

Langhammer, Rolf J.

Book Part — Digitized Version

Protektionismus und Entwicklungspolitik: EG und Dritte Welt

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Langhammer, Rolf J. (1988) : Protektionismus und Entwicklungspolitik: EG und Dritte Welt, In: Leben, Burkhard G. (Ed.): Wirtschaftlicher Protektionismus und politischer Isolationismus, ISBN 3-88795-063-1, Akad. für Politik u. Zeitgeschehen, Hans-Seidel-Stiftung, München, pp. 79-92

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1988>

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.

Protektionismus und Entwicklungspolitik EG und Dritte Welt

I. Das Verhältnis der EG zu den Entwicklungsländern – Interessenkonflikte und Kompromisse

Protektionismus und Entwicklungspolitik scheinen ein Gegensatzpaar zu sein, von dem nicht beide Pole gleichzeitig Eingang in eine konsistente Politik gegenüber Entwicklungsländern finden sollten. Der Protektionismus der Industriestaaten behindert die Entwicklung der Länder der Dritten Welt, während Entwicklungspolitik, eng definiert als Entwicklungshilfepolitik, diese Entwicklung unter günstigen Rahmenbedingungen fördern kann. Protektionismus wird in den meisten Fällen den Erfolg der Entwicklungshilfepolitik zumindest mindern, ihn sogar in einigen Fällen vereiteln. Daß er trotzdem als Mittel der Entwicklungspolitik eingesetzt wird, sollte man daher für ausgeschlossen halten. Das komplizierte Interessengeflecht der EG macht es möglich, daß es dennoch geschieht, und zwar mit Hilfe des Instruments der Diskriminierung zwischen Entwicklungsländern. Dies zu verstehen, bedarf es der Kenntnis zweier Spannungsfelder in der EG-Entwicklungspolitik und ihrer Genesis.

Da ist *erstens* das Spannungsverhältnis zwischen EG-Mitgliedern, die Kolonialmächte mit besonderen Beziehungen zu einzelnen Entwicklungsländern waren, und den Nicht-Kolonialmächten unter den Mitgliedern. Kolonialmächte unterhielten besondere Beziehungen zu den im Unabhängigkeitsprozeß befindlichen ehemaligen Kolonien und gedachten diese auch innerhalb der EG weiterzuführen, d. h. alle EG-Mitglieder darauf zu verpflichten. Konkret sollte dies bedeuten: bevorzugter Marktzugang und Konzentration der EG-Entwicklungshilfe auf diese Staaten.

Demgegenüber fühlten sich die Nicht-Kolonialmächte allen Entwicklungsländern ohne besondere Bevorzugung bestimmter Regionen verpflichtet. Die Lösung dieses Spannungsverhältnisses beinhaltet, in der EG-Handelspolitik einzelnen Regionen (den ehemaligen Kolonien) spezielle Präferenzen und allen Entwicklungsländern allgemeine Präferenzen einzuräumen.

In der Entwicklungshilfepolitik der Gemeinschaft gibt es ebenfalls Mittel sowohl für die besonders bevorzugten Regionen als auch für die sogenannten Nicht-Assoziierten. Priorität haben in den beiden Bereichen der EG-Entwicklungspolitik, der Handelspolitik und der Entwicklungshilfe, eindeu-

tig die besonderen Beziehungen. Allgemeine Beziehungen zu allen Entwicklungsländern haben sich dem unterzuordnen.¹⁾ Nicht-assoziierte Entwicklungsländer müssen daher mit Behinderungen ihrer Exporte rechnen, wenn Exportinteressen der assoziierten Länder berührt werden. Dies ist der eingangs genannte Protektionismus zu Lasten einer Gruppe von Entwicklungsländern, um damit die Entwicklung einer anderen Gruppe zu fördern. Darüber hinaus erhalten die bevorzugten Länder den Löwenanteil der EG-Entwicklungshilfe, und zwar einmal über den Europäischen Entwicklungsfonds, der mit etwa 44 vH der gesamten multilateralen EG-Hilfe Projekte in den assoziierten Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik fördert (Jackson, Price, 1986). Von den restlichen 56 vH, die aus dem EG-Budget gespeist sind, werden Nahrungsmittelhilfe, Hilfe für Asien und Lateinamerika, die Maghreb- und Mashrekstaaten sowie Nicht-Regierungsorganisationen, Katastrophenhilfe u. a. finanziert. Auch hier erhalten die bevorzugten assoziierten Länder den größten Teil.

Das zweite Spannungsverhältnis äußert sich in der Dichotomie zwischen der Entwicklungspolitik der einzelnen EG-Mitglieder und der der Gemeinschaft. Es betrifft sowohl die sektorale als auch regionale Verteilung der Entwicklungshilfe. Die Gemeinschaft bzw. ihr Exekutivorgan, die Kommission, mag andere entwicklungspolitische Konzeptionen verfolgen als einzelne Mitglieder, beispielsweise aus dem Grunde, weil sie über größere Mittel verfügt, mit denen große Infrastrukturprojekte finanziert werden können. Demgegenüber werden EG-Mitglieder aus ihrer bilateralen Hilfe eher kleinere Projekte finanzieren, deren Erfolg oder Mißerfolg jedoch oft nicht unabhängig von den Großprojekten gesehen werden können. Zielkonflikte sind dabei nicht auszuschließen, vor allem dann nicht, wenn über die Langzeitwirkung von Großprojekten in ökonomischer, ökologischer und sozialer Sicht keine oder nur sehr spekulative Vermutungen angestellt werden können.

Bei der regionalen Verteilung bi- und multilateraler Hilfe fiel der Kompromiß zwischen EG-Hilfe und Hilfe der EG-Mitglieder leicht: Ebenso wie bereits die Gemeinschaft werden die einzelnen EG-Mitglieder ihre Hilfe zukünftig stärker als bisher auf die ärmsten Entwicklungsländer konzentrieren. Dies ist gleichbedeutend mit der Konzentration der Hilfe auf die ehemaligen Kolonien.

II. Die unterschiedliche Behandlung als wesentliches Charakteristikum der EG-Entwicklungspolitik: Wer ist benachteiligt?

Mit der Diskussion der beiden Spannungsfelder ist bereits ein Teil der Genesis der EG-Entwicklungspolitik angesprochen. Sie im Detail nachzu-

vollziehen, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Wichtiger ist es, ihre Wirkung zu diskutieren. Die folgende Darstellung soll sich daher auf die wichtigsten handelspolitischen Stationen dieser Politik und ihre volkswirtschaftlichen Kosten beschränken.²⁾

1963 wurde das 1. Yaoundé-Präferenzabkommen mit den ehemaligen frankophonen afrikanischen Kolonien geschlossen. Es war im Gegensatz zur späteren Lomé-Konvention reziprok, d. h. die afrikanischen Länder mußten ihrerseits den EWG-Staaten eine Vorzugsbehandlung gegenüber Ländern wie den USA einräumen. Daraus erwuchs ein handelspolitischer Konflikt mit den USA bezüglich der Vereinbarkeit dieser Diskriminierung mit dem GATT. Die Kosten dieses Konflikts hatten in erster Linie die Entwicklungsländer zu tragen, da die USA ihre gesamte Präferenzpolitik gegenüber allen Entwicklungsländern davon abhängig machten, daß die EG die reziproken Präferenzen in nicht-reziproke Präferenzen umwandelte, d. h. eine Gleichstellung der afrikanischen Importe aus der EWG mit denen aus anderen Industrieländern sicherstellte. Dies geschah erst 1975 mit der ersten Lomé-Konvention, und bis dahin mußten die Entwicklungsländer auf einseitige Einfuhrerleichterungen der USA warten.

1969 wurde das 1. Yaoundé-Abkommen verlängert und inhaltlich 1971 durch das sogenannte Arusha-Abkommen erstmalig auf drei anglophone Länder (Tansania, Kenia, Uganda) ausgedehnt, was die Zollpräferenzen anlangte. Die Kapitalhilfe blieb den frankophonen Ländern vorbehalten. Etwa zur gleichen Zeit wurden die ersten Kooperationsabkommen mit Mittelmeerländern geschlossen, die sich später mit fast allen Mittelmeeranrainern zur sogenannten globalen Mittelmeerpolitik summierten.

Wie diskriminierend die EG-Entwicklungspolitik angelegt war, zeigte sich spätestens nach 1973, nach dem Beitritt des Vereinigten Königreichs. Das VK mußte sowohl sein eigenes allgemeines Zollpräferenzsystem, gültig für alle Entwicklungsländer, aufgeben, als auch seine besonderen Marktzugangsvergünstigungen für die Commonwealth-Länder. Kompensation mit Hilfe der Lomé-Konvention erhielten lediglich die englischsprachigen Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Gruppe). Sieben asiatische Länder (Malaysia, Singapur, Indien, Pakistan, Sri Lanka, Bangladesch und Hongkong) hingegen wurden als Folge ihrer Zugehörigkeit zu einer geographisch nicht zu begünstigenden Region aus dem Kreis der Privilegierten ausgeschlossen. Sie müssen seitdem mit den allgemeinen Präferenzen vorliebnehmen, die die EG seit 1971 allen Entwicklungsländern anbietet.

Die Lomé-Konvention, 1975 vereinbart, ist inzwischen zweimal verlängert worden (1980 und 1985).³⁾ Neue Mitglieder wurden aufgenommen; inhaltlich hat es Verschiebungen von der Marktöffnung hin zum Ressourcentransfer gegeben. Mehr denn je erscheint den begünstigten Ländern der

Zugang zum öffentlichen Kapital wichtiger als der Zugang zum EG-Markt, den sie in den meisten Fällen wegen eigener falscher wirtschaftspolitischer Weichenstellungen kaum nutzen können. Dennoch hält die EG an ihrer Vorstellung fest, den schwachen und armen Entwicklungsländern Marktanteile reservieren zu müssen und nimmt dafür in Kauf, die starken erfolgreichen Entwicklungsländer an der vollen Entfaltung ihrer Exportkraft zu hindern. Weder den schwachen noch den starken Entwicklungsländern ist damit geholfen. Subventionselemente werden in die Handelspolitik eingebracht, obwohl sie dort im Gegensatz zur Entwicklungshilfepolitik keine Berechtigung haben.

Die Selektion der Begünstigten bedeutet letztlich handelspolitische Willkür, wie das Beispiel Taiwan zeigt, das keinerlei Vergünstigungen der EG aus dem Grunde erhält, weil es nicht der Gruppe der 77 angehört. Handelspolitik nach dem Kriterium der Bedürftigkeit zu treiben, prämiiert die Erfolglosen, ohne ihnen zum Erfolg zu verhelfen – wie im folgenden gezeigt wird – und bestraft die Erfolgreichen. Sie erfordert einen erheblichen bürokratischen Kontrollaufwand, da sichergestellt werden muß, daß Importe aus Nichtbegünstigten nicht den Umweg über begünstigte Länder nehmen, um in den Genuß der Privilegien zu kommen.

III. Die Erfolgsbilanz der EG-Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern

Wichtigste Meßlatte für den Erfolg der EG-Handelspolitik, Entwicklungsländern den Weg zum EG-Markt zu erleichtern, ist der Grad der Marktdurchdringung, d. h. der Anteil, den Entwicklungsländer an der heimischen Marktversorgung (heimische Produktion plus Importe minus Exporte) errungen haben. Zwischen 1970/71 und 1984/85 stieg dieser Prozentsatz im Industriegüterbereich von 1,4 auf 3,0 vH. Im Vergleich zu Japan steht die Gemeinschaft zwar besser da (0,9 auf 1,6), jedoch besteht kein Grund zur Selbstüberschätzung.⁴⁾ Von einer Überschwemmung von Märkten kann angesichts derartig niedriger Marktdurchdringungswerte keine Rede sein. Selbst im Bekleidungsbereich, wo die Gemeinschaft mit Hilfe des Multifaserabkommens vor allem den angebotsstarken Entwicklungsländern Marktanteilszuwächse verwehrt, stieg der Anteil der Entwicklungsländer an der Marktversorgung lediglich auf 17 vH, ein Spitzenwert, der auch nicht annähernd in anderen Industriegüterbranchen erreicht wurde. Ist dies nun ein Erfolg der EG-Handelspolitik, die nach Studien der Weltbank und der UNCTAD 1983⁵⁾ etwa ein Viertel ihrer Gesamtimporte aus Entwicklungsländern mit nicht-tarifären Hemmnissen belegte?

Man kann die These aufstellen, daß Entwicklungsländer nicht *wegen* der Liberalisierung, sondern *trotz* fortbestehenden Protektionismus Marktanteilsgewinne für sich verbuchen konnten. Dafür sprechen im wesentlichen zwei Indizien:

1. Die Marktdurchdringung war dort besonders erfolgreich, wo die höchsten protektionistischen Hürden bestehen, im Textilbereich.
2. Diejenigen Entwicklungsländer erwiesen sich am erfolgreichsten, denen die EG die größten Handelsbarrieren in den Weg legte. Umgekehrt verloren diejenigen Entwicklungsländer, wie beispielsweise die AKP-Staaten, Anteile an konkurrierende Entwicklungsländer, denen die höchsten Privilegien im Marktzugang eingeräumt wurden. Dies spricht für die überragende Bedeutung einer Angebotspolitik, die in den Entwicklungsländern selbst das Exportieren nicht ökonomisch bestraft, sondern zumindest mit der Produktion für den Binnenmarkt anreizmäßig gleichstellt. Länder, die eine derart weltmarktorientierte Angebotspolitik betrieben, waren in der Lage, protektionistische Barrieren zu überspringen, solange diese nicht prohibitiv wurden. Vor allem besaßen sie dank ihrer dem Welthandel zugewandten Wirtschaftspolitik jenes Maß an Angebotsflexibilität, das notwendig war, um auf Produktionen auszuweichen, die noch nicht durch Handelsbarrieren zukunftslos gemacht worden waren. Dies zeigt, daß noch so großzügige EG-Präferenzen weitgehend wirkungslos bleiben, wenn sie nicht von einer exportstimulierenden Wirtschaftspolitik unterstützt werden. Ist aber diese Wirtschaftspolitik exportstimulierend, so bleibt die EG-Handelspolitik nicht lange großzügig. Selbst einige AKP-Länder (Mauritius, Elfenbeinküste), die gemessen am Maßstab, den die erfolgreichen asiatischen Länder setzen, winzige Anbieter sind, mußten die Erfahrung machen, daß der größte Feind des ungehinderten Marktzugangs der Exporterfolg ist. Zwar wird von EG-Seite immer das Argument vertreten, man schütze nur die weniger erfolgreichen Entwicklungsländer vor den erfolgreichen. Jedoch dürfte es der Realität näher kommen, wenn man annimmt, daß es den heimischen Produzenten, die unter Angebotsdruck geraten und daher einen Lobbyistendruck auf die Handelspolitiker ausüben, egal ist, ob der Konkurrent aus einem in der EG-Hierarchie hochrangigen AKP-Land kommt oder beispielsweise aus Südkorea. Für die Frage, wie Arbeitsplätze gegen die Importkonkurrenz verteidigt werden können, spielt es keine Rolle, woher die Importe kommen.
Kurz, angebotsschwache Länder genießen nur so lange einen handelspolitischen Bonus, solange sie schwach bleiben.

IV. Die Kosten der Ungleichbehandlung und des Selektionismus innerhalb der EG-Handelspolitik

Unter den Kosten der Ungleichbehandlung sind zunächst die für Entwicklungsländer zu nennen. Da ist erstens das Moment der Unsicherheit, das dadurch entsteht, daß in diskretionärer Art und Weise Richtwerte für Importe aus Entwicklungsländern, sogenannte Plafonds, kurzfristig in Quoten umgewandelt werden, die einem Einfuhrstopp gleichkommen.

Derartige Unsicherheiten schlagen sich beispielsweise in sinkenden Ausnutzungsgraden der Quoten des Multifaserabkommens nieder. Auch die Auslastung der Zollpräferenzen ist mit weniger als 40 vH alles andere als befriedigend und deutet auf bürokratische Hemmnisse hin (Langhammer, Sapir, 1987).

Unsicherheiten sind kostenwirksam. Sie erschweren eine betriebliche Planung, führen dazu, daß der zeitliche Rhythmus des Produktionsprozesses in Entwicklungsländern den Imponderabilien der Handelspolitik folgen muß, schrecken ausländische Investoren ab, für die die Kriterien des Marktzugangs kalkulierbar sein müssen. Kurz, Investitionen, die in ihrer Kalkulation nicht nur das Unternehmensrisiko, sondern auch Unsicherheiten in der Handelspolitik berücksichtigen müssen, verteuern sich, werden daher u. U. zurückgehalten oder auf eine kurze, entwicklungspolitisch schädliche Amortisationsperiode zurechtgeschnitten.

Unsicherheit in der Handelspolitik ist daher grundsätzlich negativer einzustufen als eine dauerhaft restriktive Handelspolitik. Dies gilt gerade für Entwicklungsländer, die als Standort für Investoren aus Industrieländern sowieso mit einem Unsicherheitsmalus im Vergleich zu Standorten in Industrieländern zu kämpfen haben. Zudem verfügen heimische Investoren in Entwicklungsländern oft weder über das Vermögen, subjektive Unsicherheiten in objektive Risiken umzurechnen, noch über die finanziellen Möglichkeiten, Durststrecken, die als Folge der Handelspolitik auftreten, zu überbrücken. Neben Liberalismus ist die Vorsehbarkeit und Überschaubarkeit der Handelspolitik oberstes Gebot, soll sie entwicklungsfördernd sein. An beiden Erfordernissen mangelt es der EG-Handelspolitik.

Erschwerend kommt für Entwicklungsländer hinzu, daß sie sich keineswegs auf die Grundregel einer gemeinsamen EG-Handelspolitik verlassen können, die ein gleiches Protektionsniveau aller EG-Mitgliedstaaten gewährleisten würde. Abgesehen von sehr wirksamen Zollabfertigungsprozeduren, die je nach Mitgliedsland restriktiv/bürokratisch oder liberal sein können, gibt es auch offizielle Ausnahmeklauseln. Sie gestatten es jedem EG-Mitglied, auf Antrag und mit zum Teil sehr kursorischen Begründungen temporär die gemeinsame Handelspolitik zu verlassen, d. h. das gemeinsa-

me Protektionsniveau zu überschreiten, wenn es über eine gemeinsame Politik keine Verständigung gibt. Derartige Alleingänge nach Art. 115 EWG-Vertrag sollen dazu beitragen, nationale Quoten effektiv werden zu lassen. Konkret bedeutet dies, daß das Grundprinzip der Zollunion, jedes deklarierte und eingeführte Gut frei innerhalb der Gemeinschaft zirkulieren zu lassen, aufgehoben wird. Der Import aus benachbarten EG-Mitgliedstaaten wird also kontrolliert und gegebenenfalls unterbunden, um sogenannte Umwegimporte zu verhindern.

Die jüngste Praxis zeigt, daß einige EG-Mitglieder wie Frankreich, Irland und das Vereinigte Königreich häufig und verstärkt auf Ausnahmeregelungen zurückgreifen, andere wie die Bundesrepublik und Dänemark hingegen nur sehr selten. Betroffen sind in erster Linie Japan und die ost- und südostasiatischen Mitgliedsländer. Ökonomisch bedeutet dies, daß neben der natürlichen Markttrennung innerhalb der EG durch Entwicklungsniveauunterschiede und Unterschiede in der Konsumentenpräferenz noch eine künstliche Markttrennung durch Ausnahmeregelungen besteht. Sie mindert die Vorteile der Skalenproduktion und schafft weitere kostenwirksame Unsicherheitsmomente, abgesehen von zusätzlichen Informationskosten. Soll der gemeinsame Binnenmarkt bis 1992 verwirklicht werden, so müssen diese nationalen Hemmnisse wegfallen.

An dieser Stelle ist auch ein Wort über Anti-Dumpingmaßnahmen gegenüber Entwicklungsländern angebracht. Sie werden von der EG im wesentlichen gegenüber sozialistischen Ländern und Industrieländern ergriffen, treffen aber auch Entwicklungsländer wie etwa Brasilien, Taiwan und Südkorea.⁶⁾ Ökonomisch ist Dumping als Teil des Sozialprodukts der exportierenden Länder zu bewerten, der den importierenden Ländern geschenkt wird. Ob Exportdumping damit gegen das Gebot des »fairen Wettbewerbs« verstößt, ist indessen nicht so einfach zu beantworten, wie es Handelspolitiker vorgeben. Viele Entwicklungsländer haben nämlich als Folge falscher wirtschaftspolitischer Weichenstellungen eine überbewertete Währung. Dumping in dieser Situation begünstigt nicht etwa die Exportchancen im Vergleich zur heimischen Produktion, sondern vermindert lediglich die Benachteiligung der Exporte gegenüber der Binnenmarktversorgung, die durch die Überbewertung der Währung entstanden ist. Dumping wäre damit gleichzusetzen mit einer der vielen Exportsubventionsarten oder mit einer partiellen Abwertung, die direkt nur die Exportseite betrifft. Gegen eine Verbesserung der Wettbewerbsposition mit Hilfe der Abwertung aber werden keine Anti-Dumpingmaßnahmen ergriffen. Die Konsequenz ist, daß Anti-Dumpingmaßnahmen in vielen Fällen nicht mit dem Argument des »fairen Wettbewerbs« gerechtfertigt werden können. Hinzu kommt, daß bei Anti-Dumpingverfahren nur der Nutznießer (die geschützte Branche) recht-

liches Gehör findet, nicht aber der Verlierer (der Konsument oder die nicht-geschützte Branche). Eine vollständige Bewertung im nationalen wirtschaftlichen Interesse sollte beide Seiten berücksichtigen. Auch sollte nicht der aktuelle, sondern der potentielle Wettbewerb abgeschätzt werden. Das Argument, nach einer Marktveränderung würden Monopolpreise gefordert, übersieht, daß hohe Preise rasch neue Anbieter anlocken und zur Preissenkung führen. Im übrigen gibt es gute Gründe für das Argument, daß ein Subventionswettbewerb ein Land gesamtwirtschaftlich teurer zu stehen kommt als ein Ausstieg aus diesem Wettbewerb (Hiemenz/Weiss, 1984).

Kosten der Ungleichbehandlung treten aber nicht nur für Entwicklungsländer auf, sondern auch für die EG-Staaten. Erhebliche administrative Ressourcen werden absorbiert, um Begünstigte, weniger Begünstigte und Nichtbegünstigte voneinander zu trennen. Dies geschieht mit Hilfe von Ursprungsregeln, die bis hin zu den Verschiffungswegen überwacht werden müssen. Es ist das unproduktive Spiel zwischen Hase und Igel, denn Exporteure aus Entwicklungsländern verfallen auf die ausgefallensten Ideen, um in den Genuß von Vergünstigungen zu kommen, wenn diese wirklich entscheidend für den Marktzugang sind.

Weitere Kosten erwachsen aus der sogenannten Handelsumlenkung. Präferenzen sollen in erster Linie den Handel von leistungsfähigeren Nichtbegünstigten zu weniger leistungsfähigen Begünstigten umlenken. Sie sollen nicht Handel zu Lasten heimischer Produktion generieren. Dies wäre die Aufgabe einer nicht präferentiellen Zollsenkung gegenüber allen Drittländern. Gelingt die Handelsumlenkung, so ist ein Wohlfahrtsverlust für die Weltwirtschaft als Ganzes die Folge. Reale Einkommensgewinne treten zwar gemessen an der Ausgangssituation für die Konsumenten im importierenden Land auf, sie werden jedoch mit Einkommensverlusten des präferenzgewährenden Landes bezahlt, das Zollmindereinnahmen hinnehmen muß. Entscheidend ist, daß kostengünstigere Anbieter Märkte verlieren, wenn das Ausmaß der Präferenzen höher ist als die Kostenunterschiede zwischen begünstigten und nicht-begünstigten Ländern.

Insgesamt kann man die Regel aufstellen, daß Kosten ungleicher Behandlung umso größer sind, je größer die Anzahl der Märkte ist, die durch Präferenzen voneinander getrennt werden. Dies rührt u. a. auch daher, weil Länder erhebliche Lobbyistenanstrengungen unternehmen, um begünstigt zu werden bzw. zu vermeiden, in die Gruppe der Nichtbegünstigten zurückgestuft zu werden. Letzteres kann eintreten, wenn Entwicklungsländer nach Meinung der EG Vergünstigungen nicht mehr benötigen, um auf Märkte vorzudringen (sogenannte Graduierung). Auch derartige Lobbyistenanstrengungen binden Ressourcen, die anderweitig sinnvoller eingesetzt werden könnten, und sind daher Kosten im Sinne von Opportunitätskosten. Die

Folge ist, daß Entwicklungsländer völlig rational ihre handelspolitischen Aktivitäten international immer mehr auf die einseitige Konzessionierung von Präferenzen verlagern, anstatt im GATT als gleichberechtigte Mitglieder Konzessionen und Gegenkonzessionen auszuhandeln.

Zur Haltung vieler Entwicklungsländer, einseitige Handelsvergünstigungen als Entwicklungshilfe zu fordern, anstatt Handelspolitik und Entwicklungshilfe als separate Instrumente der Ressourcenallokation einerseits und der Einkommensredistribution andererseits zu verstehen, hat die EG wesentlich beigetragen. Man könnte zwar einräumen, daß dahinter der Wunsch gestanden haben mag, Handelspolitik auf die Besonderheiten und das Entwicklungsniveau einzelner Länder zurechtzuschneiden, d. h. Ungleiches ungleich zu behandeln. Das Ergebnis blieb indessen unbefriedigend. Die EG-Handelspolitik ist durch einseitige Konzessionen nicht liberaler geworden, dafür komplizierter, selektiver und unüberschaubarer. Wie bei einem komplizierten, weil angeblich »gerechteren« Steuersystem profitieren von komplizierten Regeln in erster Linie diejenigen mit einem Informationsvorsprung, und dies sind Importeure wie beispielsweise Handelshäuser oder erfahrene Exportländer wie Singapur, Brasilien oder Südkorea, kaum aber diejenigen, denen geholfen werden soll.

V. EG-Agrarprotektionismus und Entwicklungspolitik

Es mag verwundern, daß bislang nicht vom Agrarprotektionismus der EG die Rede war. Dies ist damit zu erklären, daß auch der stärkste Fürsprecher der EG kaum auf die Idee käme, in diesem Sektor Protektionismus mit entwicklungspolitischen Absichten zu rechtfertigen. Agrarprotektionismus hat weder in seiner direkten Form – der Abwehr von konkurrierenden Importgütern – noch in seiner noch wichtigeren indirekten Form – des diskretionären Exports von subventionierten Überschüssen auf die Weltmärkte und der damit zusammenhängenden Destabilisierung dieser Märkte – irgendetwas mit Entwicklungspolitik zu tun. Nun ist oft von EG-Seite argumentiert worden, dieser Protektionismus träfe nur wenige Anbieter, etwa die von Rindfleisch und Weizen wie Argentinien, Uruguay oder Brasilien. Anbieter von tropischen Agrarprodukten seien nicht betroffen, und außerdem hätte die EG einen wesentlichen Anstieg ihrer Importe in diesem Bereich zu verzeichnen. Darüber hinaus würden die Entwicklungsländer, die Nettoimporteure von Agrarerzeugnissen der gemäßigten Breiten wären, vom Druck auf die Weltmarktpreise dank der EG-Exporte profitieren. Sie könnten ihren Importbedarf billiger decken und erzielten dadurch Realeinkommensgewinne. Leider sind diese Argumente nur die halbe Wahrheit.

Erstens trifft der Agrarprotektionismus alle Anbieter von Getreidesubstituten, also auch Länder der tropischen Zonen. Eignen sich derartige Substitute als Vorleistungen wie Futtermittel, so können sie zwar, wie das Beispiel von Cassavaimporten aus Thailand zeigt, kurzfristig vom EG-Protektionismus profitieren, weil dann Getreide ein Kostenfaktor ist und die Wettbewerbschancen des EG-Getreides wegen der Hochpreispolitik innerhalb der Gemeinschaft sinken. Ebenso sehr müssen Entwicklungsländer aber mit kurzfristigen ad hoc-Interventionen rechnen, wenn dem politischen Druck der EG-Agrarlobby, heimisches Getreide als Futtermittel zu verwenden bzw. diese Verwendung zu subventionieren, nachgegeben wird. Das Beispiel Thailand ist da ebenfalls sehr illustrativ, zeigt es doch, wie sehr der Aufbau einer heimischen Exportproduktion vom unsteten Auf und Ab der EG-Agrarpolitik abhängt und wie schnell Märkte geschlossen bzw. reguliert werden, wenn ein Entwicklungsland wie Thailand zusätzlich zum Spielball von Handelskonflikten wird. In diesem Fall mußte Thailand darunter leiden, daß die EG dem Druck der USA aus Kompensationserwägungen nachgab, ein konkurrierendes Getreidesubstitut, nämlich Maiskleber, als Futtermittel eine Zeitlang ungehindert auf den europäischen Markt zu lassen. Die Entwicklung der Agrarimporte aus Entwicklungsländern hängt stark mit diesen Imponderabilien und mit der Verwendungsmöglichkeit von Agrargütern als End- oder Zwischenprodukt zusammen.

Zweitens behindern billige, weil subventionierte Agrarexporte der EG, die von Entwicklungsländern zu künstlich niedrigen Preisen importiert werden, den Aufbau einer heimischen Agrarproduktion in vielen nettoimportierenden Entwicklungsländern. Dem Einkommensgewinn steht ein größerer Allokationsverlust entgegen, weil Preise wegen der Verzerrung ihre Signalfunktion für die Ressourcenallokation nicht erfüllen können. Wenn also über den Mangel an effizienter Agrarproduktion in vielen Entwicklungsländern geklagt wird, so sollte man sich vor Augen halten, daß dies nicht nur auf eine falsche Preispolitik in den Entwicklungsländern selbst zurückzuführen ist, sondern auch auf die Exporte von Agrarüberschüssen der EG.

Preise können auch dann keine Allokationsfunktion mehr erfüllen, wenn sie fixiert werden, wie das Beispiel des Zuckerprotokolls der EG für einige Zuckerexporteure unter den AKP-Staaten zeigt. Wenn die Zuckerabnahme zu garantierten Preisen und Mengen erfolgt, ist dies solange ein Substitut für Entwicklungshilfe, wie die Garantiepreise über dem Weltmarktpreis liegen. Handelseffekte sind durch die Preisfixierung ausgeschlossen. Statt dessen erhält der Zuckersektor eine Bestandsgarantie, die Ressourcen bindet und verhindert, daß diese für andere Verwendungen zur Verfügung stehen.

VI. Wirkungen des Multifaserabkommens

Neben der Landwirtschaft genießt der Textilbereich mit den stärksten Schutz gegenüber der Konkurrenz aus Entwicklungsländern. Dieser Schutz wird durch sogenannte freiwillige Exportselbstbeschränkungsabkommen im Rahmen des bekannten Multifaserabkommens (MFA) konstituiert. Das MFA in seiner Ausgestaltung soll hier nicht diskutiert werden⁷⁾, wohl aber seine Wirkung.

Abgesehen von seinen schädlichen Konsequenzen für die Ressourcenallokation und die Realeinkommen in den importierenden Ländern sind dabei zwei Wirkungen für die Entwicklungsländer nennenswert.

Erstens sichert das Quotensystem im MFA den etablierten Anbietern nach dem Prinzip »wer zuerst kommt, mahlt zuerst« Renten; anders ausgedrückt, es diskriminiert die Anbieter der zweiten Generation. Dies führt zu der nur scheinbar paradoxen Situation, daß weder auf der Seite der Regierungen in Industrieländern und der oft hinter ihnen stehenden Produzenteninteressen noch auf der Seite der etablierten Anbieter ein Interesse besteht, das Abkommen auslaufen zu lassen, d. h. es gegenüber neuen Anbietern zu öffnen. Wie stark derartige neue Anbieter diskriminiert werden, zeigen die Beispiele Frankreichs und des Vereinigten Königreichs, die Quoten gegenüber Bangladesch verhängten, obgleich das Land im Vergleich zu den großen Anbietern der 1. Generation ein sehr geringer Anbieter ist.

Zweitens hat das Abkommen eine sehr schädliche psychologische Wirkung. Es bestärkt Entwicklungsländer in ihrer skeptischen Haltung einer an Weltmarktpreisen orientierten Entwicklungsstrategie, wie sie ihnen gerade von vielen Industrieländern empfohlen wird. Dabei setzt sich leicht die resignierende Haltung durch, Exporterfolge würden bestraft bzw. Exportanstrengungen seien angesichts rasch errichteter Importbarrieren in den Industrieländern nutzlos. Unsicherheit greift um sich, und diese Unsicherheit ist, wie bereits erwähnt, der größte Feind von Investitionen, heimischer wie ausländischer.

VII. Abschließende Bemerkungen

Die EG ist für Außenstehende eine schwer zu analysierende Handlungseinheit, und dies gilt gerade für die Handels- und Entwicklungspolitik, wo das Nebeneinander von nationaler und internationaler Kompetenz es sehr schwer macht, Verantwortliche für eine bestimmte Politik zu identifizieren. Es ist nicht ausgeschlossen, daß diese Undurchsichtigkeit von Politikern beabsichtigt ist, um einerseits Lobbyinteressen nachzukommen, andererseits vom Wähler aber nicht für die Ergebnisse verantwortlich gemacht werden zu können und mit dem Verlust von Wählerstimmen bestraft zu werden.

Wenn diese Undurchsichtigkeit auf der Seite der Handelnden, d. h. der EG, nun auch noch durch Undurchsichtigkeit hinsichtlich der Betroffenen, der Entwicklungsländer also, verstärkt wird, indem zwischen Entwicklungsländern diskriminiert wird, muß eine derartige Komplexität *per se* als kostenträchtig und entwicklungshemmend angesehen werden. Sie trennt Märkte voneinander, wirkt daher in der Tendenz isolationistisch und öffnet bürokratischen Entscheidungen Tür und Tor. Bürokratische Entscheidungen sind selten gute ökonomische Entscheidungen, ebensowenige wie eine gutgemeinte Politik eine gute Politik ist. Wichtig ist, Transferpolitik von Handelspolitik zu trennen. Das heißt, Handelspolitik muß möglichst liberal, nicht-diskriminierend und vorhersehbar sein.

Hierin liegt die Verantwortung großer Handelsnationen gegenüber kleinen Handelspartnern, deren wirtschaftspolitische Öffnung gegenüber Weltmärkten nur dann Erfolg haben kann, wenn sie von einer liberalen und stabilen Handelspolitik der großen Handelsnationen begleitet wird. Diese Verantwortung hat die Europäische Gemeinschaft gegenüber allen Handelspartnern, nicht nur gegenüber einer Gruppe Privilegierter. Empfiehlt die Gemeinschaft den Entwicklungsländern eine am Markt und seinen Preisen ausgerichtete Politik, so muß sie deren Konsequenzen sehen und respektieren. Öffnen sich Märkte, so nimmt deren Interdependenz zu, national wie international. Politikversagen auf einem Markt kann dann unter den Bedingungen zunehmender Interdependenzen rasch negative Konsequenzen auf anderen Märkten nach sich ziehen. Diskriminierung und Protektionismus sind Beispiele für Politikversagen und sollten daher zum Nutzen der EG wie zum Nutzen der betroffenen Entwicklungsländer abgebaut werden.

Bibliographie

- Agarwal, Jamuna P., Die Assoziierung der überseeischen Staaten und Gebiete mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die Auswirkung dieser Assoziierung auf die Ausfuhr der nichtassoziierten Entwicklungsländer in dieser Gemeinschaft. Kieler Studie Nr.77, Tübingen 1966.
- , Martin Dippl, Rolf J. Langhammer, EC Trade Policies Towards Associated Developing Countries – Barriers to Success. Kieler Studien Nr.193, Tübingen 1985.
- Deutsche Welthungerhilfe, Lomé III. Kritische Analysen zum Verhältnis der Europäischen Gemeinschaft gegenüber der Dritten Welt. Band I und II, Bonn 1984.
- Finger, J. Michael, Andrzej Olechowski (Eds.), The Uruguay Round. A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations. The World Bank, Washington D. C., 1987.
- Focke, Katharina, Von Lomé 1 zu Lomé 2. Luxembourg 1980.
- Hewitt, A., EEC Policies Towards the Least Developed Countries: An Analysis. In: Christopher Stevens (Ed.), EEC and the Third World: A Survey 2, ODI/IDS, London 1982, S. 125-136.
- Hiemenz, Ulrich, Frank D. Weiss, Das internationale Subventionskarussell – Dabeisein oder Abspringen? Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 98, Kiel, März 1984.
- Jackson, C., P. Price, »Who Controls Community Aid?« In: C. Cosgrove & J. Jamar (Eds.), »The European Community's Development Policy: The Strategies Ahead, Bruges, 1986, S. 163-171.
- Kahler, Miles, »Europe and its ›Privileged Partners‹ in Africa and the Middle East«. In: Loukas Tsoukalis (Ed.), The European Community – Past, Present and Future. Oxford 1983, S. 199-218.
- Keesing, Donald, B., Martin Wolf, Textile Quotas against Developing Countries, Thames Essays, No. 23, London 1980.
- Langhammer, Rolf J., André Sapir, Economic Impact of Generalized Tariff Preferences. Thames Essays, No. 49, London 1987.
- Mishalani, Philip, Annette Robert, Christopher Stevens, Ann Weston, »The Pyramid of Privilege«. In: EEC and the Third World: A Survey 1, edited by Christopher Stevens, ODI/IDS, London 1981, S. 60-82.

- Nogués, Julio J., Andrzej Olechowski, L. Alan Winters, The Extent of Non-Tariff Barriers to Industrial Countries' Imports. World Bank. Discussion Paper, Report No. DRD 115, Washington D. C., January 1985.
- Pinder, J., »The Community and the Developing Countries: Associates and Outsiders«. Journal of Common Market Studies, Vol. 12, 1973, S. 53-77.
- Spinanger, Dean, Joachim Zietz, Managing Trade but Mangling the Consumer: Reflections on the EEC's and West Germany's Experience with the MFA. Kiel Working Paper No. 245, November 1985.
- Wolf, Martin, Hans H. Glismann, Joseph Pelzman, Dean Spinanger, Costs of Protecting Jobs in Textiles and Clothing, Thames Essay, No. 37, London 1984.

Anmerkungen

- 1) Siehe hierzu Mishalani et al., 1981, sowie Kahler, 1983.
- 2) Siehe hierzu detailliert Agarwal, 1966; Pinder, 1973; Hewitt, 1982.
- 3) Siehe zur Ausgestaltung der Lomé-Konvention Focke, 1980; Deutsche Welthungerhilfe, 1984. Eine empirische Wirkungsanalyse der Lomé-Präferenzen findet sich bei Agarwal et al., 1985.
- 4) Aktuellere Daten lagen bis Anfang 1988 noch nicht vor. Im Zuge der massiven Dollaraufwertung bis 1985 haben die USA und Canada die EG in den Marktdurchdringungsraten überholt (von 0,9 vH. 1970/71 über 2,5 vH. 1982/83 auf 3,4 vH. 1984/85). Ein weiteres Indiz dafür liefert die Beobachtung, daß vom absoluten Zuwachs der Industriegüterexporte (in Dollarnotierung) aus den Entwicklungsländern in die drei wichtigsten Industrieländermärkte (USA, Japan, EG) über 97 vH vom amerikanischen Markt aufgenommen wurden. Von 1980 bis 1985 stieg der Anteil der USA an den entsprechenden Exporten in die drei Märkte von 44 vH auf 62 vH (EG: Rückgang von 47 vH auf 30 vH; Japan: Rückgang von 9 auf 8 vH).
- 5) Siehe Nogués, Olechowski, Winters, 1985.
- 6) Siehe eine detaillierte Auflistung in Finger/Olechowski (1987).
- 7) Siehe hierzu Keesing, Wolf, 1980; Wolf et al., 1984; Spinanger, Zietz, 1985.