des Trade Policy Research Centre, London, über 'Participation of Developing Countries in the International Trading System', Wiston House/Sussex, 22.-25.10.1984. Erscheint demnächst als Thames Essays.
- Johnson*, Harry G., Economic Policies Towards Less Developed Countries. Washington 1967.
- Trade Preferences for Developing Countries. *Lloyds Bank Review*, 79, 1966, Januar, S. 1-18.
- Krishnamurti*, R., Multilateral Trade Negotiations and the Developing Countries. *Third World Quarterly*, 2, 1980, April, S. 251-269.
- Langhammer*, Rolf J., Multilateral Trade Liberalization among Developing Countries. *Journal of World Trade Law*, 14, 1980, S. 508-515.
- Die Allgemeinen Zollpräferenzen der Europäischen Gemeinschaft für Entwicklungsländer — Fehlschlag oder Erfolg? Eine kritische Bewertung der ersten Dekade. *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 95, Kiel, November 1983.

- und Dean *Spinanger*, Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern: Chancen und Risiken. Kieler Studien, Nr. 190, Tübingen 1984.
- und André *Sapir*, Economic Impact of Generalised Tariff Preferences, Thames Essays, No. 49, London 1987.
- Leutwiler*-Bericht, Trade Policies for a Better Future. Proposals for Action, Genf, März 1985.
- Lorenz*, Detlef, Ein GATT für die Merkantilisten? Wirtschaftsdienst, 1985/X, S. 497-502.
- Möbius*, Uta, Wie wirksam sind die Allgemeinen Zollpräferenzen der EG für Industrieprodukte? DIW Wochenbericht, Berlin, 53. Jahrgang, 1986, S. 129-135.
- Murray*, Tracy, Trade Preferences for Developing Countries. London 1977.
- OECD, The Generalized System of Preferences. Review of the First Decade. Paris 1983.
- Patterson*, Gardner, Discrimination in International Trade. The Policy Issues 1945-1965. Princeton 1966.
- The European Community as a Threat to the System. In: William R. Cline, Trade Policy in the 1980s. Washington, D. C., 1983, S. 223-242.
- Pomfret*, Richard, MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits under the GSP: A Comment. The Economic Journal, 96, 1986, S. 534-536.
- Srinivasan*, T. N., Why Developing Countries Should Participate in the GATT System. Harry G. Johnson Memorial Lecture, No. 3, Trade Policy Research Centre, London 1982.
- Streeten*, Paul P., What New International Economic Order? In: Udo E. *Simonis*, Ordnungspolitische Fragen zum Nord-Süd-Konflikt. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 129, Berlin 1983, S. 79-112.
- UNCTAD, Assessments of the Results of the Multilateral Trade Negotiations. Report by the Secretary-General of UNCTAD. Part II: Implications of the Tokyo Round Tariff Reductions for the Trade and Developing Countries. Summary and Conclusions. TD/B/778/Add. 1, 26.5.1980 and TD/B/778 Add. 1 (Summary) / Corr. 5.3.1980.
- Wijkman*, Per Magnus, Informal Systemic Change in the GATT. The World Economy, Vol. 9, 1986, No. 1, S. 37-49.
- Wolf*, Martin, Aid with Everything? Differential and more Favourable Treatment for Developing Countries and the International Trading System. Referat gehalten anlässlich der „Conference on the Role and Interests of the Developing Countries in the Multilateral Trade Negotiations“, veranstaltet von der Weltbank und dem Thailand Development Research Institute, Bangkok, October 30 — November 1, 1986.