

Nunnenkamp, Peter

Working Paper — Digitized Version

Neuere Formen des Protektionismus in Entwicklungsländern: Eine Bestandsaufnahme

Kiel Working Paper, No. 107

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (1980) : Neuere Formen des Protektionismus in Entwicklungsländern: Eine Bestandsaufnahme, Kiel Working Paper, No. 107, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/323>

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.

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel
- Abteilung IV -
Postfach 4309, 2300 Kiel

Arbeitspapier Nr. 107
Neuere Formen des Protektionismus in
Entwicklungsländern
- Eine Bestandsaufnahme -

von
Peter Nunnenkamp

Juli 1980

Ag 3849 80 Weltwirtschaft
Kiel

Mit den Kieler Arbeitspapieren werden Manuskripte, die aus der Arbeit des Instituts für Weltwirtschaft hervorgegangen sind, von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung ist der Autor verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an ihn zu wenden und etwaige Zitate aus seiner Arbeit vorher mit ihm abzustimmen.

Neuere Formen des Protektionismus in Entwicklungsländern

- Eine Bestandsaufnahme -

I.	Vorbemerkungen	- 1 -
II.	Formen einer protektionistischen Politik im Importbereich	- 3 -
	1. Importrestriktionen durch zollergänzende Maßnahmen	- 6 -
	2. Importbeschränkungen durch Standards und sonstige qualitative Anforderungen	- 15 -
	3. Handelsbeschränkungen durch Unwägbarkeiten	- 17 -
	4. Handelsbeschränkende Beschaffungspolitik öffentlicher Stellen	- 21 -
III.	Formen der Exportförderungspolitik	- 24 -
	1. Ziele der Exportförderungspolitik	- 24 -
	2. Exportförderung durch Preissubventionen, Steuergutschriften sowie handelbare Importlizenzen	- 26 -
	3. Exportförderung durch Einkommensteuerprivilegien	- 29 -
	4. Exportförderung durch kostensenkende Maßnahmen	- 32 -
IV.	Resümée	- 41 -

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Erhöhung der Zollbelastung durch Manipulation der Bemessungsgrundlage in den 20 Untersuchungsländern	- 7 -
Übersicht 2:	Arten und Belastungsniveaus der in 20 Entwicklungsländern erhobenen Nebenabgaben	- 9 -
Übersicht 3:	Kategorisierung der untersuchten Länder nach Belastungsniveaus im Hinblick auf zollähnliche Nebenbelastungen	- 10 -
Übersicht 4:	Unangemessene Begleitpapieranforderungen in 20 Entwicklungsländern	- 12 -
Übersicht 5:	Markierungs- und Auszeichnungsvorschriften in 20 Entwicklungsländern	- 13 -
Übersicht 6:	Handelsbeschränkungen durch Standards und sonstige qualitative Anforderungen in den untersuchten Ländern	- 16 -
Übersicht 7:	Formen und Verbreitung einer diskontinuierlichen und keine Transparenz gewährleistenden Importpolitik in 20 Entwicklungsländern	- 19 -
Übersicht 8:	Formen und Verbreitung einer protektionistischen Beschaffungspolitik öffentlicher Stellen in 20 Entwicklungsländern	- 23 -
Übersicht 9:	Formen und Geltungsbereich von (Export-)Preis-subventionen in Indien, Malaysia und Taiwan	- 27 -
Übersicht 10:	Exportförderung im Rahmen der Einkommensteuergesetzgebung in 20 Entwicklungsländern	- 30 -
Übersicht 11:	Verbreitung kostensenkender Exportförderungsmaßnahmen in 20 Entwicklungsländern	- 33 -
Übersicht 12:	Formen und Beschränkungen der Privilegierung im Hinblick auf Importzölle für Vorleistungen exportorientierter Unternehmen	- 36 -

I. Vorbemerkungen

1. Die vorliegende Arbeit bietet einen Überblick über protektionistische Praktiken in Entwicklungsländern, d.h. über die Formen und Verbreitung außenhandelswirksamer Interventionen des Staates, die die natürlichen, aus der Wirksamkeit des Marktmechanismus resultierenden Wettbewerbsstrukturen verzerren. Eine bloße Auflistung der vielfältigen Eingriffe in den freien Außenhandel schien dabei wenig sinnvoll zu sein, da es schwierig wäre, aus ihr verallgemeinernde Aussagen über Stand und Tendenzen des Protektionismus abzuleiten. Die Bestandsaufnahme setzt darum Schwerpunkte im Hinblick auf die untersuchten Maßnahmen und die betrachteten Länder.
2. Im folgenden sollen hauptsächlich solche Eingriffe dargestellt werden, die als "aktuell" bezeichnet werden können. Wenn man die einzelnen Instrumente der gegenwärtigen Außenhandelspolitik der Entwicklungsländer betrachtet, fällt allerdings auf, daß sich kaum ein einzelner Bestandteil in dem Sinne als neu bezeichnen läßt, daß er das bestehende Maßnahmenbündel in den letzten Jahren bereichert hat. "Aktualität" wird darum so verstanden, daß verschiedene Gruppen von Maßnahmen in bestimmten Bereichen der Handelspolitik verstärkt eingesetzt wurden und diese Interventionen - nicht zuletzt wegen ihrer weiten Verbreitung - in der politischen Diskussion der letzten Zeit eine besondere Rolle gespielt haben.

Auf der Importseite wird das Protektionsniveau in Entwicklungsländern immer noch entscheidend von der Anwendung traditioneller Handelsbeschränkungen bestimmt. Den Erscheinungsformen und Auswirkungen von Zöllen, Kontingenten, Bardepots oder multiplen Wechselkursen auf den internationalen Handels- und Kapitalverkehr haben sich in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe von empirischen Studien gewidmet,¹ so daß

¹ Vgl. z.B. Bela Balassa u.a., *The Structure of Protection in Developing Countries*, Baltimore 1971; Bela Balassa u.a., *Development Strategies in Semi-Industrial Countries*; research project of the World Bank, 1978, mimeo; vgl. ebenfalls die Vielzahl von Länderstudien, die u.a. im Institut für Weltwirtschaft angefertigt wurden; die entsprechenden Literaturhinweise finden sich in Juergen B. Donges, L. Müller-Ohlsen, *Außenwirtschaftsstrategien und Industrialisierung in Entwicklungsländern*, Kieler Studien Nr. 157, Tübingen 1978.

eine erneute detaillierte Aufarbeitung an dieser Stelle wenig zweckmäßig erscheint. Überdies hat sich auch in jüngerer Zeit keine eindeutige längerfristige Tendenz einer Verschärfung oder Abschwächung der Handelspolitik im Hinblick auf derartige traditionelle Maßnahmen gezeigt. Die Aufmerksamkeit soll deshalb im folgenden in erster Linie auf neuere, nicht-tarifäre und die traditionellen Instrumente ergänzende Importrestriktionen gerichtet werden. Dies scheint - neben dem Gesichtspunkt der Aktualität - nicht zuletzt deshalb gerechtfertigt, weil diese Eingriffe im Vergleich zur Zollerhebung höhere soziale Kosten verursachen. Hier sind insbesondere Formen einer diskontinuierlichen und keine Transparenz gewährleistenden Importpolitik und die Beschaffungspolitik öffentlicher Stellen zu erwähnen.

Immer mehr Entwicklungsländer sind in den letzten Jahren dazu übergegangen, ihre importseitige Außenhandelspolitik durch Exportförderungsprogramme zu ergänzen. Die in diesem Rahmen ergriffenen Maßnahmen bilden den zweiten Schwerpunkt der folgenden Bestandsaufnahme.

3. Die geschilderten inhaltlichen Schwerpunkte werden für eine Auswahl von 20 Entwicklungsländern dargestellt, wobei die Übersichten den Stand handelspolitischer Eingriffe zum Ende des Jahres 1978 widerspiegeln; danach eingetretene Veränderungen konnten nur in (wichtigen) Einzelfällen berücksichtigt werden. Die Ländergruppe umfaßt Ägypten, Argentinien, Brasilien, Chile, Griechenland, Hongkong, Indien, Israel, Jugoslawien, Kolumbien, Malaysia, Mexiko, Pakistan, die Philippinen, Portugal, Singapur, Spanien, Südkorea, Taiwan und die Türkei. Sie wurde unter zwei Gesichtspunkten zusammengestellt: Zum einen wurden die Länder einbezogen, deren Bedeutung innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer im Hinblick auf die Entwicklung des Welthandels am größten ist.¹ Andererseits sollte vermieden werden, daß die Bestandsaufnahme nur für eine atypische, kleine Gruppe von Entwicklungsländern Gültigkeit besitzt; deshalb wurden Länder zusammengefaßt, die hinsichtlich Pro-Kopf-Einkommen, Industrialisierungsgrad, Größe des Binnenmarktes und der verfolgten Industrialisierungsstrategie erhebliche Unterschiede aufweisen.

¹ Daraus resultiert das Übergewicht der überdurchschnittlich industrialisierten Entwicklungsländer Südostasiens, Europas und - in begrenztem Ausmaß - Lateinamerikas sowie die Unterrepräsentation afrikanischer Staaten.

II. Formen einer protektionistischen Politik im Importbereich

4. Die Neigung zur Anwendung traditioneller Importbeschränkungen seitens der Entwicklungsländer hat sich in den letzten Jahren nicht entscheidend gewandelt.¹ Es dominiert weiterhin die Praxis diskretionärer Eingriffe; durch kurzfristige Zollsatzvariationen und vor allem durch Anpassungen der quantitativen Importbeschränkungen wird versucht, aufgetretene Zahlungsbilanzprobleme zu meistern oder zumindest zu mildern. Es ist darum nicht verwunderlich, daß der IMF-Bericht aus dem Jahre 1979 einer Reihe von asiatischen und lateinamerikanischen Ländern teilweise bedeutende Liberalisierungsfortschritte bescheinigt, für viele afrikanische Entwicklungsländer dagegen neue und verschärfte Handelsbeschränkungen feststellt; während nämlich die Leistungsbilanzdefizite in der ersten Ländergruppe zurückgingen, verschlechterte sich die Zahlungsbilanzsituation der afrikanischen Länder in den letzten Jahren weiter.²
5. Längerfristig ausgerichtete Liberalisierungsprogramme sind nur selten anzutreffen. Eine Ausnahme bildet Chile: Während 1973 der Zolltarif durch eine Struktur gekennzeichnet war, die - bei einer Durchschnittsbelastung von 90 vH - Sätze von null bis zu mehreren hundert Prozent enthielt, wurden die Diskrepanzen in den letzten Jahren drastisch reduziert; der durchschnittliche Zollsatz ist inzwischen auf ca. 10 vH gesenkt worden. Ob die umfassende Revision der brasilianischen Außenhandelspolitik, die zur Jahreswende 1979/80 angekündigt wurde,³ in eine längerfristig konzipierte Liberalisierung mündet, ist dagegen noch offen.

¹ Vgl. International Monetary Fund, Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions, Washington, D.C., versch. Jgg..

² Diese Beobachtungen lassen vermuten, daß mit zunehmenden Zahlungsbilanzproblemen in Folge der jüngsten Ölpreiserhöhungen die betroffenen Entwicklungsländer wieder verstärkt Zuflucht zu protektionistischen Eingriffen nehmen werden. Indizien für diese These boten in den letzten Jahren beispielsweise Südkorea (Zollerhöhungen für die Einfuhr von Luxusgütern) und Jugoslawien (Ankündigung einer restriktiveren Importpolitik). Vgl. Handfeste Krise in Korea, in: "Die Welt" vom 9.6.1980 sowie der Exportindustrie werden Wege geebnet, in: "Handelsblatt" vom 3.6.1980.

³ Vgl. Umfassendes Maßnahmenpaket für Brasiliens Wirtschaft, in: "Nachrichten für Außenhandel" vom 3.1.1980. Das Programm enthält u.a. die Abschaffung des 100 %igen Bardepots und der Similar-nacional-Gesetzgebung (vgl. auch Ziff. 17) sowie den Abbau einer Vielzahl von Privilegien für Exporteure.

Man kann vermuten, daß die Maßnahmen dann revidiert werden, wenn das Außenhandelsdefizit trotz der gleichzeitig vorgenommenen Abwertung des Cruzeiro weiter steigt. Das Programm selbst benennt bereits die möglichen Ansatzpunkte erneuter protektionistischer Eingriffe: Die Liberalisierung gilt weder für die staatlichen Exporte noch für die Zollfreizone Manaus; in beiden Fällen werden Einfuhren quantitativ begrenzt.

6. Für die Gruppe der Entwicklungsländer läßt sich hinsichtlich der traditionellen Handelsbeschränkungen als Momentaufnahme das folgende Bild zeichnen:
- Die Veränderungen im Bereich der Zollsätze waren bis 1978 geringfügig (aber: umfangreiche Liberalisierung in Chile, Argentinien, Kolumbien¹). Im folgenden Jahr dagegen wurden die Zölle von einer Reihe weiterer Länder erheblich gesenkt (z.B. Indien, Indonesien, Spanien, in geringerem Maße auch Mexiko).
 - Die Bardepotpolitik in bezug auf Einfuhren unterlag kurzfristigen Schwankungen. Sie scheint neben quantitativen Restriktionen das am weitesten verbreitete Instrument zur Bekämpfung von Importüberschüssen zu sein. Dazu paßt, daß vor allem im Laufe des Jahres 1977 per Saldo Erleichterungen beim Bardepot zu beobachten waren. (Es liberalisierten u.a.: Brasilien,² Griechenland, Jugoslawien, Kolumbien (1978), Südkorea (1978); dagegen standen z.B.: Indonesien, die Türkei).
 - Neue Systeme multipler Wechselkurse sind in jüngster Zeit kaum entstanden; eher bestand eine Tendenz, die Wechselkurspolitik zu vereinheitlichen.
 - Die Häufigkeit und Intensität quantitativer Importkontrollen unterlag kurzfristigen Schwankungen. Während noch 1975 eine Vielzahl von Entwicklungsländern die Importprotektion durch Kontingente, Importverbote und ähnliche Maßnahmen verschärfte, wurden diese Eingriffe teilweise schon im folgenden Jahr wieder rückgängig gemacht. Auch 1977/78 wurde seltener auf derartige Formen des Protektionismus zurückgegriffen.³ (Wichtige Ausnahmen: Portugal, die Türkei).

¹ Reduktion der Zollsätze für Investitionsgüter bis auf 5 vH.

² Völlige Abschaffung eines 100 %-igen Bardepots zur Jahreswende 1979/80.

³ Quantitative Kontrollen wurden vor allem in Argentinien, Indien, Sri Lanka und Südkorea gelockert, in geringerem Ausmaß auch in Ägypten, Brasilien, Chile, Jugoslawien, Kolumbien, Mexiko und Spanien.

7. Die traditionellen importbeschränkenden Maßnahmen bewirken - ebenso wie die (hauptsächlich nicht-tarifären) nicht-traditionellen Eingriffe - ein Auseinanderklaffen zwischen Binnenmarkt- und Weltmarktpreis. Der höhere Binnenmarktpreis räumt nationalen Produzenten einen Preiserhöhungsspielraum ein, der ausgenutzt werden kann, ohne daß die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber konkurrierenden Importen beeinträchtigt wird. Die darüber hinausgehenden Effekte nicht-tarifärer Handelsbeschränkungen lassen sich kurz folgendermaßen charakterisieren:¹

- Grundsätzlich gilt, daß die Preiseffekte nicht-tarifärer Instrumente nur sehr schwer abzuschätzen sind. Die dazu erforderlichen Preisvergleiche zwischen nationalen und auf dem Weltmarkt gehandelten Gütern werden im Laufe des Industrialisierungsprozesses praktisch nicht mehr durchführbar, da zunehmend heterogene Produkte, wie Maschinen und Ausrüstungen, berücksichtigt werden müssen.
- Nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen setzen überdies die Lenkungsfunktion des Preismechanismus teilweise außer Kraft. Während Zölle dem Importeur weiterhin die Entscheidung überlassen, das betreffende Gut nach Abwägung der Eigenschaften Preis plus Zoll, Qualität und Beschaffenheit, Lieferzeit usw. auf dem Weltmarkt nachzuzufragen oder ähnliche Produkte im Inland zu beziehen, wird diese Wahlfreiheit z.B. durch quantitative Restriktionen beschnitten.
- Die Gleichbehandlung aller Importeure einer zollpflichtigen Kategorie wird bei vielen Formen nicht-tarifärer Eingriffe durch eine Diskriminierung einiger Unternehmen abgelöst.
- Die Unsicherheiten darüber, ob ein importierendes Unternehmen zu den Begünstigten gehört und in welchem Ausmaß es an den Vorteilen teilhaben wird, erschweren eine rationale Investitions- und Produktionsplanung.
- Nicht-tarifäre Hemmnisse sind in vielen Fällen mit höheren Kosten verbunden als die Zollerhebung. Dies betrifft sowohl die staatlichen Entscheidungs- und Verwaltungskosten als auch die zusätzlichen Informationskosten, die bei Unternehmen aufgrund der oftmals vorhandenen

¹ Vgl. B. Balassa, Reforming the System of Incentives in Developing Countries, in: "World Development", Vol. 3, No.6, June 1975, S. 371 f.; ders., The 'New Protectionism' and the International Economy, in: "Journal of World Trade Law", 1978, S. 422 ff..

Unübersichtlichkeit und Komplexität nicht-tarifärer Handelsregulierungen auftreten.

- Eine Substitution von Zöllen durch nicht-tarifäre Restriktionen führt in aller Regel zu verminderten staatlichen Einnahmen. Besonders in Entwicklungsländern mit einem noch rudimentären Steuersystem ist die kompensierende Erhebung von Steuern nur beschränkt möglich.

8. Die folgende Behandlung der nicht-traditionellen Maßnahmen orientiert sich an den aufgeführten zusätzlichen effizienzmindernden Effekten; diese bleiben bei den zollähnlichen und kostenwirksamen Belastungen relativ gering, nehmen bei den qualitativen Importbeschränkungen ein mittleres Ausmaß an und erreichen schließlich bei den Beschränkungen aufgrund einer diskontinuierlichen und intransparenten Importpolitik sowie im Rahmen der staatlichen Beschaffungspolitik ein starkes Gewicht.

1. Importrestriktionen durch zollergänzende Maßnahmen

9. Die Zollbelastung einer Ware hängt nicht nur vom Zollsatz, sondern auch von der Bemessungsgrundlage ab. In der Regel wird der Rechnungspreis der Importwaren als Grundlage der Zollwertfestsetzung betrachtet. Eine zusätzliche Verzerrung der Einfuhrpreise wird vermieden, wenn dieses Verfahren durchgehend angewandt wird. In vielen Entwicklungsländern weicht jedoch die Praxis von der beschriebenen Verfahrensweise ab (vgl. Übersicht 1):
- (a) Nur in einem Fall (Taiwan) wird eine generelle, undifferenzierte Erhöhung der Zollbelastung durch die Aufblähung der Bemessungsgrundlage angestrebt. Die Diskrepanz zwischen Binnenmarkt- und Weltmarktpreis wird in diesem Fall für alle Importe vergrößert.
 - (b) Verbreitet sind Zollbewertungsverfahren, die besonders preisgünstige Importe vom Binnenmarkt fernhalten sollen. Generelle Importverbilligungen und/oder Preisdifferenzen zwischen verschiedenen ausländischen Exporteuren werden durch Mindestwerte, behördliche

Übersicht 1 - Erhöhung der Zollbelastung durch Manipulation der Bemessungsgrundlage in den 20 Untersuchungsländern^a

Land	Maßnahmen
Ägypten	-
Argentinien	Behördliche Importbewertungen bzw. Mindestpreise für spezifizierte Warengruppen ersetzen den Rechnungspreis als Bemessungsgrundlage, wenn sie zu einer höheren Zollbelastung führen.
Brasilien	Mindestwerte sind als "Anti-Dumping-Maßnahme" durch den Customs Policy Council für mehr als 200 Produkte festgesetzt worden; zusätzlich können Basispreise angesetzt werden.
Chile	System fixierter Importwerte zur Errechnung der Zollbelastung für bestimmte Produkte; sie werden auf der Basis der im vorangegangenen Jahr beobachteten durchschnittlichen Importpreise berechnet.
Griechenland	-
x Hongkong	-
Indien	System fixierter Importwerte (zur Beschreibung vgl. Chile).
Israel	Falls die alternativen Bemessungsgrundlagen "cif-Rechnungspreis" und "marktüblicher cif-Preis" zu einer unterschiedlichen Zollbelastung führen, wird der letzte Wert angelegt.
Jugoslawien	-
Kolumbien	Bei Einfuhren gebrauchter Ausrüstungsgüter bildet nicht der Verkaufspreis die Bemessungsgrundlage; vielmehr werden vom Neuwert im Beschaffungsjahr von den Zollbehörden angesetzte Abschreibungen abgezogen; Ausrüstungsgüter, die durch eine Instandsetzung einen höheren Wert als den ursprünglichen erhalten haben, werden mit dem höheren Wert verzollt.
Malaysia	-
Mexiko	Behördliche Importbewertung bzw. Mindestpreise für spezifizierte Warengruppen ersetzen den Rechnungspreis als Bemessungsgrundlage, wenn sie zu einer höheren Zollbelastung führen.
Pakistan	System fixierter Importwerte (zur Beschreibung vgl. Chile).
Philippinen	Bemessungsgrundlage ist der Preis, der im jeweiligen Exportland beim Kauf üblicher Großhandelsmengen gezahlt wird. ^b
Portugal	-
x Singapur	Für ca. 20 % der Zollpositionen gilt die Regelung, Importe mit einem ad-valorem oder einem spezifischen Zoll zu belegen; entscheidend ist, welcher Zoll zur höheren Belastung führt.
Spanien	Falls der Rechnungspreis durch "unübliche Rabatte" oder "besondere Beziehungen" zwischen dem Importeur und den ausländischen Lieferanten zustandekommt, kann der für die Zollberechnung relevante Wert heraufgesetzt werden.
x Südkorea	-
x Taiwan	Generelle Aufblähung der Bemessungsgrundlage durch 20 %igen Aufschlag auf den deklarierten cif-Preis; ein als zu gering erachteter Rechnungspreis kann als Bemessungsgrundlage durch den Großhandelspreis des betreffenden Gutes am Importhafen ersetzt werden.
Türkei	-

^aDie Bemessungsgrundlage wird dann als manipuliert angesehen, wenn der deklarierte Rechnungspreis zur Errechnung der Zollbelastung zurückgewiesen wird. - ^bAuf diesen Preis werden als Pauschale für Versicherungs- und Frachtkosten 10 % aufgeschlagen.

Quelle: Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Mitteilungen, versch. Jgg.; US Department of Commerce, Overseas Business Reports, versch. Jgg..

Importbestrebungen oder Wahlmöglichkeiten zwischen alternativen Bemessungsgrundlagen ausgeglichen.¹

- (c) Einige Entwicklungsländer sehen nicht nur eine Anpassung nach oben für "billige" Importe, sondern auch eine geringere Belastung für überdurchschnittlich teure Importwaren vor. So findet sich beispielsweise die Regelung, die Zollbelastung auf der Basis der im vorangegangenen Jahr beobachteten durchschnittlichen Einfuhrwerte zu berechnen.

10. Übersicht 2 verdeutlicht die Vielfalt der Belastungen, die neben Zollabgaben zusätzlich anfallen. Es wurden nur diejenigen Abgaben berücksichtigt, bei denen einige Sicherheit bestand, daß ausschließlich Importe betroffen werden; eine Kompensation inländischer Abgaben durch Importbelastungen gleicher Güter diskriminiert Einfuhren dagegen nicht. Die überwiegende Mehrzahl der Entwicklungsländer erhebt neben Zöllen und am Bestimmungslandprinzip orientierten Umsatzsteuern weitere Importbelastungen. Daß diese nicht in allen Fällen primär dem Ziel dienen, Importe zu beschränken, ändert nichts an deren Wirkung. Begründet wird ein Teil der Abgaben, wie auch viele Zölle, mit fiskalischen Argumenten, wobei neben allgemeinen Finanzierungsfunktionen Zweckbindungen der Abgaben (etwa zur Finanzierung des Ausbaus der Transportmittel und -wege sowie der Zollverwaltung) vorliegen.

Das Ausmaß, in dem die untersuchten Entwicklungsländer Nebenabgaben erhoben haben, hat sich in den letzten Jahren kaum verändert.² Um ein einigermaßen realistisches Bild von Art und Umfang der Nebenabgaben zu zeichnen, wird in Übersicht 2 so genau wie möglich das von Land zu Land differierende Belastungsniveau angegeben. Darauf aufbauend lassen sich die betrachteten Länder in drei Gruppen mit unterschiedlichen Belastungsniveaus einordnen (Übersicht 3).

¹ Den Zollverwaltungen werden dabei oft erhebliche Ermessensspielräume zugestanden.

² Vgl. International Monetary Fund, a.a.O.; Ausnahmen bilden Israel und Spanien, die umfangreiche Sonderbelastungen aussetzten.

Übersicht 2 - Arten und Belastungsniveaus der in 20 Entwicklungsländern erhobenen Nebenabgaben^a

Erhobene Nebenabgaben			
Länder	Art bzw. Bezeichnung	Befristete Erhebung (ja/nein)	Belastungsniveau
Ägypten	Abgabe zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung Sonderabgabe für Seetransportorganisationen Statistische Zollgebühr ^b	nein nein nein	51/101 des Warenwertes (cif) 0,2% des Warenwertes (cif) 1% des Warenwertes
Argentinien	Abgabe zur Förderung der nationalen Handelsflotte Statistische Zollgebühr Konsularische Bescheinigungsgebühr Spezifische Steuern auf eine Vielzahl von Produkten ^c	nein nein nein nein	12% der Transportkosten bei Seefracht 1,5% des Warenwertes (cif) 1,5% des Warenwertes (cif) 1-10% des Warenwertes (cif)
Brasilien	Sondereinfuhrabgabe	unklar	Nur für Kategorien, für die weder innerhalb des GATT noch der ALALC Verpflichtungen eingegangen worden sind
	Hafenausbaubabgabe	nein	2% des Warenwertes (cif) bei Seetransport
	Abgabe zur Förderung der nationalen Handelsflotte	nein	20% der Transportkosten bei Seefracht
Chile	Stempelsteuer Steuer auf Seetransportkosten Versandgebühr	nein nein nein	3% des Warenwertes (cif) 3% der Transportkosten bei Seefracht 8% auf den Warenwert von Gütern, für die reduzierte Zollsätze gelten
Griechenland	Keine Informationen über diskriminierende Sonderbelastungen auf Importe ^d		
Hongkong	Zollerklärungsgebühr	nein	Staffelung nach Warenwert: äußerst geringe Belastung
Indien	Vielzahl von ad hoc in Kraft gesetzten Sonderbelastungen	unterschiedlich	Aufgrund mangelhaft spezifizierter Informationen nicht angebar
Israel	Keine		
Jugoslawien	Sondereinfuhrabgabe Zollabfertigungsgebühr	ja ^e nein	10% des Warenwertes 1% des Warenwertes
Kolumbien	Exportförderungsabgabe Abgabe für den Coffee Promotion Fund Konsultationsgebühren	nein nein nein	5% des Warenwertes (cif) 1,5% des Warenwertes (cif) 1% des Warenwertes (fob)
Malaysia	Sondersteuer	nein	4% des Warenwertes (cif)
Mexiko	Sondersteuer	nein	1% des Warenwertes bei Seefracht 10% bei Luftfracht
Pakistan	Sondersteuer "Entwicklungstarif" ^g	ja ^f ja	10% des Warenwertes (c + f) 10-15%ige Erhöhung der üblichen Zollbelastung für "non-essentials"
Philippinen	Keine diskriminierenden Sonderbelastungen auf Importe		
Portugal	Sondereinfuhrabgabe	ja	60% der üblichen Zollbelastung für ca. 2% aller Importe 20% der üblichen Zollbelastung für knapp 30% aller Importe
	Zollabfertigungsgebühr Stempelgebühr Nationale Notstandsabgabe Vielzahl von Einfuhrnebenabgaben auf spezielle Produkte	nein nein nein unklar	0,9% des Warenwertes 0,15% des Warenwertes Unklar
Singapur	Keine Informationen über Sonderbelastungen mit diskriminierendem Charakter ^h		
Spanien	Keine		
Südkorea	Verteidigungssteuer ⁱ Sondereinfuhrabgabe	ja ^k ja ^l	2,5% des Warenwertes (cif) bis zu 30% des Warenwertes (cif)
Taiwan	Hafenbenutzungsgebühren ^m Abgabe zur Förderung der Sicherheit und der Reorganisation in der Luftfahrt	nein nein	4% des verzollten Warenwertes 9% der Luftfrachtkosten
Türkei	Sondereinfuhrabgabe Stempelsteuer Kaigeühren ⁿ	unklar nein nein	15% der Zollbelastung 22,5-25% des Warenwertes 5% der Summe aus cif-Wert und Nebenabgaben

^aAusgleichszölle bzw. Anti-Dumping-Zölle sind nicht berücksichtigt. - ^bZusätzlich wird eine Gemeindefuhrabgabe in Höhe von 3% der Summe der Einfuhrzölle und Verbrauchsteuern erhoben; es bleibt unklar, ob es sich hierbei um eine Belastung handelt, die entsprechende inländische Abgaben nur kompensiert. - ^cEs handelt sich u.a. um folgende Produkte: Papier, Zellstoff, Bauholz, Möbel und andere Holzprodukte, forstwirtschaftliche Derivate, eisen- und stahlhaltende Produkte einschließlich Maschinen, Minerale und mineralhaltige Produkte; auch in diesem Fall konnte nicht mit letzter Sicherheit geklärt werden, inwieweit auch Inlandumsätze dieser Produkte Sonderbelastungen unterliegen. - ^dIm Anhang des Annual Report 1977 des IMF werden auch für Griechenland Sonderbelastungen eingetragen; es erfolgt aber keine Spezifizierung. - ^eDie Sondersteuer war für den Zeitraum 1975-77 vorgesehen; es ist unbekannt, ob sie tatsächlich nicht mehr erhoben wird. - ^fDie Sondersteuer war für den Zeitraum 1976-77 vorgesehen; es ist unbekannt, ob sie tatsächlich nicht mehr erhoben wird. - ^gDieser Tarif ist von der pakistanischen Regierung in der Vergangenheit dazu benutzt worden, schwerwiegende Handelsbilanzdefizite, die sich in der 2. Hälfte eines Fiskaljahres abzeichneten, durch Beschränkungen "nicht-notwendiger" Importe abzuschwächen. - ^hIm Anhang des Annual Report 1977 des IMF werden Sonderbelastungen auch für Singapur eingetragen; es erfolgt aber keine Spezifizierung. - ⁱDie Frage, ob die Verteidigungssteuer auch inländische Umsätze belastet, ist nicht mit letzter Sicherheit geklärt. - ^jVorgesehen bis 1980. - ^kSie wird immer dann erhoben, wenn Zahlungsbilanzüberlegungen die Beschränkung von Importen erfordern. - ^lHafenbenutzungsgebühren o.ä. werden in den meisten Ländern erhoben. Daß die türkischen und taiwanesischen Gebühren hier Erwähnung finden, ist mit zwei Argumenten zu begründen: Neben der Tatsache, daß die Belastung relativ hoch ist, fällt auf, daß sie als Prozentsatz von Warenwert berechnet wird; diese Bemessungsgrundlage führt z.B. bei wertvollen, aber wenig Lagerraum beanspruchenden Lieferungen zu überproportionalen Belastungen; die Gebühren können dann nur beschränkt als Kostenäquivalent angesehen werden.

Übersicht 3 - Kategorisierung der untersuchten Länder^a nach Belastungsniveaus im Hinblick auf zollähnliche Nebenbelastungen

Belastungsniveau ^b		
Keine Belastungen bzw. Niveau sehr gering	Mittleres Niveau	Hohes Niveau
Länder		
Griechenland	Ägypten ^c	Jugoslawien
X Hongkong	Argentinien	Pakistan
Israel	Brasilien	Portugal
Philippinen	Chile	X Südkorea ^d
Singapur	Kolumbien	Türkei
Spanien	Malaysia	
	Mexiko	
	X Taiwan	

^aIndien wird aufgrund mangelnder Informationen vernachlässigt. - ^bDas durchschnittliche Niveau wird als hoch angesehen, wenn die Belastung 10 vH des cif-Warenwertes überschreitet, ein mittleres Niveau umfaßt die Spanne 1-10 vH des Warenwertes. Die Eingruppierung der Länder beruht teilweise auf Schätzungen. - ^cDie Eingruppierung Ägyptens in die mittlere Kategorie ist dann richtig, wenn die durchschnittliche Belastung mit der Abgabe zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung kleiner als 3,8 vH ist. Diese Annahme erscheint gerechtfertigt, da neben Befreiungen einiger Importe von dieser Abgabe die Belastung für alle amtlich festgelegten Lebensmitteleinfuhren lediglich 5 vH beträgt. - ^dDie Eingruppierung Südkoreas hängt von der produktspezifischen Differenzierung der Sondereinfuhrabgabe sowie von deren tatsächlicher Erhebung ab (vgl. Fußnote 1 in Übersicht 2). Die Anwendung wird bei der Eingruppierung vorausgesetzt. Zur Differenzierung liegen keine Informationen vor.

Quelle: Übersicht 2.

In nahezu allen Ländern werden Importe der Ausgleichsbesteuerung für inländische Umsatzsteuern unterworfen. Eine exakte Befolgung des Bestimmungslandprinzips diskriminiert Importe nicht gegenüber vergleichbaren heimischen Produkten.¹ Dieser Effekt resultiert aber in einigen Ländern

¹ Es ist allerdings einschränkend darauf hinzuweisen, daß das übliche Ausgleichssteuererhebungsverfahren den Steuersatz auf die Summe von cif-Warenwert und Zollbelastung anwendet. Die absolute Differenz zwischen Binnenmarktpreis und Weltmarktpreis wird dadurch vergrößert.

daraus, daß die Umsatzsteuerbelastung auf Importe das Ausmaß der Inlandsbesteuerung übersteigt. Da die Steuerbelastung sich aus den Komponenten Steuersatz und Bemessungsgrundlage zusammensetzt, existieren zwei Ansatzpunkte einer Benachteiligung importierter Waren:

- Lediglich in Argentinien gilt für Einfuhren ein höherer Umsatzsteuersatz.¹
- Bei den griechischen und portugiesischen Regelungen ist zu vermuten, daß die Bemessungsgrundlage über Gebühr aufgebläht werden kann; es besteht die Möglichkeit des Mißbrauchs zu protektionistischen Zwecken.²
- Die Umsatzsteuerbemessungsgrundlage wird in den Philippinen³ und Taiwan⁴ überhöht.

11. Einen Eindruck von den Begleitpapieranforderungen und protektionistischen Markierungs- und Auszeichnungsvorschriften vermitteln die Übersichten 4 und 5. Kontroll- und Dokumentationszwecke erfordern, daß die Lieferungen mit Handelsrechnung, Frachtbrief und eventuell einer Lade-

¹ Während die Mehrwertsteuerbelastung im Inland mit einigen Ausnahmen 13 vH beträgt, ist für Importe eine Rate von 21 vH vorgesehen.

² Die griechische Gesetzgebung ist in dem zur Diskussion stehenden Punkt so komplex, daß kein abschließendes Urteil darüber möglich ist, ob tatsächlich nur - wie offiziell bekundet - eine kompensatorische Belastung erfolgt. Griechenland erhebt eine Umsatzsteuer auf der Großhandelsstufe. Bei Importen soll die Festlegung der Bemessungsgrundlage gewährleisten, daß der steuerrelevante Wert mit dem Wert heimisch produzierter, ähnlicher Güter vergleichbar ist; aus dieser Zielsetzung heraus wird die Summe aus dem cif-Warenwert, dem Importzoll und einem güterspezifischen Aufschlag von 20 bis 60 vH gebildet, der sich auf die Summe der ersten beiden Komponenten bezieht. Der differenzierte Aufschlag, der als Näherungsgröße für die bis zur Großhandelsstufe anfallenden Unkosten angesetzt wird, kann die Bemessungsgrundlage über Gebühr aufblähen. Das portugiesische Verfahren weist weitgehende Parallelen auf.

³ Auf grundsätzlich 125 vH des Warenwertes nach der Zollabfertigung.

⁴ Vgl. auch Übersicht 1.

Übersicht 4 - Unangemessene Begleitpapieranforderungen in 20 Entwicklungsländern

Land	Art / Bezeichnung
Ägypten	Ursprungszeugnisse für alle Waren; konsularische Legalisierung in Einzelfällen erforderlich; Herstellererklärung (Erklärung darüber, von wem die Ware hergestellt worden ist; evtl. notarielle Beglaubigung erforderlich); Black-List-Erklärung.
Argentinien	Konsularische Legalisierung der Handelsrechnung.
Brasilien	Importerlaubnis der "Bank of Brazil" ("guia"); in bestimmten Fällen wird eine Schiffsladung nicht von einer guia gedeckt; Kataloge bzw. Preislisten ^a ; zusätzliche Dokumente bei Importen, die von der Agency for International Development finanziert werden.
Chile	Keine.
Griechenland	Ursprungszeugnisse erforderlich; Bescheinigungen über im exportierenden Land gezahlte Frachtkosten bis zur Grenze; aktuelle Preislisten ^a .
X Hongkong	Keine.
Indien	Es liegen keine Informationen vor.
Israel	Keine.
Jugoslawien	Ursprungszeugnisse für eine Vielzahl von Waren.
Kolumbien	Konsulatsfakturen; Legalisierung der Handelsrechnung durch das Generalkonsulat erforderlich.
Malaysia	Ursprungszeugnisse erforderlich.
Mexiko	Konsularische Beglaubigung der Handelsrechnungen ^b .
Pakistan	Ursprungszeugnisse in aller Regel erforderlich.
Philippinen	Kombination aus Konsulatsfaktur und Ursprungszeugnis erforderlich ^c .
Portugal	Ursprungszeugnisse erforderlich.
Singapur	Ursprungszeugnisse erforderlich.
Spanien	Ursprungszeugnisse (mit Ausnahmen) erforderlich; konsularische Legalisierung der Begleitpapiere.
X Südkorea	Ursprungszeugnisse für bestimmte Güter aus verschiedenen Ländern; konsularische Legalisierung von Pro-forma-Rechnungen.
X Taiwan	Ursprungszeugnisse erforderlich.
Türkei	Kombination aus Konsulatsfaktur und Ursprungszeugnis erforderlich; Vielzahl von behördlichen Bescheinigungen, die die Preis- und Devisenkontrolle betreffen.

^aDie Eingendung von Preislisten wird zum Zeitpunkt der Beantragung einer Importlizenz gefordert. - ^bDie mexikanischen Vorschriften zeichnen sich durch mangelnde Transparenz aus, da z.B. die Anzahl der Frachtbriefkopien von der Art der Ladung und vom beauftragten Spediteur abhängt. - ^cDie konsularische Legalisierung kann nicht von einem beliebigen Konsulat vorgenommen werden. Bei Ladungen, die Güter aus dem Betreuungsbereich verschiedener Konsulate enthalten, sind u.U. mehrere Beglaubigungen erforderlich.

Quelle Vgl. Übersicht 1.

Übersicht 5 - Markierungs- und Auszeichnungsvorschriften in 20 Entwicklungsländern

Land	Ausgestaltung und Arten von Maßnahmen
Ägypten	Für baumwollhaltige Textilien ist der genaue Prozentsatz des Baumwollgehalts, bei chemischen Produkten der Prozentanteil der einzelnen Substanzen anzugeben.
Argentinien	Aufschlüsselung der Zusammensetzung von Stoffen, Chemikalien und Flüssigkeiten erforderlich.
Brasilien	Keine.
Chile	Detaillierte Markierungs- und Etikettierungsvorschriften: <ul style="list-style-type: none"> - Beschriftungen in spanischer Sprache vorgeschrieben; - detaillierte Ursprungskennzeichnung; - Markierung der Packstücke mit schwarzer Farbe vorgeschrieben;^a - für verpackte Güter: Angabe der Qualität und Zusammensetzung erforderlich.
Griechenland	Spezielle Etikettierungsvorschriften für Garne, Stoffe und Textilien; griechische Beschriftung auf Konserven vorgeschrieben.
Hongkong	Vorschriften lediglich für gefährliche Güter und wenige andere Waren.
Indien	Detaillierte Ursprungskennzeichnung; Differenzierung der Vorschriften nach Warenkategorien; ^b Vorschriften über die Buchstabengröße von Markierungen.
Israel	Keine.
Jugoslawien	Für Textilien: Angaben über Ursprungsland, Hersteller, Produktionsdatum, Materialbeschaffenheit und -zusammensetzung und Verpackung erforderlich; ausführliche Etikettierungsvorschriften für Lebensmittel und Getränke.
Kolumbien	Bei Lebensmitteln: Angaben über Zusammensetzung, Hersteller und Verpacker erforderlich.
Malaysia	Ausführliche Vorschriften, die größtenteils nicht veröffentlicht sind; Angabe der Zusammensetzung von Nahrungsmitteln in Großbuchstaben mit einer bestimmten Mindestgröße; Spezialvorschriften für bestimmte Lebensmittel.
Mexiko	Produktspezifische und sehr ausführliche Vorschriften für eine Reihe von Gütern ^b .
Pakistan	Ursprungskennzeichnung in allen Sprachen, die auf dem Etikett des Artikels erscheinen; spezielle Vorschriften für Textilien, Farben und Chemikalien.
Philippinen	Keine.
Portugal	Ausführliche Etikettierungsvorschriften für vorverpackte Lebensmittel.
Singapur	Für Lebensmittel: Angabe des Ursprungslandes, des Charakters und der Bestandteile sowie des Herstellers und Verkäufers in Großbuchstaben mit einer bestimmten Mindestgröße.
Spanien	Keine.
Südkorea	Keine.
Taiwan	Keine.
Türkei	Maschinen, Ausrüstungen, Fahrzeuge und Werkzeuge müssen mit einer türkischen Übersetzung der Gebrauchs- und Wartungsanleitung versehen werden.

^aDabei ist die Markierung mit einem Pinsel verboten; vielmehr wird der Gebrauch von Schablonen verlangt. - ^bHierdurch wird die Transparenz der Vorschriften erheblich reduziert.

Quelle: Vgl. Übersicht 1.

liste versehen werden.¹ Darüber hinausgehende Begleitpapiere, die hauptsächlich die konsularische Legalisierung und Ursprungszeugnisse umfassen, sind grundsätzlich als unangemessen anzusehen² und oft mit erheblichen administrativen Kosten verbunden.

12. Die protektionistische Wirkung der Auszeichnungs- und Markierungsvorschriften bleibt nicht immer auf die Kosten- und mittelbaren Preiseffekte beschränkt. Gupta schildert z.B. die handelsbeschränkende Implikationen der Ursprungskennzeichnung folgendermaßen: "There are three important ways in which marks of origin may be used for protectionist purposes: (i) by enabling customers to assert their prejudices against foreign goods ...; (ii) by disfiguring consumer goods through the prominence of the mark itself; and (iii) by adding to the cost of foreign producers' through arduous marking requirements".³ Die Maßnahmen in diesem Bereich werden mit Sicherheits- und Gesundheitsbedürfnissen (vor allem bei Vorschriften, die Lebensmittel und gefährliche Güter betreffen) sowie mit unabweisbaren Informationserfordernissen im Rahmen des Verbraucherschutzes (Qualitätsangaben, Aufschlüsselung der Zusammensetzung usw.) begründet. In vielen Fällen bleibt es allerdings unklar, ob analoge Regelungen auch für heimische Produkte gelten.

¹ Vorschriften, die diese drei Begleitpapiere betreffen, können ebenfalls zu unangemessenen Kostenbelastungen beim Exporteur führen, wenn sie eine Vielzahl von Kopien verlangen; vgl. K.R. Gupta, GATT and Underdeveloped Countries, Delhi 1976, S. 162 ff..

² Ursprungszeugnisse sind zu rechtfertigen, wenn bestimmte Importe eines Landes Zollpräferenzen genießen.

³ Gupta, a.a.O., S. 166.

2. Importbeschränkungen durch Standards und sonstige qualitative Anforderungen

13. Qualitative Einfuhrhemmnisse haben in mehrerer Hinsicht stärkere negative Effekte als die zuletzt behandelten Instrumente:
- Zwar sind die Mengeneffekte von Standards insofern recht einfach abzuschätzen, als sie Importverbote für bestimmte Produktvarianten bedeuten. Die daraus resultierenden Preiseffekte wären aber nur unter großen Schwierigkeiten zu quantifizieren.
 - Oftmals diskriminieren die Standards erheblich zwischen verschiedenen Ex- und Importeuren, so z.B. wenn die Standardisierungspraxis darin besteht, die entsprechenden Regelungen eines bestimmten Handelspartners für verbindlich zu erklären.¹
 - Unsicherheiten schließlich resultieren daraus, daß den Antragstellern der Ausgang qualitativer Überprüfungen und Kontrollen durch staatliche Instanzen unklar bleibt.
14. Über die Verbreitung der verschiedenen Formen qualitativer Anforderungen informiert Übersicht 6.
- Auch hier wird die Sicherheit und Gesundheit der Konsumenten angeführt, insbesondere wenn es um die Rechtfertigung von Warenprüfungen, der Forderung nach Gesundheitszeugnissen und Registrierungsauflagen im Bereich der Lebensmittel u.ä. geht. Das Beispiel der wiederholten Warenprüfungen in Chile, Malaysia und Taiwan deutet allerdings auf eine exzessive Auslegung dieser Argumente durch einige Länder hin.
 - Die Standardisierungspraxis der Entwicklungsländer² verfolgt neben Sicherheitsaspekten das Ziel, die "Überschwemmung" des Marktes mit

¹ Diskriminierungen zwischen Importen aus verschiedenen Ländern ergeben sich aus den taiwanesischen und koreanischen Verordnungen. Beide Vorgehensweisen benachteiligen entsprechende Produkte aus Entwicklungsländern. Diese Tendenz kann auch aus den durch Standards abgedeckten Produktbereichen in Südkorea abgelesen werden, in denen Entwicklungsländer sehr oft komparative Kostenvorteile aufweisen.

² Der Umfang entsprechender Regelungen bleibt gegenüber demjenigen in Industrieländern zurück. Detaillierte Vorschriften sind in der Gruppe der untersuchten 20 Entwicklungsländer nur für Indien, Jugoslawien, Südkorea und Taiwan sowie in beschränktem Ausmaß für Griechenland, Spanien und Singapur bekannt.

Übersicht 6 - Handelsbeschränkungen durch Standards und sonstige qualitative Anforderungen in den untersuchten Ländern^a

Land	Formen der Handelsbeschränkungen
Ägypten	-
Argentinien	-
Brasilien	Fülle von Bescheinigungen beim Import gebräuchter Güter erforderlich, z.B. über das Alter, die Betriebsbedingungen, Toleranzen und technische Normen, die Lebenserwartung, den Marktwert, die Kapitalausstattung der am Import interessierten Gesellschaften, deren Verbindungen mit ausländischen Firmen; ferner wird eine Dokumentierung der technischen Vorzüge der second-hand-Lieferungen in Relation zu neuesten und zu erwartenden technischen Entwicklungen verlangt.
Chile	Mehrfache Warenprüfungen für bestimmte Produktgruppen; ^b Importe von gebräuchten Gütern werden mit einer Sonderabgabe von 150 % des für neue Güter der entsprechenden Kategorie geltenden Zollsatzes belastet.
Griechenland	Qualitative Überprüfung und Kontrolle durch staatliche Instanzen, von deren Ergebnis abhängig gemacht wird (insbesondere für elektrische Haushaltsgeräte). Einfuhr gebräuchter Maschinen und Apparate grundsätzlich verboten.
Hongkong	-
Indien	Detaillierte Vorschriften im Bereich der Standards: spezielle Kennzeichnung der Produkte gestattet, die den Qualitätsanforderungen entsprechen; ^c Standards werden unter Mitwirkung von Interessenvertretern aus Industrie und Handel festgelegt.
Israel	-
Jugoslawien	Detaillierte Vorschriften im Bereich der Standards.
Kolumbien	Die Liste der Warenkategorien, deren unbeschränkter Import erlaubt ist, ^d darf keine second-hand-Ausrüstungen enthalten.
Malaysia	Mehrfache Warenprüfungen für bestimmte Produktgruppen. ^b
Mexiko	-
Pakistan	-
Philippinen	-
Portugal	Beschaffenheitsvorschriften u.a. für künstliche Düngemittel, Konservierungs- und Farbstoffe, Pflanzenschutzmittel, Fernsehgeräte, Wollwaren, Leder und Lederwaren; für einige Waren bestehen aus Gesundheits- und Sicherheitsgründen Einfuhrverbote und -beschränkungen.
Singapur	Qualitative Überprüfungen und Kontrollen durch staatliche Instanzen, von deren Ergebnis die Importerlaubnis abhängig gemacht wird (insbesondere für elektrische Haushaltsgeräte sowie Farben und Lösungsmittel).
Spanien	Qualitative Überprüfungen und Kontrollen; die Einfuhr von alkoholischen Getränken wird eingeschränkt oder verboten, wenn bestimmte, durch die Gesetzgebung festgelegte Voraussetzungen nicht erfüllt werden.
Südkorea	Detaillierte Vorschriften im Bereich der Standards: starke Orientierung an der Standardisierungspraxis der USA (insbesondere in den Bereichen Maschinenbau, Bergbau, Baugewerbe, chemische Industrie, Textil- und Keramikindustrie); Produkte koreanischer Unternehmen, die den Standards genügen, dürfen besonders gekennzeichnet werden, wobei Regierungsstellen genötigt sind, solche Produkte zu beziehen.
Taiwan	Mehrfache Warenprüfungen für bestimmte Produktgruppen; ^b detaillierte Vorschriften im Bereich der Standards: die Standards desjenigen Industrielandes werden als allgemeinverbindlich erklärt, das als erstes ein Produkt nach Taiwan liefert bzw. dort registrieren läßt (diese Regelung bezieht sich schwerpunktmäßig auf Werkzeuge und elektronische Produkte).
Türkei	Einfuhr gebräuchter Maschinen und Apparate nicht ohne eine besondere Erlaubnis durch das Handelsministerium möglich.

^aDie Übersicht schließt keine Beschränkungen ein, die für Importe von Lebensmitteln, pflanzlichen und tierischen Produkten, Kosmetika, Pharmazeutika und Drogen erlassen worden sind; nahezu alle Länder sehen mehr oder weniger umfangreiche Warenprüfungen, die Forderung nach Gesundheits- und Veterinärzeugnissen sowie die Registrierung der Produkte und/oder der Produzenten vor; lediglich mehrfache Warenprüfungen werden aufgeführt. - ^bDie betroffenen Importe umfassen i.d.R. Lebensmittel, pflanzliche und tierische Produkte, Kosmetika, Pharmazeutika und Drogen; neben Zeugnissen und Bescheinigungen über Prüfungen durch Behörden im Exportland ist die nochmalige Prüfung durch Stellen des Importlandes vorgeschrieben. - ^cEs bleibt unklar, inwieweit dies zur Übervorteilung ausländischer Erzeugnisse führt. - ^dDiese Liste setzt sich hauptsächlich aus intermediären Gütern und Investitionsgütern zusammen.

einer Vielzahl funktionsgleicher, aber nicht austauschbarer Produktvarianten zu verhindern. In dem Maße, wie sich die qualitativen Anforderungen an der Beschaffenheit der inländischen Produkte orientieren, bewirken sie eine Importdiskriminierung.¹ Die Importbeschränkung ist noch wirksamer, wenn nationale Unternehmen, deren Produkte den Standards entsprechen, diese besonders kennzeichnen dürfen (Korea, Indien), Regierungsstellen aufgefordert sind, solche Produkte zu beziehen (Korea) oder die Standards unter Mitwirkung von Interessenvertretern aus Industrie und Handel festgelegt werden (Indien).

- Eine besondere Variante qualitativer Restriktionen liegt in der Beschränkung des Imports gebrauchter (Investitions-)Güter, die auf verschiedenen Wegen erfolgt. Neben grundsätzlichen Verboten finden sich tarifäre und administrative Erschwernisse, die die prinzipiellen Preisvorteile gebrauchter Ausrüstungen reduzieren oder gar zunichte machen. Die entsprechenden Verordnungen verdeutlichen das Bestreben einer Reihe von Entwicklungsländern, nur moderne Technologien zu importieren.

3. Handelsbeschränkungen durch Unwägbarkeiten

15. Im Vordergrund der bisherigen Bestandsaufnahme stand der Umfang staatlicher Eingriffe in die privatwirtschaftlichen Entscheidungen. Im folgenden dagegen geht es mehr um die Betrachtung protektionistischer Wirkungen verschiedener Eingriffsarten. Betrachtet man die Form staatlicher Lenkung als optimal, die zur Minimierung der Anzahl und des Ausmaßes von Fehlentscheidungen beiträgt, indem sie Unsicherheiten abbaut, so ergeben sich daraus zwei Anforderungen an die Wirtschaftspolitik:
 - Die Anwendung gültiger Vorschriften muß für in- und ausländische Produzenten, Händler und Konsumenten antizipierbar sein; nicht-präzisierte Ausnahmen und Fall-zu-Fall-Entscheidungen müssen vermieden werden.

¹ Importe werden dabei nicht unbedingt global benachteiligt, da eventuell bestimmte ausländische Exporteure die Produkte bereits in den Varianten herstellen, deren Import zugelassen ist.

- Der Staat muß Rahmenbedingungen setzen, von denen die Wirtschaftssubjekte erwarten dürfen, daß sie nicht ständig kurzfristigen Modifikationen unterliegen.
16. Übersicht 7 verdeutlicht, daß eine Vielzahl von Entwicklungsländern eine oder gar beide Bedingungen derartig rationalen staatlichen Handelns verletzt. Das ist mit erheblichen sozialen Kosten verbunden:
- Unsicherheiten über Absatz- und Beschaffungsmöglichkeiten erschweren jegliche Produktions- und Investitionsplanung.
 - Die Wirkungen der staatlichen Politik sind häufig nicht kalkulierbar; dies gilt vor allem bei einer diskontinuierlichen Politik, wenn die Zeitspanne zwischen zwei sich kompensierenden oder verstärkenden Maßnahmen so klein ist, daß eine annähernd vollständige Entfaltung der Wirksamkeit des ersten Eingriffs noch nicht gegeben ist.
 - Eine freie Entscheidung des Importeurs ist oft nicht möglich.
 - Die Unübersichtlichkeit und Komplexität der Verfahrensweisen erleichtert Diskriminierungen; Ermessensspielräume und willkürliche Fall-zu-Fall-Entscheidungen der Einfuhrbehörden verstärken diese Tendenz.
 - Es entstehen erhebliche staatliche Verwaltungskosten.
17. Unwägbarkeiten und fehlende Kontinuität treten am häufigsten in folgenden Varianten auf:
- (a) Die Vorschriften zur Zollwertfestsetzung einiger Länder sehen alternative Verfahren vor, ohne zu präzisieren, unter welchen Umständen die jeweilige Art der Zollwertermittlung anzuwenden ist. Begründet werden diese Regelungen häufig damit, daß Importpreisluktuationen verhindert bzw. besonders preisgünstige Einfuhren abgeschreckt werden sollen.
 - (b) Die heimische Industrie wird in einigen Fällen dadurch geschützt, daß vor Bewilligung von Importen die nationalen Liefermöglichkeiten für gleiche bzw. ähnliche Waren geprüft werden. Einfuhren werden nur dann genehmigt, wenn ohne sie Versorgungslücken, gravierende Preiserhöhungen und/oder erhebliche qualitative Verschlechterungen zu erwarten sind. In aller Regel wird der ausländische

Übersicht 7 - Formen und Verbreitung einer diskontinuierlichen und keine Transparenz gewährleistenden Importpolitik in 20 Entwicklungsländern

Land	Maßnahmen
Ägypten	Importzulassung abhängig vom Ergebnis einer offiziellen Prüfung des Umfangs und der Qualität des heimischen Angebots (für die Sektoren Kunststoff, Farben, Leder, Textil und Konfektion, Stahl-erzeugnisse, Kfz-Bereifungen).
Argentinien	"Offizielle" Zollwertfestsetzung als Alternative zum Rechnungspreis; Importzulassung abhängig vom Ergebnis einer offiziellen Prüfung des Umfangs und der Qualität des heimischen Angebots; häufige Variationen in der Anwendung der verschiedenen Importkontrollen.
Brasilien	Importe von Kapitalgütern, Rohstoffen und intermediären Gütern werden unter (nicht-antizipierbaren) Umständen mit reduzierten Zöllen belastet; drei alternative Zollwertfestsetzungsverfahren: a) "normaler Güterpreis" (der Rechnungspreis kann als solcher angesehen werden); b) Mindestwert (Festsetzung durch den Customs Policy Council) c) Basispreis (in die Berechnung dieses Referenzpreises können eingehen: der Großhandelspreis des entsprechenden Produkts im Ursprungsland, die Preise bei Exporten in Drittländer, die Produktionskosten (!), der cif-Importwert; der Basispreis wird alle 6 Monate neu kalkuliert); Importzulassung bzw. -modalitäten hängen vom Ergebnis einer offiziellen Prüfung des Umfangs und der Qualität des heimischen Angebots ab; ^a häufige Änderungen der Zollstruktur.
Chile	-
Griechenland	-
Hongkong	-
Indien	-
Israel	-
Jugoslawien	Prüfung der inländischen Liefermöglichkeiten durch Wirtschaftskammern entscheidet über Importgenehmigung.
Kolumbien	Importzulassung abhängig vom Ergebnis einer offiziellen Prüfung des Umfangs und der Qualität des heimischen Angebots; für Waren, - die aus Ländern kommen, die Kolumbien nicht die Meistbegünstigung einräumen oder - deren Einfuhr "lebenswichtige Interessen" des Landes beeinträchtigt, kann der Maximaltarif erhoben werden, der eine um mindestens 30 % erhöhte Zollbelastung bewirkt.
Malaysia	-
Mexiko	"Offizielle" Zollwertfestsetzung als Alternative zum Rechnungspreis; Importlizenzen werden für Konsumgüter nur dann erteilt, wenn der Preis der heimischen Substitutionsgüter um mindestens 50 % höher ist als der Preis des Importgutes; gemischte Kommission (u.a. mit Repräsentanten verschiedener Verbände) prüft das Erfordernis eines Imports und nationale Substitutionsmöglichkeiten; häufige Änderungen der Zollstruktur.
Pakistan	Keine ex-ante Kalkulation der Zollbelastung für bestimmte Importe möglich, da keine bindenden Auskünfte über die Zolleingruppierung gegeben werden.
Philippinen	-
Portugal	Einfuhrlizenzen werden oft nur mit großer Verzögerung erteilt, haben nur eine Laufzeit von 90 Tagen ohne Verlängerungsmöglichkeit und können ausschließlich für eine einzige Zollabwicklung benutzt werden.
Singapur	-
Spanien	Ermessensspielräume bei der Zollwertfestsetzung; die Administration ist ermächtigt, den deklarierten Wert im Falle von "unüblichen Rabatten" oder "besonderen Kunden-Lieferanten-Beziehungen" zu erhöhen; Fall-zu-Fall-Genehmigung von Importen aus Staaten, mit denen keine bilateralen Handelsabkommen bestehen.
Südkorea	Importe können nur dann zugelassen werden, wenn staatlich fixierte Höchstpreise nicht überschritten werden; häufige Modifikationen von Importprogrammen und quantitativen Restriktionen; die Exekutive ist befugt, unter bestimmten Voraussetzungen Zollsätze festzulegen, die bis zu 50 % von den im Zolltarif vorgesehenen abweichen. ^b
Taiwan	Alternative Zollwertfestsetzung: falls der Rechnungspreis als zu gering erachtet wird, kann der übliche Großhandelspreis angesetzt werden.
Türkei	Häufige Modifikationen von Importprogrammen und quantitativen Restriktionen.

^a Zum Jahreswechsel 1979/80 wurde die Similar-nacional-Gesetzgebung weitgehend abgeschafft; vgl. "Nachrichten für Außenhandel" vom 3.1.1980. - ^b Diese Befugnis, die auf einer 1967 verabschiedeten Änderung des Zollgesetzes beruht, ist ab 1974 hauptsächlich zur Förderung exportorientierter Industrien benutzt worden, indem für diese reduzierte Raten u.a. für Rohmaterialien festgesetzt wurden.

Quelle: Vgl. Übersicht 1.

Exporteur über die gegenwärtig gültigen Entscheidungsmaximen der jeweiligen Kommissionen schlecht oder gar nicht informiert bzw. ihre Auswirkungen sind für ihn nicht abzuschätzen.

Die Beurteilung der heimischen Liefermöglichkeiten und ihr Verhältnis zur kaufkräftigen Nachfrage dürfte in erheblichem Ausmaß von der Zusammensetzung der Prüfkommisionen abhängen. Von der Mehrheit der Länder wird berichtet, daß die Verantwortlichkeit bei staatlichen Instanzen liegt. In einigen Fällen (Brasilien, Mexiko, Jugoslawien) wirken dagegen Vertreter der einzelnen Unternehmen an der Prüfung der Branchensituation mit.

- (c) Die Unsicherheiten werden von vielen Regierungen noch dadurch erhöht, daß die außenhandelswirksamen Regelungen häufig geändert werden. Dies betrifft sowohl tarifäre als auch quantitative Importrestriktionen. Vor allem wenn sich keine allgemeine Tendenz einer Verschärfung oder Lockerung handelsbeschränkender Vorschriften erkennen läßt, sondern im Zeitablauf gegensätzliche Maßnahmen ergriffen werden, kann eine künstliche Reduktion der internationalen Handelsströme vermutet werden.

Eine diskontinuierliche und mit Unwägbarkeiten behaftete Außenhandelspolitik findet sich schwerpunktmäßig bei den lateinamerikanischen Ländern der untersuchten Gruppe.¹ Am ausgeprägtesten ist diese Vorgehensweise in Argentinien.²

¹ Auch die Zollpräferenzen für ALALC-Importe (ALALC steht für Asociación Latino-Americana de Libre Comercio, die als Vorstufe für einen Gemeinsamen Markt in Lateinamerika die Gründung einer Freihandelszone vorsieht; sie umfaßt außer Guayana und Surinam alle selbständigen Staaten des südamerikanischen Festlandes sowie Mexiko) unterliegen ständigen Modifikationen, da sie jährlich neu in sogenannten Länderlisten ausgehandelt werden.

² Die argentinische Exekutive wurde Ende 1973 durch den Kongreß ermächtigt, den Handel so zu regulieren, wie sie es für angemessen hält. Häufige Änderungen in der Anwendung der verschiedenen Importkontrollen waren die Folge. Allerdings zeichneten sich in jüngster Vergangenheit Liberalisierungstendenzen ab.

4. Handelsbeschränkende Beschaffungspolitik öffentlicher Stellen

18. Viele Regierungen nutzen nicht nur die Möglichkeit, durch gesetzliche Vorschriften auf die Außenhandelsströme Einfluß zu nehmen und privatwirtschaftliche Entscheidungen zu lenken, sondern sie bestimmen auch gleichzeitig den Umfang und die Bezugsquellenstruktur der Käufe von Regierungsstellen und öffentlich kontrollierten Unternehmen. Zur Rechtfertigung werden am häufigsten folgende Argumente vorgebracht:
- Die Vermeidung von Leistungsbilanzungleichgewichten bzw. ihre Abschwächung diktiert den Kauf nationaler Produkte; beim Bezug ausländischer Lieferungen müßten diese mit eigenen Exporten bezahlt werden.
 - Durch die Auftragsvergabe an heimische Firmen werde dort die Beschäftigungslage verbessert oder zumindest stabilisiert.
 - Der Aufbau nationaler Unternehmen mit erhöhter internationaler Konkurrenzfähigkeit werde gefördert, da die Auftragsvergabe öffentlicher Stellen die Kapazitätsauslastung erhöhe, die Ausnutzung von Kostendegressionseffekten gestatte und somit die Exportfähigkeit verbessere.
 - Erschwerte Warenimporte stellten einen Anreiz für die betreffenden ausländischen Unternehmen dar, entsprechende Produktionen durch Kapital- und Technologieexport in dem Entwicklungsland selbst aufzunehmen.
19. Wie bedeutend das protektionistische Potential ist, das durch eine systematische Bevorzugung nationaler Produkte und Produzenten aktiviert werden kann, wird durch folgende Angaben sichtbar:
- In der Phase relativ strenger Importkontrollen Ende 1971 bestanden ca. 50 vH der gesamten Einfuhren Argentiniens aus Regierungsimporten.
 - Fast die Hälfte der brasilianischen Kapitalgüterimporte werden durch öffentliche Stellen getätigt.
 - Indische Staatshandelsgesellschaften spielen eine große Rolle bei zahlreichen Importkategorien.

Die Importe von Regierungsstellen und öffentlich kontrollierten Gesellschaften haben auch in Griechenland, Kolumbien, Mexiko, Pakistan und den Philippinen erhebliche Bedeutung.

20. Übersicht 8 weist auf die wichtigsten Ansatzpunkte einer protektionistischen Beschaffungspolitik hin.

- (a) Die öffentliche Ausschreibung, die Transparenz im Hinblick auf die staatliche Nachfrage erleichtert, ist in einer Gruppe von Ländern nicht üblich. Regierungsstellen geben ihren Bedarf nur gegenüber ihnen bekannten oder von ihnen bevorzugten Herstellern bekannt. Die kurzen Fristen, innerhalb derer Angebote in einigen Staaten zu unterbreiten sind, benachteiligen ebenfalls internationale Konkurrenten.¹
- (b) Auch bestimmte Teilnahmebedingungen verhindern, daß überseeische Produzenten preisgünstige und zugleich erfolgversprechende Angebote unterbreiten können. Exzessive Dokumentations- und Registrierungsaufgaben sowie die Forderung nach ständigen Niederlassungen oder etablierten Firmenrepräsentanten sind in diesem Zusammenhang zu nennen. Durch diese Verordnungen werden insbesondere diejenigen exportorientierten Auslandsunternehmen diskriminiert, die keine kontinuierlichen Lieferbeziehungen mit dem jeweiligen Land haben. Darüber hinaus werden zunehmend Kompensationsgeschäfte gefordert,² die wahrscheinlich weiter verbreitet sind, als es die Angaben in Übersicht 8 vermuten lassen; Kompensationsgeschäfte dürften in einer weniger öffentlichen Form in einer Vielzahl von Entwicklungsländern erwartet werden und in die Vertragsverhandlungen einfließen.

¹ Einerseits sind die Informationskanäle ins Ausland oft länger und andererseits müssen sich supranational tätige Unternehmen erst über die jeweiligen Landesbedingungen informieren und sich auf sie einstellen.

² Der "barter trade" wird hier unter dem Gesichtspunkt der Importprotektion betrachtet. Er kann auch unter dem Blickwinkel der Exportförderung analysiert werden. Es ist dann aber zu fragen, inwieweit durch Kompensationsgeschäfte tatsächlich eine Verbreiterung der Exportströme erreicht wird. Wenn die Forderungen nach Gegengeschäften ausländische Anbieter diskriminieren und eine Reduktion des Importvolumens bewirken, bedeutet dies gleichzeitig das Nichterreichen des Zieles "Exportausweitung". Die Diskriminierung resultiert daraus, daß die Gegenlieferungen sehr häufig aus Waren bestehen, die nicht als eigener Input verwendbar sind.

Übersicht 8 - Formen und Verbreitung einer protektionistischen Beschaffungspolitik öffentlicher Stellen
in 20 Entwicklungsländern

Land	Ausschreibungsmodalitäten		Teilnahmebedingungen		Benachteiligung internationaler Anbieter im Selektionsprozeß
	Begrenzung der Öffentlichkeit von Ausschreibungen	Kurze Ausschreibungsfristen	erhöhte Teilnahmekosten für internationale Konkurrenten bei Ausschreibungen	Forderung nach Kompensationsgeschäften	
Agypten	für bestimmte Aufträge				
Argentinien	für bestimmte Aufträge				Ausländische Bieter können nur dann einen Auftrag erteilt bekommen, wenn kein oder kein angemessenes nationales Angebot vorliegt.
Brasilien		Bietungsfrist oft nicht mehr als 4 Wochen		x ^a	Analog Argentinien; zusätzlich: Höchstgrenzen für den Wert der Importe öffentlicher Stellen.
Chile	für bestimmte Aufträge ^b				
Griechenland	für bestimmte Aufträge ^c			x	Nationale Anbieter werden bevorzugt, auch wenn ihre Preise höher als die internationaler Konkurrenten sind (Präferenzrate bleibt unspezifiziert).
Hongkong					
Indien					
Israel	in aller Regel	sehr kurze Fristen ^d			
Jugoslawien				x ^a	
Kolumbien		durchschnittliche Bietungsfrist: 6 Wochen	Teilnahme an öffentlichen Beschaffungsoperationen nur über eine ständige Niederlassung oder einen registrierten Firmenrepräsentanten möglich.		Analog Argentinien.
Malaysia					
Mexiko	in aller Regel ^e				Analog Argentinien.
Pakistan			Vielfalt von - teilweise durch Botschaften zu beglaubigenden Dokumenten und Bestätigungen erforderlich (Bescheinigungen über die Behandlung pakistanscher Unternehmen im Land des potentiellen Exporteurs, über die Geschäftsfähigkeit des Unternehmens im Ausland, Bankreferenzen usw.); Vertretung ausländischer Unternehmen durch nationale Firmen erforderlich.		
Philippinen			Analog Kolumbien.		Analog Griechenland (Präferenzrate 15 %).
Portugal				x	
Singapur	für bestimmte Aufträge				
Spanien			Analog Kolumbien; Vielfalt von erforderlichen Dokumenten und Bestätigungen (analog Pakistan).		Generelle Regel, daß ausländische Güter nur dann durch öffentliche Nachfrager bezogen werden dürfen, wenn das heimische Angebot unzureichend oder von minderer Qualität ist. Imports werden aber dann gestattet, wenn alle spanischen Angebote mindestens 10 % über den billigsten Auslandsangebot liegen.
Südkorea					Nicht widerspruchsfrei: Während einerseits nur Devisen zur Bezahlung von Importen zugeteilt werden, falls eine Prüfung durch das Ministerium für Handel und Industrie ergeben hat, daß heimische Substitute nicht existieren, ^g ist andererseits gesetzlich vorgeschrieben, daß derjenige Anbieter den Zuschlag erhält, der das billigste Angebot unterbreitet. ^h
Taiwan					Analog Spanien (Präferenzrate 15 %).
Türkei	für bestimmte Aufträge ⁱ	durchschnittliche Bietungsfrist: 4-6 Wochen			

^a Eine alternative Forderung besteht darin, daß ein ausländischer Anbieter ein größtmögliches Ausmaß von Vorlieferungen brasilianischen bzw. jugoslawischen Ursprungs gewährleisten muß. Eine ähnliche Regelung gilt auch in Chile. - ^b Die internationale Verbreitung der Ausschreibungen ist nicht gewährleistet, da sie nur in Lokalzeitungen des Landes veröffentlicht werden. - ^c Aufforderungen zur Abgabe von Angeboten bei Baumaufträgen gelten grundsätzlich nur für ortsansässige Firmen. Die gleiche Beschränkung ist auch dann üblich, wenn die Nachfrage nach den betreffenden Gütern oder Dienstleistungen von heimischen Herstellern gedeckt werden kann. - ^d Die Problematik wird dadurch verschärft, daß die Lieferungsmodalitäten unzureichend spezifiziert werden. - ^e In Mexiko ist die Anwesenheit eines Repräsentanten des Unternehmens, der in ständigem Kontakt mit den entsprechenden Regierungsstellen steht, Voraussetzung dafür, daß ein ausländischer Exporteur Verkaufsmöglichkeiten in Erfahrung bringen kann. - ^f Mexiko erlaubt Importe dann, wenn "große" Preisdifferenzen zwischen nationalen und internationalen Angeboten bestehen. - ^g Die schon angesprochene südkoreanische Bestimmung, daß Regierungsstellen nationale Produkte kaufen sollen, wenn diese den festgesetzten Standards genügen, ist hier ebenfalls zu erwähnen. - ^h Natürlich gilt dies unter der Nebenbedingung, daß die angebotene Leistung mit den Nachfragebedingungen konform geht. - ⁱ Ausländische Unternehmen dürfen überdies nur dann auf Ausschreibungen reagieren, die bestimmte Umsatzvolumen unterschreiten, wenn sie seit 10 Jahren im Lande tätig und bei einer speziellen Behörde registriert sind.

(c) Am häufigsten treten Handelsbeschränkungen in den 20 betrachteten Ländern bei der Bewertung der eingegangenen Angebote auf.¹ Die schärfsten Restriktionen besagen, daß ausländische Bieter nur dann einen Auftrag erteilt bekommen können, sofern kein oder kein angemessenes nationales Angebot eingegangen ist. Was als "angemessen" anzusehen ist, wird oft nicht spezifiziert und unterliegt folglich weitgehend behördlicher Willkür.

III. Formen der Exportförderungspolitik

1. Ziele der Exportförderungspolitik

21. Seit Beginn der siebziger Jahre bemühen sich die Entwicklungsländer verstärkt, im Rahmen der Verhandlungen über eine Reform der internationalen Handelsordnung Regelungen durchzusetzen, die ihrem Wunsch nach differenzierter Behandlung in der Frage der Anwendung von Subventionen und Ausgleichsabgaben Rechnung tragen. Bemerkenswert dabei ist, daß die Entwicklungsländer bislang kaum den Versuch unternommen haben, die Subventionspraktiken der Industrieländer unter Kontrolle zu bringen, sondern ihre Aufmerksamkeit in dieser Frage allein auf das Ziel eines größeren eigenen Aktionsspielraums gerichtet haben. Gestützt wird dieser, auf eine Initiative der brasilianischen Delegation bei der Tokio-Runde zurückzuführende Vorstoß der Entwicklungsländer durch folgende Überlegungen:²

- Die in Entwicklungsländern typischerweise vorherrschenden strukturellen Bedingungen sowie die Störungen im internationalen weltwirtschaftlichen Gefüge machten es notwendig, daß die Entwicklungsländer im Hinblick auf das Ziel einer Ausfuhrerweiterung bei ver-

¹ Einen Schwerpunkt bilden die lateinamerikanischen Volkswirtschaften (außer Chile).

² Vgl. GATT-Dokument MTN/W/5 vom 11. Juli 1974; H.B. Malmgren, International Order for Public Subsidies, Thames Essays No. 11, Trade Policy Research Centre, London 1977, S. 44 f..

- arbeiteten Erzeugnissen Exportsubventionen gewährten. Entwicklungsländer sollten deshalb auch von der Anwendung von Ausgleichszöllen befreit werden, soweit die GATT-Vereinbarungen dies zuließen.
- Aus der Sicht der Entwicklungsländer stellen Exportsubventionen zum Zweck der Stimulierung ihrer Ausfuhren von industriellen Halb- und Fertigwaren die auf die Angebotsseite zielende Ergänzung zum nachfrageorientierten System der "Allgemeinen Zollpräferenzen" dar. Ziel beider sei es sicherzustellen, daß Entwicklungsländer nicht-traditionelle Exportprodukte zu günstigeren Bedingungen absetzen können; ihre besondere Bedeutung bekämen die Exportsubventionen nicht zuletzt dadurch, daß die Präferenzwirkungen teilweise durch die Anwendung des Meistbegünstigungsprinzips bei den multilateralen Zollverhandlungen ausgehöhlt seien.
 - Weiterhin - so wird argumentiert - seien Exportsubventionen auch deshalb notwendig, um Benachteiligungen auf dem Weltmarkt auszugleichen, die jungen Industrien bzw. potentiellen Exporteuren durch die notwendige Importprotektion und durch eine überbewertete Währung erwachsen.
22. Die im Rahmen dieser Argumentation angesprochenen Exportförderungsmaßnahmen lassen sich in drei Kategorien einordnen.¹ Die Maßnahmen können erstens so konzipiert werden, daß sie die Exporteinnahmen pro Mengeneinheit erhöhen. In diesem Zusammenhang sind Preissubventionen, handelsbare Steuergutschriften und die Ermächtigung, Importe über den eigenen Vorleistungsbedarf hinaus zollfrei zu beziehen, zu erwähnen. Die zweite Kategorie besteht aus wirtschaftspolitischen Eingriffen, die die Gewinne nach Steuern durch eine verminderte Einkommensteuerbelastung anheben. Schließlich werden Instrumente eingesetzt, die die Produktionskosten des Exporteurs reduzieren. Die Mehrzahl der im folgenden behandelten Maßnahmen läßt sich hierunter subsumieren, z.B. die Rückerstattung von Importzöllen für Waren, die als Vorleistungen in Exportprodukte eingehen sowie die Umsatzsteuerentlastung, Inputsubventionen und die kostenlose Bereitstellung staatlicher Dienstleistungen.

¹ Vgl. Luc de Wulf, Fiscal Incentives for Industrial Exports in Developing Countries, in: "National Tax Journal", Jg. 1973, Heft 1, S. 48 ff..

23. Die angegebene Reihenfolge der Gruppen von Exportförderungsmaßnahmen und die darauf aufbauende Bestandsaufnahme spiegelt den zunehmenden Grad der Bedeutung der verschiedenen Instrumente wider. In diesem Zusammenhang ist zu fragen,
- inwieweit ein Maßnahmenkomplex aktuell auch in dem Sinne ist, daß er in der politischen Diskussion der letzten Zeit (etwa in der Tokio-Runde des GATT) eine besondere Rolle gespielt hat;
 - ob es sich um eine verbreitete Maßnahme handelt, insofern als der überwiegende Teil der betrachteten Entwicklungsländer entsprechende Instrumente einsetzt;
 - wie die Wirksamkeit der Anreizsysteme einzuschätzen ist.

Diese Aspekte werden in den folgenden Abschnitten jeweils kurz aufgegriffen.

2. Exportförderung durch Preissubventionen, Steuergutschriften sowie handelbare Importlizenzen

24. Die Wirksamkeit der Preissubventionen und Steuergutschriften sowie ähnlicher Instrumente wird durch die Reaktionen der Handelspartner beeinflusst: Die staatlichen Zuschüsse, durch die die Exporteure die Preise der Ausfuhr Güter konkurrenzfähiger gestalten können, ohne daß dies eine Gewinnminderung zur Folge haben muß, werden von Importländern, die ihre eigene Industrie gefährdet sehen, nicht nur scharf verurteilt, sondern es besteht auch die Gefahr, daß die betroffenen Abnehmerstaaten zu Gegenmaßnahmen greifen; diese können z.B. darin bestehen, daß sie Ausgleichs- oder Antidumping-Zölle erheben. Die Wahrscheinlichkeit von Gegenmaßnahmen wird dabei um so größer, je offener die Exportförderungsinstrumente eingesetzt werden.
25. Am wenigsten verschleiert wird die Exportförderung bei der Gewährung von Preissubventionen (Übersicht 9). In einigen Ländern werden den Exporteuren ähnliche Vergünstigungen in verdeckterer Weise eingeräumt:

Übersicht 9 - Formen und Geltungsbereich von (Export-)Preissubventionen
in Indien, Malaysia und Taiwan

Land	Ausgestaltung
Indien	Die Höhe der Zuschüsse, die exportierenden Unternehmen gewährt werden, orientiert sich an der Differenz zwischen den variablen Stückkosten der Exportproduktion und den realisierten Ausführpreisen. ^{a,b}
Malaysia	System garantierter Mindestpreise für einige wichtige Agrarexporte (vor allem Reis), das einer jährlichen Überprüfung unterliegt; der Subventionsbetrag wird einerseits durch die erzielbaren Weltmarktpreise und andererseits durch die Entwicklung der Mindestpreise determiniert.
Taiwan	Ausgestaltung bleibt unklar; Geltungsbereich auf eine begrenzte Anzahl von Gütern beschränkt. ^c

^aDas bedeutet, daß kostenintensive Firmen stärker begünstigt werden; es besteht somit kein Anreiz, die Produktionskosten zu senken und auf diese Weise eine optimale Allokation volkswirtschaftlicher Ressourcen zu fördern. - ^bDie Exportsubventionen, die in der Mitte der 70er Jahre in verstärktem Maße gezahlt wurden, machten bei Textilexporten in "Hartwährungsländer" nach Angaben der Bundesstelle für Außenhandelsinformation 12,5 - 17,5 % des fob-Wertes aus; die Bezuschussung entsprechender Ausfuhren in Comecon- und "Weichwährungsländer" war dagegen erheblich niedriger. Die Subventionen, 1977 noch einmal aufgestockt, wurden 1978 zwar für 3 weitere Jahre verlängert; ihr Geltungsbereich wurde aber erheblich eingeschränkt (die Subventionen wurden z.B. für Baumwolltextilien, Chemikalien und Nahrungsmittel reduziert oder ganz eingestellt). Vgl. International Monetary Fund, a.a.O. - ^cEs ist überdies ungewiß, ob die Subventionierung noch praktiziert wird; die obige Information spiegelt den Stand im ersten Drittel der 70er Jahre wider.

Quelle: Vgl. Übersicht 1; B. Balassa, Export Incentives and Export Performance in Developing Countries: A Comparative Analysis, in: "Weltwirtschaftliches Archiv", Heft I, 1978, S. 24 ff.; BfA, Indien, Wirtschaftliche Entwicklung 1977/78, Juni 1978; Second Malaysia Plan 1971 - 1975, Kuala Lumpur 1971.

- In Brasilien können Exporteure zollfreie Importe in einem Volumen beziehen, das ihre eigenen Vorleistungsbedürfnisse übersteigt.¹
- Südkorea gewährt weltmarktorientierten Produzenten das Exklusivrecht des Imports wichtiger Güter, deren Einfuhr kontingentiert ist. Auch in diesem Fall besteht keine Begrenzung: Die importierten Waren müssen nicht in die Produktion des Unternehmens eingehen.

Die privilegierten Exporteure können durch den Verkauf der überschüssigen, d.h. der nicht im eigenen Unternehmen als Inputs gebrauchten Importe an nichtbegünstigte, binnenmarktorientierte Produzenten zusätzliche Einnahmen realisieren. Die Summe der unmittelbaren Exportumsätze und der Zusatzerlöse steigt mit der Restriktivität der Importpolitik: Hohe Importzölle bzw. hohe Zolläquivalente quantitativer Einfuhrbeschränkungen verbreitern die Gewinnspanne, mit der die überschüssigen Mengen abgesetzt werden können.

26. Eine besonders interessante Form umsatzsteigernder Exportanreize stellen die Steuergutscheine für kolumbianische Unternehmen dar. Sie werden bei Ausfuhren nicht-traditioneller Güter gewährt und haben einen Wert, der je nach Art der exportierten Ware bis zu 7 vH des Exportwertes beträgt.² Die Gutscheine können dazu benutzt werden, fällige Einkommen- und Umsatzsteuern sowie Importzölle um den angegebenen Wert zu kürzen. Für Unternehmen, die ihre Produktion vollständig oder zumindest zu großen Teilen exportieren, beschränkt sich die Begünstigung allerdings auf die Einkommensteuer, da sie eigene Vorleistungen zollfrei importieren können und gezahlte Umsatzsteuern beim Export zurück-erstattet bekommen. Die Steuergutscheine haben dennoch gegenüber den gleich zu behandelnden Einkommensteuerprivilegien den Vorteil, daß sie frei handelbar sind. Das Exportunternehmen wird folglich auch dann begünstigt, wenn es gewinnlos produziert hat.

¹ Es ist unklar, ob diese Möglichkeit nach dem bereits erwähnten umfangreichen wirtschaftspolitischen Maßnahmenpaket weiter besteht; dieses Programm, das Ende 1979 verkündet wurde, beinhaltet auch die Streichung vieler exportfördernder Maßnahmen.

² Besonders gefördert werden arbeitsintensive Produkte sowie exportorientierte Klein- und Mittelbetriebe.

3. Exportförderung durch Einkommensteuerprivilegien

27. Mit dem Ausbau der Einkommensteuersysteme in Entwicklungsländern haben sich zusätzliche Ansatzpunkte für eine gezielte Exportförderungs politik ergeben, die zunehmend genutzt worden sind. Übersicht 10 zeigt, daß nahezu alle Länder in irgendeiner Form Einkommensteuervergünstigungen für exportierende Hersteller vorsehen. Hieraus darf allerdings nicht auf eine überragende Bedeutung derartiger Maßnahmen geschlossen werden. Zunächst ist zu bedenken, daß die betrachtete Gruppe vor allem solche Volkswirtschaften umfaßt, deren Industrialisierung relativ weit fortgeschritten ist. Da ein effizientes Einkommensteuersystem (mit einer entsprechenden Administration) sich in der Regel erst im Laufe des Entwicklungsprozesses ausbildet, zeichnet die Übersicht 10 ein atypisches Bild.¹
28. Überdies ist der Geltungsbereich der einzelnen Instrumente sehr unterschiedlich (Übersicht 10). Einerseits werden Exporte oft nicht unterschiedlich gefördert; vielmehr wirkt die Anreizpolitik selektiv, insofern als sie auf nicht-traditionelle, industrielle oder weiterverarbeitete oder gar nur auf einzelne Exportprodukte beschränkt bleibt. Hauptsächlich Entwicklungsländer mit einem hohen Anteil landwirtschaftlicher oder anderer Primärgüterausfuhren an den Gesamtexporten, wie z.B. die südamerikanischen Länder Argentinien, Brasilien und Chile, versuchen, durch spezielle Anreize für Industriegüterexporte die Volkswirtschaft zu diversifizieren und die Abhängigkeit von wenigen Primärgütern abzubauen. In einigen asiatischen Ländern ist das Wachstum der Exporteinnahmen für die Steuerentlastung entscheidend. Andererseits werden häufig nicht ausschließlich die exportorientierten Branchen und Unternehmen begünstigt, sondern gleichfalls andere Sektoren und/oder Regionen, deren Förderung für die Volkswirtschaft als wichtig angesehen wird. In manchen Fällen gelten die Anreize gleichzeitig auch für importsubstituierende Industrien.

¹ Diese Überlegung läßt vermuten, daß die zukünftige Verbreitung von Einkommensteuerpräferenzen und deren Effizienz zunehmen wird.

Übersicht 10 - Exportförderung im Rahmen der Einkommensteuergesetzgebung in 20 Entwicklungsländern

Land	Förderung der Produktion und des Absatzes von Exportgütern				Förderung exportorientierter Investitionen ^a		
	Steuerlastreduktionen für Exporteinnahmen	(Zusätzliche) Steuerlastreduktionen bei wachsenden Exporteinnahmen	(Zusätzliche) Steuerlastreduktionen für nicht-traditionelle Exporte	Steuerlastreduktionen durch Absetzbarkeit von Verkaufsförderungsausgaben	Allgemeine Investitionsförderung	Abschreibungsprivilegien	Spezielle Förderung von Auslandsinvestitionen im Inland durch Steuerlastreduktionen
Ägypten							x ^b
Argentinien			x ^c				
Brasilien			x ^{c,d}				
Chile			x				
Griechenland							x ^e
Hongkong							
Indien				x			
Israel	x ^f			x ^f	x ^g	x	
Jugoslawien							
Kolumbien					x ^h		
Malaysia		x ⁱ		x	x ^k	x	
Mexiko	x				x ^l	x ^l	
Pakistan		x					
Philippinen	x		x	x	x		
Portugal	x ^m						
Singapur	x	x		x	x ⁿ	x	
Spanien	x			x	x ^o	x ^p	
Südkorea			x				x
Taiwan			x		x ^q	x	
Türkei	x				x		

^a Die incentive-Systeme der Länder, die Exporte durch Investitionsanreize fördern, gelten häufig auch für andere Bereiche, schwerpunktmäßig für importsubstituierende Industrien, für bestimmte Landesteile, wenn eine bestimmte Anzahl Arbeitsplätze geschaffen oder neue Technologien eingeführt werden. - ^b 5-jährige Steuerbefreiung; in Sonderfällen für Ägypten 10 Jahre. - ^c Der Umfang der Steuernachlässe hängt u.a. von der konkreten Ausgestaltung der Privilegien ab: Während beispielsweise die argentinische Verordnung den Exporteuren gestattet, 10 % des FOB-Wertes ihrer Ausfuhren vom versteuerbaren Einkommen abzuziehen, sieht die Regelung in Brasilien den Abzug des Gewinnanteils, der auf den Exporterlös entfällt, vom versteuerbaren Einkommen vor. Die erste Vorschrift ist insofern weitergehend, als sie Unternehmen, die sowohl für ausländische Märkte als auch für den Binnenmarkt produzieren, aber nur im Inland Gewinne realisieren, Steuerlastreduktionen gewährt; die nicht unrealistische Konstellation einer gewinnlosen Exportproduktion mit Überschüssen auf dem inländischen Markt reduziert die Steuerzahlung in Brasilien dagegen nicht. Falls ein Geschäftsjahr insgesamt mit Verlusten abschließt, hängt die Wirksamkeit der steuerlichen incentives davon ab, ob ein Verlustvor- oder -rücktrag möglich ist. Brasilien sieht einen Verlustvortrag im Rahmen des BEFIEK-Programms vor (BEFIEK ist ein Exportförderungsprogramm für große Firmen mit einem Exportumsatz von mehreren Millionen U.S.-\$ im Jahr; neuerdings sind auch kleinere Ausfuhrprogramme aufgenommen). - ^d Das Ausmaß der Steuerprivilegien determiniert die Preissenkungen, die auf den überseeischen Märkten ohne Kontraktion der Gewinnspanne durchführbar sind. Die Bundesstelle für Außenhandelsinformation bezifferte in einer Dokumentation über Brasilien (BEA-Dokumentation, Brasilien, Wirtschaftsdokumentation, Juni 1978, S. 35) die Verbilligung exportierter Traktoren gegenüber dem Inlandspreis aufgrund der gewährten Steuerprivilegien auf 28 %. Die Steuerprivilegien sollen im Rahmen des Ende 1979 verkündeten wirtschaftspolitischen Programms allerdings völlig abgebaut werden. - ^e Die geltenden Steuersätze werden für 10 Jahre eingefroren. - ^f Steuerprivilegien Ende 1979 im Rahmen einer umfassenden Reform der Außenhandelspolitik weitgehend abgeschafft. - ^g Israel gewährt einen Zuschuß, der bei Investitionen in bestimmten Regionen und für Ausrüstungen israelischer Herkunft bis zu 45 % der Investitionskosten ausmacht. - ^h Steuerprivilegien werden von Fall zu Fall gewährt, so daß die Investoren keine sichere Kalkulationsgrundlage besitzen. Überdies entstehen erhebliche administrative Kosten, da alle Investitionsvorhaben einzeln erörtert werden müssen; in den Verhandlungen besteht weiterhin die Gefahr, daß kleine und mittlere Unternehmen aufgrund fehlender Verhandlungsmacht diskriminiert werden. - ⁱ Das Ausmaß der Entlastung steigt, wenn das betreffende Gut zu mehr als 50 % heimische Bestandteile enthält. - ^k Steuerbefreiung bis zu 9 Jahren. - ^l Es liegen nur unspezifizierte Informationen über die Investitionsförderungs politik vor; eine beschleunigte Abschreibung kann vom Finanzministerium für bestimmte Produktionsaktivitäten genehmigt werden, wenn dies die wirtschaftliche Entwicklung positiv beeinflusst. - ^m Für die Periode 1977-79; es ist unklar, ob das Anreizsystem weiter in Kraft ist. - ⁿ 5-10 jährige Steuerbefreiung. - ^o In Spanien können 10 % der Investitionssumme von der Steuerschuld subtrahiert werden. Zusätzliche Subventionen sind von Fall zu Fall erhältlich. - ^p Das Abschreibungsverfahren ist für 5 Jahre völlig unreglementiert.

Quelle: Vgl. Übersicht 1; International Monetary Fund, Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions, Washington, D.C., versch. Jgg..

29. Der Wirkungsgrad der Instrumente hängt weiterhin davon ab, ob ihre Anwendung an zusätzliche Investitionen der potentiell begünstigten Unternehmen gebunden ist, oder ob gleichzeitig die Rentabilität der Produktion mit den vorhandenen Kapazitäten verbessert wird.¹ Ebenfalls beeinflusst wird der Förderungseffekt, wenn nur exportorientierte Investitionen bestimmter Unternehmen, beispielsweise ausländischer Gesellschaften, bezuschußt werden.
30. Teilweise werden mit den Steueranreizen mehrere Zielsetzungen gleichzeitig verfolgt, was in einigen Fällen überaus komplizierte Regelungen hervorruft und nicht zuletzt deshalb die Effizienz der Anreizsysteme beeinträchtigen dürfte. Zur Veranschaulichung bietet sich das philippinische Verfahren an: Ein produktspezifisches Ausmaß der Steuerentlastung resultiert daraus, daß eine unterschiedliche Behandlung nach den Kriterien "Umfang des Gebrauchs heimisch produzierter Vorleistungen" und "Arbeitsintensität der Produktion" vorgenommen wird. Neben der verstärkten Förderung arbeitsintensiver und wenig ausländische Inputs erfordernder Herstellungsverfahren ist eine zusätzliche Begünstigung nicht-traditioneller Ausfuhren vorgesehen. Dieses komplexe Anreizpaket soll die Exportproduktion so lenken, daß einerseits eine Diversifizierung erfolgt, andererseits der Einsatz reichlich vorhandener Arbeitskräfte ausgeweitet wird; daneben soll verhindert werden, daß der positive Leistungsbilanzeffekt, der aus verstärkten Exporten resultiert, durch die Ausdehnung von Importströmen wieder zunichte gemacht wird.

¹ Die Maßnahmen in beiden Bereichen unterscheiden sich darin, daß verschiedene Ansatzpunkte gewählt werden. Die Investitionsförderung verbessert die Grenzleistungsfähigkeit des neu investierten Kapitals im Exportsektor. Die Ressourcen wandern darum verstärkt in diese Verwendungen. Die zusätzliche Produktion kann schließlich zu konkurrenzfähigeren Preisen auf den Weltmärkten angeboten werden, so daß größere Mengen mit einer erhöhten (Netto-)Gewinnspanne absetzbar sind. Falls die Grenzleistungsfähigkeit vorhandener Kapazitäten angehoben wird, werden ähnliche Effekte bewirkt: Die Lenkung von Produktionsfaktoren in weltmarktorientierte Industrien resultiert hier aus den Preisnachteilen, die durch die Steuerbegünstigungen angeregt werden, und aus der Zunahme der mengenmäßigen Nachfrage nach den preisgünstigen Gütern.

31. Abschließend ist auf die steuerliche Begünstigung von Verkaufsförderungsmaßnahmen hinzuweisen; deren weite Verbreitung zeigt, daß die Regierungen der Auffassung sind, daß das Ziel "Exportausweitung" nur erreichbar ist, wenn eine systematische Erforschung ausländischer Märkte und deren Durchdringung mit den Mitteln der Werbung erfolgt. Die im allgemeinen sehr breite Palette der abzugsfähigen Aufwendungen umfaßt beispielsweise die Beteiligung an Auslandsmessen und die Inanspruchnahme von Beratungsfirmen im Ausland; die Steuerbemessungsgrundlage kann bei entsprechenden Aktivitäten in Einzelfällen bis zum Zweifachen der angefallenen Kosten vermindert werden.

4. Exportförderung durch kostensenkende Maßnahmen

32. Die Erforschung und Belieferung von Überseemärkten wird nicht nur auf dem Wege der Steuerabzugsfähigkeit entsprechender privater Aufwendungen begünstigt, sondern auch durch den unmittelbaren Einsatz öffentlicher Personal- und Sachkapazitäten. Die kostenlose Bereitstellung von Dienstleistungen setzt Ressourcen der Privatwirtschaft für alternative Verwendungen frei. Dies gilt vor allem für die Gründung spezieller Exportförderungsorganisationen sowie für die Marktforschungs- und Verkaufsförderungsaktivitäten durch die öffentliche Hand. Beide Komplexe können nicht getrennt voneinander dargestellt werden, da der Aufgabenbereich der Sonderorganisationen meistens die Aktivitäten umfaßt, die in anderen Fällen schon bestehenden Institutionen zugeordnet werden.¹ Übersicht II zeigt, daß die Mehrzahl der Staaten in diesem Bereich tätig wird.

Die Bandbreite der Maßnahmen wird durch die folgenden Beispiele verdeutlicht:

- Griechische Regierungsstellen widmen sich der Identifikation neuer Märkte in Übersee;

¹ Geeignet sind neben halbstaatlichen Organisationen, wie z.B. Handelskammern, die jeweiligen Industrie-, Handels- oder Wirtschaftsministerien. Darüber hinaus werden Aufgaben an die Botschaften und Konsulate im Ausland übertragen.

Übersicht 11 - Verbreitung kostensenkender Exportförderungsmaßnahmen in 20 Entwicklungsländern

Land	Rück- stattung bzw. Be- freiung von Import- zöllen	Bevor- zugte Import- ver- sorgung	Subven- tionie- rung heimi- scher Vorlei- stungen	Privilegierte Fremdfinanzierung		Be- freiung von in- direkten Steuern	Staat- liche Export- förde- rungs- organi- sationen	Staat- liche Markt- forschung u.ä.	Staat- liche Export- kredit- ver- sicherung
				Bevor- zugte Kredit- zuwei- sung ^a	Zins- subven- tionen				
Ägypten	x	x							
Argentinien	x		x ^b	x	x	x			
Brasilien	x ^c		x ^d	x	x	x	x		x
Chile	x			x					
Griechenland	x			x ^e	x ^e	x		x	
Hongkong	x			(x)				x	x
Indien	x	x	x ^d	x				x	
Israel	x			x	x			x	
Jugoslawien	x	x		(x)	x		x		
Kolumbien	x	x		(x)	x	x	x		
Malaysia	x		x ^f	x	x		x ^g		x
Mexiko	x			x	x	x	x	x	x
Pakistan	x ^h	x ⁱ	x ^{k,l}	x	x	x	x	x	
Philippinen		x	x ^b	x ^m		x			
Portugal	x				x				x
Singapur	x	x					x	x	
Spanien	x			x	x	x			
Südkorea	x	x	x ^{b,k}	x		x	x		
Taiwan	x		x ^b	x	x	x			
Türkei	x		x ^d	x	x	x			

^aDie eingeklammerten Kreuze deuten darauf hin, daß die Kreditzuweisung sich auf Exportfinanzierungskredite be-
schränkt. - ^bVgl. Text-Ziffer 36. - ^cEs ist unklar, inwieweit exportstimulierende Zollprivilegien ebenfalls
durch das wirtschaftspolitische Maßnahmenpaket 1979/80 abgebaut wurden. - ^dIn diesen Fällen werden auch nicht-
exportorientierte Industrien begünstigt. - ^eEine privilegierte Fremdfinanzierung existiert für alle Sektoren,
die die industrielle Entwicklung des Landes fördern; die Exportsektoren sind als Teil dieser Gesamtheit anzu-
sehen. - ^fIm Agrarbereich werden Zuschüsse für Saatgut, Chemikalien u.ä. gewährt; in prioritären Wirtschafts-
bereichen ist der Kauf national produzierter Vorleistungen unter Vorzugsbedingungen möglich (zur Förderung von
Auslandsinvestitionen). - ^gDas Capital Investment Committee (gegr. 1969) hat einen weiteren Aufgabenbereich,
insofern als es die industrielle Entwicklungspolitik und entsprechende Programme koordinieren soll; in diesem
Zusammenhang genießt die Exportförderung aber höchste Priorität. - ^hFür Importe der Textilindustrie. - ⁱIn
letzter Zeit wird zunehmend über Schwierigkeiten bei der Genehmigung von Importlizenzen berichtet. - ^kReduktion
der Energie- und Transportkosten. - ^lSubventionierung der Vorleistungen der Landwirtschaft bewirkt teilweise
Input-Preisreduktionen von 75 %. - ^mUnklare Ausgestaltung.

Quelle: Vgl. Übersicht 1.

- Israel versucht, die Exporte durch die Nennung von "target countries" und die Analyse der dortigen Absatzmöglichkeiten auszuweiten; in jedes Land, das einen wichtigen Markt darstellt oder zukünftig darstellen könnte, wird ein staatlicher Handelsbeauftragter entsandt; überdies werden private Ausbildungsaktivitäten unterstützt;
- Indien will ein Büro zur Förderung des Absatzes industrieller Produkte in Europa eröffnen;
- X - die koreanische (staatliche) Trade Promotion Corporation unterhält Handelszentren in verschiedenen Ländern;
- Mexiko stellt Beratungsdienste für Exporteure industrieller Erzeugnisse zur Verfügung;
- die kolumbianische Organisation PROEXPO vertritt die Interessen nationaler Unternehmen bei Messen im Ausland;
- umfangreiche Unterstützungen gewähren Israel und Pakistan zur Förderung des Exportdesigns;¹
- die Exportförderungsorganisationen in Brasilien und Malaysia entwerfen auf konkrete Exportunternehmen oder -branchen zugeschnittene Anreizsysteme bzw. sollen die Koordination der Programme verbessern.

33. Die weite Verbreitung staatlicher Verkaufsförderungsaktivitäten ist auch für die Mehrzahl der anderen kostensenkenden Exportförderungsmaßnahmen kennzeichnend (Übersicht 11). Dadurch, daß der Staat die Kosten der Exportproduktion teilweise übernimmt,² kann der Exporteur

¹ Zuschüsse, die z.B. in Israel 50 vH erreichen, werden für Kosten gewährt, die durch die Beschäftigung von Zeichnern und Konstrukteuren, durch die Anfertigung von Rohentwürfen, im Rahmen der Überwachung und Kontrolle von Prototyp-Produktionen sowie durch Kostenvoranschläge u.ä. entstehen.

² Die staatliche Kostenübernahme äußert sich einerseits in zusätzlichen Staatsausgaben, andererseits in Einnahmeausfällen. In einigen Fällen werden die Kosten der Exportförderung allerdings von Unternehmen in nicht-exportorientierten Branchen getragen; diesen entgehen z.B. durch die bevorzugte Importversorgung von Exportfirmen Knappheitsgewinne aus der Ausschöpfung von Einfuhrkontingentquoten.

seine Produkte ohne Kontraktion der Gewinnspanne zu reduzierten - und damit konkurrenzfähigeren - Preisen¹ auf dem Weltmarkt anbieten. Einzelne dieser Exportförderungsmaßnahmen wurden im Rahmen der GATT-Verhandlungen äußerst kontrovers diskutiert. In diesem Zusammenhang ist insbesondere an die Auseinandersetzung über die sogenannten internen Subventionen zu denken.²

34. Einer der verbreitetsten Ansatzpunkte der Exportförderungs politik, die die Produktionskosten zugrunde legt, liegt in der Verbilligung importierter Vorleistungen durch die Befreiung von Zöllen bzw. durch deren Rückerstattung. Allerdings bestehen in vielen Ländern wichtige Beschränkungen, die die Wirksamkeit der Zollprivilegierung mindern. Sie resultieren zunächst aus dem angewandten System: Zollrückerstattungsverfahren sind im Vergleich zur Zollbefreiung schwierig zu verwalten.³ Beim Exporteur bestehen u.U. Unsicherheiten darüber, ob, in welcher Höhe und wann gezahlte Zölle rückerstattet werden. Diese Regelung hat den weiteren Nachteil, daß die vorläufige Zollzahlung (oder die Stellung einer unverzinsten Sicherheit in Höhe der Zollbelastung) dem Unternehmen für den Zeitraum bis zur Rückerstattung finanzielle Ressourcen entzieht und einen Zinsverlust bewirkt. Über die länder-spezifischen Beschränkungen, wie z.B. begrenzte Geltungsbereiche und unvollständige Rückerstattungsbeträge, informiert Übersicht 12.

¹ Die internationale Konkurrenzfähigkeit wird vereinfachend als Funktion des Preises angesehen. Die Argumentation kann aber ohne entscheidende Modifikationen auf andere Parameter ausgedehnt werden. Beispielsweise erhält ein Exportunternehmen durch die Kostensubvention die Chance, die Qualität seiner Produkte den internationalen Ansprüchen anzupassen, ohne daß der Preis angehoben werden müßte.

² Vor einiger Zeit haben sogar nach dem Bestimmungslandprinzip rückerstattete indirekte Steuern zu erheblichen Belastungen der Verhandlungen geführt.

³ Bei beiden Vorgehensweisen stellt sich das Problem, Mißbräuche der Zollprivilegien zu vermeiden. Es muß ständig kontrolliert werden, ob als Exportvorleistungen deklarierte Importe tatsächlich in die Exportproduktion eingehen. Spanien und Brasilien haben wohl auch aus diesem Grund ein Zollbefreiungssystem eingeführt, das die Kontrollvorgänge zumindest teilweise vereinfacht, indem es sich an den zurückliegenden Exporten orientiert. Umgehen lassen sich diese Probleme durch die Errichtung von Freihandelszonen.

Übersicht 12 - Formen und Beschränkungen der Privilegierung im Hinblick auf Importzölle für Vorleistungen exportorientierter Unternehmen^a

Land	Zollbefreiung		drawback ^b	
	generell	an Bedingungen geknüpft	Existenz	Beschränkungen
Ägypten			x	Rückerstattung bleibt bei Werkstoffen in manchen Fällen aufgrund unzureichender Abfall- und Ausschußtoleranzen hinter der geleisteten Zollzahlung zurück; exzessive bürokratische Kontrolle des Wiederausfuhrverfahrens.
Argentinien			x	Zollprivilegierung differiert zwischen verschiedenen Exportindustrien
Brasilien		Exporte müssen binnen einer bestimmten Frist durchgeführt und nachgewiesen werden.	x ^c	
Griechenland		Zollbefreiungen als Investitionsförderungsmaßnahme für einen terminierten Zeitraum für bestimmte Inputs ^d .		
Israel		Zollfreie Einfuhr, wenn die betreffenden Güter nicht in vergleichbarer Qualität, zu einem vergleichbaren Preis und/oder in einer angemessenen Lieferzeit im Lande hergestellt werden; diese Regelung gilt überdies nur für Investitionen bestimmter Unternehmen.		
Jugoslawien		x ^e		
Kolumbien		x ^e	x	Für bestimmte Veredelungsprozesse; Rückerstattung beträgt nur 85 % des gezahlten Zolls.
Malaysia	x			
Mexiko		Importe, für die nationale Substitute vorhanden sind, können nicht zollfrei eingeführt werden.		
Pakistan		Auf Textilindustrie konzentriert.		
Portugal			x	In einem Erlaß des Finanzministers werden die Bedingungen für die Zulassung des drawback im Einzelfall sowie die bei der Ausfuhr zu vergütenden Zollanteile festgelegt.
Singapur	x			
Spanien			x ^f	Zollrückzahlung auf 95 % des ursprünglich einbehaltenen Betrages begrenzt.
Südkorea	x			
Taiwan	x			

^aDie Übersicht führt nur die Länder auf, für die die vorhandenen Informationen fundierte Aussagen über Existenz bzw. Fehlen von Bedingungen und Beschränkungen gestatten. - ^bZu den prinzipiellen Nachteilen des drawback gegenüber der Zollbefreiung vgl. Text-Ziffer 34. - ^cNeben Zollbefreiung und drawback existieren ähnlich ausgestaltete, alternative Anreize. Es ist zu vermuten, daß Neuregelungen der letzten Jahre zu einer verstärkten Inanspruchnahme des Systems durch Exportunternehmen geführt haben, obwohl die Regelungen weiterhin recht unübersichtlich bleiben. (Zu den negativen Erfahrungen bezüglich der Ausnutzung der Zollprivilegien in der Vergangenheit vgl. z.B.: Luc de Wulf, Fiscal Incentives for Industrial Exports in Developing Countries, IMF-Paper DM/76/12, S. 9 f.; J.B. Donges, A Comparative Survey of Industrialization Policies in Fifteen Semi-Industrial Countries, in: "Weltwirtschaftliches Archiv", Bd. 112(1976), S. 649). Die Auswirkungen der mehrfach erwähnten Reform der Außenhandelspolitik 1979/80, die nicht zuletzt die Exportförderung vereinfachen und entbürokratisieren sollte, sind noch nicht einzuschätzen. - ^dEs handelt sich um Ausrüstungsgüter, Ersatzteile und Werkzeuge. - ^eDie Art der Bedingungen ist unbekannt. - ^fSpanien hat neben dem drawback ein Zollbefreiungssystem eingeführt, das sich an den Exporten und importierten Inputs des vergangenen Jahres orientiert. Auch Brasilien wendet dieses Verfahren als eines unter mehreren an.

35. Die kompensierende Begünstigung der Exportindustrien im Hinblick auf die tarifären Importrestriktionen wird von einigen Ländern, die Einfuhren auch quantitativ beschränken, durch die bevorzugte Zuweisung von Einfuhrgenehmigungen ergänzt. Diese Vergünstigungen können insofern als kostensenkende Maßnahmen interpretiert werden, als die Unternehmen andernfalls gezwungen wären, zumindest teilweise nationale Substitute zu beziehen, die aufgrund der Importprotektion teurer und von schlechterer Qualität sein dürften.

Die Bevorzugung tritt in verschiedenen Formen auf:

- (a) Im Genehmigungsverfahren zur Einfuhr kontingentierter Güter erfolgt eine privilegierte Behandlung exportorientierter Unternehmen.¹ Diese Regelungen sind um so vorteilhafter, je restriktiver die quantitativen Importkontrollen sind.
- (b) Daneben existieren Devisenzuteilungssysteme, in denen Exportunternehmen Priorität genießen.²
- (c) Die letzte Variante liegt in einer Sonderregelung, die weltmarktorientierte Produzenten von der grundsätzlichen Devisenablieferungspflicht befreit.³

36. Die verschiedenen Maßnahmen der verbilligten und bevorzugten Versorgung mit importierten Vorleistungen stellen Anreize dar, nationale Vorleistungen durch Einfuhren zu substituieren. Um die Diskriminierung heimischer Vorleistungsbereiche zu kompensieren, haben einige Entwicklungsländer zum Instrument der Subventionierung im Lande hergestellter Vorleistungen gegriffen. Hierin spiegelt sich eine neuere Entwicklung in der Exportförderungs politik wider, deren Zukunft aber kaum abzuschätzen ist.

¹ Z.B. in Indien, Jugoslawien, Kolumbien (für nicht-traditionelle Exporte), Pakistan, den Philippinen (für Ausrüstungsgegenstände) und Südkorea.

² Z.B. in Ägypten und Indien.

³ Z.B. in Ägypten, Jugoslawien und den Philippinen.

Eine derartige Kompensation wird in den folgenden - beispielhaft erwähnten - Subventionspraktiken deutlich:

- Vorleistungen werden in Korea und Taiwan dadurch verbilligt, daß nationale Lieferanten von Exportfirmen ebenfalls Zollbefreiungen und eine präferenzierte Importversorgung eingeräumt bekommen.
- Die philippinischen Hersteller intermediärer Güter erhalten bei einem Verkauf ihrer Produkte an Exportfirmen eine Subvention, deren Höhe die Zollbelastung bei der Einfuhr gleichartiger Güter teilweise sogar übersteigt.
- In Argentinien ist die ursprüngliche Zielsetzung der Zollkompensation verkehrt worden: "Rückzahlungen" werden auch dann gewährt, wenn die einst importierten Güterkategorien bereits durch nationale Produktionen ersetzt worden sind; wenn ein Produkt einmal als kompensationsbegünstigt klassifiziert worden ist, wird nicht mehr geprüft, ob entsprechende Importe überhaupt noch erfolgen.

Daneben sind Subventionen verbreitet, von denen nicht ausschließlich die Exportsektoren profitieren. Einige Länder halten die Kohle- und/oder Erdölpreise durch staatliche Zuschüsse oder administrative Preisvorschriften niedrig; ebenfalls ist die Subventionierung von Vorleistungen der Landwirtschaft gebräuchlich.¹

37. Exportorientierten Aktivitäten stehen häufig Vergünstigungen im Bereich der Fremdfinanzierungsmöglichkeiten und -bedingungen offen.²

Hierbei ist allerdings danach zu unterscheiden, ob eine längerfristig

¹ Aufgrund ihres globalen Geltungsbereichs diskriminieren diese Subventionen binnenmarktorientierte Unternehmen nicht. Eine Reallokation von Ressourcen zugunsten der Exportsektoren ist darum unmittelbar nicht zu erwarten. Die Ausfuhrwaren des betreffenden Landes sind aber durch die Kostenreduktion für spezifische Vorleistungen international wettbewerbsfähiger geworden, wobei das Ausmaß der Verbesserung vom Anteil des subventionierten Faktors an den Gesamtkosten und von der Intensität der Bezuschussung abhängt.

² Diese Art von Exportsubvention hat in jüngster Vergangenheit weiter an Bedeutung gewonnen. Vgl. International Monetary Fund, a.a.O..

orientierte, institutionalisierte Förderungspolitik vorherrscht, oder ob Exportindustrien in Zeiten, in denen grundsätzlich eine restriktive Kreditpolitik verfolgt wird, kurzfristig präferenziert werden.¹ Daneben ist nach dem Geltungsbereich der Vorzugsbehandlung zu differenzieren, obwohl die Förderung nur in vereinzelten Fällen (Malaysia, Türkei) auf einige wenige Güter konzentriert wird.

Nahezu alle Länder, die Präferenzen in der Fremdfinanzierung vorsehen, kombinieren Kredit-Sonderfazilitäten für die Exportsektoren mit Zinssubventionen. In einigen Fällen können die Kreditlinien lediglich zur Finanzierung von Exportgeschäften in Anspruch genommen werden; meistens stehen allerdings auch Produktionskredite zur Verfügung. Die Reduktion der Finanzierungskosten hängt schließlich von der Spanne zwischen dem vorherrschenden Marktzins und dem subventionierten Zinssatz ab; die Differenz variiert zwischen den einzelnen Ländern sehr stark.²

38. Das Ziel der Subventionen im Fremdfinanzierungsbereich besteht zu meist darin, die - für Entwicklungsländer typische - Kapitalknappheit für exportorientierte Unternehmen zu mildern, um die Realkapitalbildung zu fördern. In Verbindung mit Importbeschränkungen für gebrauchte Investitionsgüter dienen die Finanzierungserleichterungen in einer Reihe von Entwicklungsländern dazu, den Zugang zu moderner (in der Regel ausländischer) Technologie zu ermöglichen oder zu verbessern.
39. Als kostensenkende Maßnahme ist auch die Entlastung der Ausfuhren von den im jeweiligen Land erhobenen indirekten Steuern zu nennen. Die in Übersicht II ausgewiesene Verbreitung dieses Besteuerungsprinzips ist insofern ergänzungsbedürftig, als mehrere südostasiatische

¹ Beispiele für die Ausnahme exportorientierter Unternehmen von einer antiinflationären Kreditrestriktion finden sich in Malaysia (1974), Indien (1977/78) und Israel (1977/78).

² Sie betrug z.B. in Kolumbien 5 Prozentpunkte; in Brasilien - vor der Reform der Außenhandelspolitik Ende 1979 - bis zu 40 Prozentpunkte.

Staaten (Hongkong, Malaysia, Singapur) keine indirekten Steuern erheben und darum nicht in der Übersicht erscheinen.

Die Höhe des angemessenen Ausgleichs an der Grenze ist nicht eindeutig determinierbar, falls die produktspezifische Steuerbelastung unbekannt ist. Hierin liegt eine Möglichkeit, verdeckte Subventionen durch eine Überkompensierung faktischer Steuerlasten zu gewähren; da Aussagen über die Steuerinzidenz schwierig sind, kann nicht geprüft werden, ob und in welchem Ausmaß sie genutzt wird. Lediglich für Kolumbien liegen entsprechende Hinweise vor.¹ Andererseits kann die Rückzahlung bei einer (Brutto-)Umsatzsteuer dann zu niedrig ausfallen, wenn die Steuern für einzelne Vorleistungen nicht erstattet werden. Eine solche Beschränkung findet sich z.B. in Mexiko: Das Ausmaß der Rückerstattung wird mit steigendem Anteil importierter Vorleistungen reduziert.

40. In begrenztem Maße werden auch andere Unternehmenssteuern erlassen. Dies betrifft Gemeinde- und sonstige lokale Steuern (Griechenland), die Lohnsummensteuer (Malaysia) und den Grenzausgleich für direkte Steuern, die in den Exportvorleistungsproduktionen gezahlt worden sind (Türkei).

¹ Die Steuerrückvergütungen (CAT: Certificados de Abono Tributario) wurden ab 1.1.1977 für Produkte mit hohem Arbeitsanteil und für einige andere Güter angehoben; ein Jahr später folgte eine weitere Anhebung für zahlreiche Industrieprodukte, um deren internationale Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen. Kolumbien mußte allerdings beispielsweise den CAT-Satz für Lederwaren um fast 50 vH reduzieren, als die USA damit begannen, Ausgleichszölle für den Teil der Rückerstattung zu erheben, der den Ausgleich indirekter Steuern nach Auffassung der amerikanischen Behörden überstieg.

IV. Resümée

41. Faßt man die Bestandsaufnahme der protektionistischen Praktiken in Entwicklungsländern zusammen, so zeigt sich, daß die Außenhandelspolitik der überwiegenden Mehrzahl der betrachteten Länder im Laufe der letzten 10-15 Jahre grundlegenden Modifikationen unterworfen wurde. Durch verstärkte Bestrebungen, weltmarktorientierte Produktionen zu fördern und die traditionelle Exportproduktpalette durch nicht-traditionelle, industrielle und weiterverarbeitete Güter zu vervollständigen, sollte der Übergang von einer komplementären zu einer substitutiven Arbeitsteilung forciert werden. In diesem Zusammenhang wurden Exportförderungsmaßnahmen in Kraft gesetzt, die neben Einkommensteuerprivilegien insbesondere kostensenkende Anreize umfassen, wie z.B. Zoll- und Umsatzsteuerbefreiungen, subventionierte Vorleistungen und Fremdfinanzierungsmittel. Damit stießen die Entwicklungsländer handelspolitisch in einen Bereich vor, der vom GATT nicht hinreichend abgedeckt war und infolgedessen die Möglichkeit bot, Wettbewerbsvorteile auf Kosten von Drittländern zu erzielen.
- Daneben wurde von vielen Ländern die Verschärfung der Restriktionen im Importbereich gestoppt. Eine Vielzahl protektionistischer Regelungen bleibt aber weiter in Kraft. Dies gilt einerseits für die Nebenbelastungen, die Zollbewertungsvorschriften, die qualitativen Restriktionen, die Beschaffungspolitik öffentlicher Stellen sowie für die Unsicherheiten, die aus ständigen Modifikationen der Verordnungen resultieren, andererseits auch für traditionelle Importbeschränkungen.