

Langhammer, Rolf J.

**Article — Digitized Version**

## Nationaler Protektionismus im Rahmen der EG-Handelspolitik, dargestellt am Beispiel der Industriegüterimporte aus ASEAN-Länder

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Langhammer, Rolf J. (1981) : Nationaler Protektionismus im Rahmen der EG-Handelspolitik, dargestellt am Beispiel der Industriegüterimporte aus ASEAN-Länder, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 74-93

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3361>

**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.*

# Nationaler Protektionismus im Rahmen der EG-Handelspolitik, dargestellt am Beispiel der Industriegüterimporte aus ASEAN-Ländern\*

Von Rolf J. Langhammer

## Problemstellung

1. Die Europäische Gemeinschaft hat im März 1980 erstmalig mit einer Integrationsgemeinschaft aus den Reihen der Entwicklungsländer, der „Association of South-East Asian Nations“ (ASEAN), ein Handels- und Kooperationsabkommen auf Meistbegünstigungsbasis geschlossen und sich darin unter anderem verpflichtet, „... nach Mitteln und Wegen zu suchen, um Handelshemmnisse, insbesondere die bestehenden nichttarifären und zollähnlichen Hemmnisse, zu beseitigen.“ (Art. 2.2). Zwar ist dieser Passus in einem Rahmenabkommen wie der EG-ASEAN-Übereinkunft nicht mehr als eine Absichtserklärung, die auch noch durch die Generalklausel entwertet wird, nach der die Handelsbeziehungen auf dem höchstmöglichen Niveau unter Berücksichtigung der jeweiligen Wirtschaftslage zu fördern seien. Doch wird den nicht-tarifären Hemmnissen eine besondere Rolle eingeräumt, und dies – aus der Sicht der ASEAN-Länder – mit voller Berechtigung: Zum einen haben zwar reziproke Zollsenkungsrunden im Rahmen des GATT, nicht-reziproke Zollpräferenzen, aber auch reale Wechselkursänderungen dazu beigetragen, daß die tarifären Hemmnisse der EG gegenüber Drittländern vermindert wurden. Parallel dazu aber wurden nicht-tarifäre Hemmnisse, unter diesen mengenmäßige Beschränkungen als die bekanntesten, verschärft; nicht nur auf Gemeinschaftsebene, sondern zunehmend auch auf nationaler Ebene.

2. Seit Mitte der siebziger Jahre versuchen einige EG-Länder verstärkt, handelspolitische Einzelinteressen gegenüber der gemeinsamen Handelspolitik durchzusetzen, d.h. den nationalen Markt wirkungsvoller gegenüber Drittlanderimporten abzuschotten, als dies innerhalb einer gemeinsamen Handelspolitik möglich ist.

So können sie beispielsweise dadurch handelspolitisch ausscheren, indem sie auf gemeinschaftliche Importhöchstgrenzen gegenüber Drittländern drängen, die nach einem a priori festgelegten Schlüssel auf die einzelnen Mitglieder verteilt und dann von den einzelnen Mitgliedern entweder durchgesetzt oder liberal gehandhabt werden können<sup>1</sup>. Daneben gibt es aber nach wie vor einen autonomen handelspolitischen Spielraum für einzelne Mitglieder, der nicht in die gemeinsame Handelspolitik einbezogen ist und sich mit etwa 16–20 vH der EG-Halb- und Fertigwarenimporte aus Dritt- beziehungsweise Entwicklungsländern (ohne Mineralölzeugnisse) beziffern läßt (Tabelle 1)<sup>2</sup>.

\* Der Autor dankt Juergen B. Donges für hilfreiche Anregungen zu diesem Beitrag.

<sup>1</sup> So wird beispielsweise in den bilateralen Exportselbstbeschränkungsabkommen der EG mit lieferstarken Textil-exporteuren im Rahmen des Multifaserabkommens verfahren.

<sup>2</sup> Es handelt sich dabei um Produkte, die nicht auf der sogenannten gemeinsamen Liberalisierungsliste stehen und somit die Festsetzung nationaler Importquoten gegenüber Drittländern unabhängig von den EG-Partnern erlauben. Eine aktuelle Übersicht über den Umfang nationaler handelspolitischer Kompetenzen (gleichzusetzen mit nationalen mengenmäßigen Beschränkungen) und die Länderunterschiede vermittelt Tabelle 1. Danach konzentrieren sich die nationalen Kompetenzen auf den Mineralölbereich. Klammert man diesen aus, so wird deutlich, daß sich das Vereinigte Königreich und Frankreich im Handel mit Entwicklungsländern den größten nationalen Handlungsspielraum im Hinblick auf mengenmäßige Beschränkungen gesichert haben: 1978 unterlagen etwa 11-12

Tabelle 1 - Das Ausmaß nationaler mengenmäßiger Importbeschränkungen außerhalb der Gemeinschaftskompetenz in der EG-Handelspolitik im Halb- und Fertigwarenbereich 1978 (vH<sup>1</sup>)

Land	Importe aus			
	Drittländern		Entwicklungsländern	
	einschließlich mineralischer Brennstoffe	ohne mineralische Brennstoffe	einschließlich mineralischer Brennstoffe	ohne mineralische Brennstoffe
Bundesrepublik Deutschland ..	19,9	0,1	55,4	0,1
Frankreich .....	45,4	7,5	79,2	10,8
Italien .....	4,0	7,6	1,2	6,1
Vereinigtes Königreich .....	2,6	3,5	4,7	12,3
Benelux-Länder .....	2,0	1,0	0,2	0,6
Dänemark .....	1,2	1,4	2,2	5,2
Irland .....	0,3	0,4	0,9	2,2
Europäische Gemeinschaft <sup>2</sup> ..	41,7	15,9	74,7	21,0

<sup>1</sup> Anteile (vH) der Importe, für die nationale mengenmäßige Importbeschränkungen bestehen, an den gesamten Importen von Halb- und Fertigwaren (CCT 25-99). - <sup>2</sup> Anteile von noch nicht gemeinschaftlich liberalisierten Importen an den EG-Gesamtimporten von Halb- und Fertigwaren.

Quelle: Errechnet aus: EG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilungen und Bekanntmachungen, Jg. 23, Luxemburg 1980, C 173, 14.7.1980. - Eurostat, Analytische Übersichten des Außenhandels, NIMEXE - 1978, Bände A-Z, Luxemburg 1979.

3. Das Abschotten, d.h. das Durchsetzen nationaler Importhöchstgrenzen, ist allerdings in beiden Fällen nur dann gewährleistet, wenn neben dem direkten Import aus den betroffenen Drittländern auch die indirekte Wareneinfuhr über andere EG-Partner kontrolliert wird. Dieser Eingriff in den freien innergemeinschaftlichen Warenverkehr ist in Art. 115 des EWG-Vertrags (Aussetzung von der Gemeinschaftsbehandlung) geregelt und hebt eines der wesentlichen Merkmale der Zollunion auf. Dabei handelt es sich keineswegs um eine originäre Maßnahme, sondern lediglich um eine flankierende, mit der die nationalen Quoten durchgesetzt werden<sup>3</sup>. Derartige Quoten bestanden, wie erwähnt, als Relikt aus der Vorintegrationsphase bereits zwischen 1968 und Mitte der siebziger Jahre, ohne daß jedoch in den freien innergemeinschaftlichen Warenverkehr eingegriffen wurde. Die starke Häufung der Fälle, in denen dies nun geschieht<sup>4</sup>, muß so als Indiz dafür gewertet werden, daß einzelne

vH ihrer Halb- und Fertigwarenimporte aus Entwicklungsländern nationalen Quoten. Gegenüber Drittländern insgesamt verschiebt sich die Protektionsrangliste in der EG in Richtung Italiens. Dies liegt daran, daß Italien als einziges EG-Land Quoten bei Kraftfahrzeugimporten anwendet. Italien könnte also das Ziel, den Anteil japanischer PKWs auf dem italienischen Markt zu begrenzen, autonom ansteuern; allerdings müßte die Gemeinschaft letztlich doch Hilfe insofern leisten, als der indirekte Import von japanischen PKWs über andere EG-Partner unterbunden und somit der freie innergemeinschaftliche Warenverkehr aufgehoben werden müßte. Andere nichttarifäre Instrumente, mit denen einzelne Staaten die gemeinsame Handelspolitik unterlaufen können (Subventionen, Festlegung von Qualitätsstandards, staatliche Auftragsvergabe), werden im folgenden nicht behandelt. Sie wirken sich auf intra- wie extraregionale Importe aus und sind kaum produktspezifisch zu erfassen (aber gerade deshalb wahrscheinlich besonders wirkungsvoll und weitreichend). Vgl. hierzu Juergen B. Donges, 'What is wrong with the European Communities?' 11. Wincott Memorial Lecture, The Institute of Economic Affairs, Occasional Paper, 59, London 1981, S. 11 f.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Uta Möbius, Siegfried Schultz, Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern im gewerblichen Bereich. Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 1, München 1980, S. 67 f.

<sup>4</sup> Ebenda, Übersicht 6, S. 68.

Mitglieder zunehmend gewillt sind, sich protektionistisch von denjenigen Mitgliedern abzusetzen, die auf Quoten verzichten oder nicht von ihnen Gebrauch machen.

4. Daß sich nationale Alleingänge gerade in jüngster Zeit häufen, ist nicht zufällig. Zwar konzentrieren sich die nationalen Abwehrmaßnahmen vor allem auf die Importe aus Japan, doch spielen nach wie vor auch Importrestriktionen gegenüber dem Staatshandelsländern sowie den Schwellenländern der Dritten Welt, deren komparative Vorteile sich über traditionelle arbeitsintensive Branchen hinaus zunehmend auf sachkapitalintensive Produktionszweige, beispielsweise der Eisen- und Stahlverarbeitung, ausdehnen, eine erhebliche Rolle.

5. Für die Entwicklungsländer kommt als Besonderheit EG-interner Quoten hinzu, daß innerhalb der Allgemeinen Zollpräferenzen (APS) für die sogenannten sensiblen Produkte zollfreie Tarifikontingente mit EG-internen Länderquoten bestehen. Damit kann der Fall eintreten, daß Importe in einem EG-Land bereits wieder mit Meistbegünstigungszöllen belastet werden, während die gleichen Güter in andere EG-Länder noch zollfrei eingeführt werden können. Da in diesem Fall jedoch der innergemeinschaftliche Warenverkehr nicht behindert wird – es bestehen keine Importhöchstgrenzen, sondern lediglich zollfreie Tarifikontingente –, kann indirekt über ein EG-Land, dessen Anteil am Importkontingent noch nicht ausgeschöpft ist, in ein anderes EG-Land mit ausgeschöpftem Anteil eingeführt werden, ohne daß der Meistbegünstigungszoll entrichtet wird. Übersteigen indessen die zusätzlichen Kosten, die aus derartigen Umwegen erwachsen, den Wert der Zolleinsparung, dann kommt es nicht zu indirekten Importen. In diesem Fall werden einerseits Zölle in dem Land entrichtet, dessen Länderquote überschritten wurde, während die Quoten für zollfreie Importe in anderen EG-Ländern nicht ausgeschöpft werden.

6. Die EG-internen Länderquoten begünstigen es, daß die zollfreien Tarifikontingente bei sensiblen Gütern insgesamt nicht ausgeschöpft und somit die Entwicklungsländer benachteiligt werden. In jedem Fall entstehen jedoch durch Importumwege zusätzlich Transport- und Abfertigungskosten, die im Falle fehlender Länderquoten vermieden würden; diese Kosten müssen als Protektionsäquivalent zugunsten der heimischen Industrien in dem EG-Land interpretiert werden, das letztlich die Importe aufnimmt. Daraus wird deutlich, daß EG-interne Länderquoten auch dann den Zugang zum EG-Markt behindern, wenn keine Importhöchstgrenzen für die Gemeinschaft oder auf nationaler Ebene bestehen und nicht der freie innergemeinschaftliche Warenverkehr blockiert wird<sup>5</sup>.

7. Im folgenden soll am Beispiel der ASEAN-Industriegüterexporte in die EG versucht werden,

- diejenigen EG-Staaten zu identifizieren, die mit nationalen Importquoten beziehungsweise Länderquoten bei sensiblen Gütern überdurchschnittlich stark ausländische Konkurrenten am Marktzugang hindern;
- die daraus resultierenden Konsequenzen für die ASEAN-Länder abzuschätzen;
- mögliche Beweggründe dafür zu diskutieren, warum sich gerade bestimmte EG-Staaten handelspolitisch abschotten;
- Implikationen für die weitere Zukunft der gemeinsamen Handelspolitik, insbesondere im Hinblick auf die EG-Süderweiterung, aufzuzeigen.

8. Die ASEAN-Gemeinschaft soll hier, abgesehen vom aktuellen Bezug des EG-ASEAN-Abkommens, deshalb als Beispiel für betroffene Entwicklungsländer herangezogen werden,

<sup>5</sup> Vgl. hierzu auch Ann Weston, Vincent Cable, Adrian Hewitt, *The EEC's Generalized System of Preferences. Evaluation and Recommendations for Change*. Overseas Development Institute, London 1980, S. 78 f.

weil sie mit Malaysia, den Philippinen, Singapur und Thailand vier Länder umfaßt, die sich innerhalb weniger Jahre – gemessen sowohl am Exportvolumen als auch an der Breite des Exportgütersortiments –<sup>6</sup> in die Spitzengruppe der Industriegüterexporteure unter den Entwicklungsländern geschoben haben; sie können daher einen beträchtlichen Anpassungsdruck auf strukturschwache Branchen in den EG-Ländern ausüben.

### Führende EG-Länder im nationalen Protektionismus gegenüber ASEAN

9. Anhaltspunkte darüber, welche EG-Länder sich in der Vergangenheit gegenüber Industriegüterexporten der ASEAN-Gruppe abgeschottet haben und welche ASEAN-Länder davon betroffen wurden, gibt eine ASEAN-EG-Ländermatrix über das Verbot indirekter Importe nach Art. 115 des EWG-Vertrags für den Zeitraum 1976–1979 (Tabelle 2). Eingriffe in den innergemeinschaftlichen Warenverkehr stützen sich sowohl auf nationale Importquoten für Produkte, die noch nicht gemeinschaftlich liberalisiert sind, als auch auf die Mitgliederanteile an den EG-Importhöchstgrenzen, die in den bilateralen Exportselbstbeschränkungsabkommen der wichtigsten Anbieter für Textil- und Bekleidungserzeugnisse mit der EG auf der Grundlage der Multifaserabkommen von 1973 bzw. 1978 fixiert worden sind.

10. Die regionale Häufigkeitsverteilung von nationalen Abwehrmaßnahmen ist eindeutig. Italien, Dänemark und der Bundesrepublik, die keinerlei indirekte Importe aus ASEAN-Staaten blockierten, stehen Frankreich und Irland als Antipoden entgegen. Frankreich dehnte dabei die Eingriffe über das gesamte Produktspektrum im Textilbereich aus, während Irland nahezu ausschließlich und zeitlich durchgängig den Import von Oberhemden aus den Philippinen und Thailand verbot. Das Vereinigte Königreich und die Benelux-Staaten ergänzen die Ländergruppe mit nationalen protektionistischen Maßnahmen, die sich vor allem gegen Thailand und die Philippinen richteten; allein im Fall Thailands wurden neben Textilien auch andere Exporte durch nationale Importquoten behindert (Fliesenexporte nach Frankreich). Angesichts der Tatsache, daß beide ASEAN-Staaten zwischen 1973 und 1978 die höchsten Anteile an den zollfreien APS-Textileinfuhren der EG aus ASEAN auf sich vereinigten und damit ihre Chancen des Marktzugangs besonders deutlich nutzen konnten, ist die Konzentration von Abwehrmaßnahmen gegen diese ASEAN-Länder nicht zufällig. Einzelne EG-Staaten bewirken damit, daß der tarifäre Vorteil, den die EG mit dem APS einräumt, durch nationale nicht-tarifäre Hemmnisse weitgehend zunichte gemacht wird.

### Auswirkungen für die ASEAN-Staaten

11. Es ist schwierig, den importhemmenden Effekt dieses nationalen Protektionismus im nicht-tarifären Bereich quantitativ abzuschätzen. Man kann allerdings eine einfache Modellrechnung anstellen, die sich auf die unterschiedlich hohen Beiträge der Importe aus Dritt-

<sup>6</sup> 1978 nahmen die ASEAN-Länder unter den Industriegüterexporteuren der Dritten Welt (ohne Mittelmeerländer, ausgenommen Jugoslawien) in die EG die Plätze 7 (Malaysia), 8 (Singapur), 10 (Philippinen), 12 (Thailand) und 13 (Indonesien) ein. Die ASEAN-Gruppe konnte im Zeitraum 1973–1978 ihren Anteil an den EG-Importen im Rahmen der Allgemeinen Zollpräferenzen von 7,6 vH auf 20,5 vH erhöhen. Wesentlichen Anteil daran dürfte die Tatsache gehabt haben, daß die ASEAN-Länder stärker als lateinamerikanische Konkurrenten das Exportangebot ihres verarbeitenden Sektors zu diversifizieren verstanden. Vgl. hierzu die Berechnungen bei Juergen B. Donges, Rolf J. Langhammer, *América Latina en el Economía Mundial*. ESIC-MARKET, Revista Internacional de Economía y Empresa, Vol. 33, Madrid 1980, S. 67, Cuadro 6. – Ebenfalls zu Unterschieden im Exportangebot lateinamerikanischer und südostasiatischer Staaten Gustav Ranis, *Challenges and Opportunities Posed by Asia's Super-Exporters: Implications for Manufactured Exports from Latin America*. Yale Economic Growth Center, Discussion Paper, No. 358, New Haven, Conn., August 1980.

Tabelle 2 - Verbot indirekter Importe<sup>1</sup> von Industriegütern aus ASEAN-Ländern durch einzelne EG-Länder 1976-1979

Laufzeit des Importverbots	Land	Erzeugnis
<b>Erzeugnisse aus den Philippinen</b>		
1978 April - Dezember	Belgien/Niederlande/ Luxemburg (Benelux)	Damen-, Mädchen- und Kleinkinder-Oberbekleidung
Mai - Dezember	Irland	Schlafanzüge, Nachthemden
Mai - Dezember	Irland	Oberhemden
Mai - Dezember	Irland	Oberhemden, T-Shirts, Unterziehpullover
1979 Februar - Dezember	- Irland	Oberhemden
März - Dezember	Irland	Büstenhalter
April - September	Vereinigtes Königreich	Hosen
Mai - September	Irland	Kleider
August - September	Frankreich	Handschuhe
August - Dezember	Benelux	Hosen
Oktober - Dezember	Vereinigtes Königreich	Handschuhe
<b>Erzeugnisse aus Malaysia</b>		
1977 Juli - Dezember	Frankreich	Textilgewebe
November - Dezember	Benelux	Herrnoberhemden
1978 Juli - Dezember	Irland	Oberbekleidung
Oktober - Dezember		
1979 Oktober - Dezember	Frankreich	Textilgewerbe
<b>Erzeugnisse aus Singapur</b>		
1978 Oktober - Dezember	Irland	Hosen
1979 Oktober - Dezember	Benelux	Garne
<b>Erzeugnisse aus Thailand</b>		
1976 August - Dezember	Vereinigtes Königreich	Textilgewebe
Oktober - Dezember	Frankreich	Synthetik-Fasern
1977 Mai - Dezember	Frankreich	Gewebe aus Baumwoll- und Synthetikfasern
1978 März - Dezember	Frankreich	dto.
Juni - Dezember	Frankreich	Damen-, Mädchen und Kleinkinder-Oberbekleidung
Juni - Dezember	Frankreich	Hosen
Juli - Dezember	Irland	Oberhemden
November - Dezember	Benelux	Textilgewebe
1979 Februar - September	Frankreich	Textilgewebe
Mai - September	Irland	Oberhemden
Mai - September	Frankreich	Fliesen
Juli - September	Vereinigtes Königreich	Textilgewebe
August - September	Vereinigtes Königreich	Oberhemden
Oktober - Dezember	Frankreich	Fliesen
Oktober - Dezember	Frankreich	Textilgewebe
<sup>1</sup> Importverbot für Güter, die aus Drittländern stammen und über ein anderes EG-Land eingeführt werden (entsprechend Art. 115 des EWG-Vertrags).		

Quelle: EG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Rechtsvorschriften, Luxemburg, versch. Jgg.

ländern zur Versorgung der einzelnen EG-Länder mit Textilien (einschließlich Bekleidung) stützt<sup>7</sup>. Es sind dabei gerade diejenigen EG-Staaten hinter dem EG-Durchschnitt zurückgeblieben, die in den Tabellen 1 und 2 als treibende Kräfte eines nationalen Protektionismus identifiziert wurden. Gesetzt den Fall, das Aufheben von Importhöchstgrenzen in den „Nachzügler“-Ländern<sup>8</sup> hätte dazu beigetragen, den Anteil der Importe aus Drittländern an der Marktversorgung auf das durchschnittliche EG-Niveau von 12,7 vH zu heben, so hätten auch die ASEAN-Staaten von der Marktöffnung profitiert, sofern es nicht zu Verschiebungen in der Regionalstruktur der Drittländerimporte zu ihren Lasten gekommen wäre. Da es keine Anhaltspunkte für eine derartige Verschiebung gibt, sei unterstellt, daß sich der Anteil der ASEAN-Staaten an den Drittländer-Textilimporten der jeweiligen EG-„Nachzügler“ gegenüber dem Stand von 1976 (etwa 4 vH in den fünf „Nachzügler“-Staaten) nicht verändert hätte. Unter diesen Annahmen wären die Textilimporte Frankreichs aus ASEAN-Staaten (gemessen am Stand von 1976) um 76 vH (etwa 35 Mill. US-\$), die Italiens um 64 vH (19 Mill. US-\$), die Belgiens um 46 vH (6 Mill. US-\$), die des Vereinigten Königreichs um 10 vH (6 Mill. US-\$) und die Irlands um 30 vH (0,5 Mill. US-\$) höher gewesen, als sie tatsächlich waren. Insgesamt hätten danach also die Textilimporte der fünf „Nachzügler“ aus der ASEAN-Gruppe um über 60 Mill. US-\$, d.h. um etwa 40 vH der Textilimporte der fünf Länder aus der ASEAN-Gruppe 1976, höher sein können, wenn nicht nationale Importhöchstgrenzen gegenüber den Anbietern durchgesetzt worden wären und somit nicht die Marktanteile der Importe unterhalb des EG-Durchschnittsniveaus gedrückt worden wären. Dabei muß noch berücksichtigt werden, daß dieses Referenzmaß alles andere als unverzerrt ist. Der Beitrag von Importen aus Drittländern zur Marktversorgung innerhalb der gesamten EG wäre mit Sicherheit erheblich höher, hätte nicht die EG auf bilateralen Exportselbstbeschränkungsabkommen mit den wichtigsten Drittländeranbietern bestanden (so auch mit allen fünf ASEAN-Staaten) und somit den heimischen Grenzanbietern Überlebenschancen garantiert. So gesehen stellt die Modellrechnung die Untergrenze dessen dar, was an zusätzlichen Exporten im Textilbereich für ASEAN-Staaten (und andere Entwicklungsländer, sofern ähnlich behandelt) realisierbar wäre.

### Nationaler Protektionismus und Allgemeine Zollpräferenzen

12. Wie unterschiedlich die einzelnen EG-Länder ihre Märkte gegenüber Anbietern aus Drittländern geöffnet haben, zeigt sich auch an dem Anteil, den die nationalen Importe im Rahmen des APS an den Gesamtimporten in den begünstigten Zollpositionen haben<sup>9</sup>. Da

<sup>7</sup> 1976 stammten 12,7 vH des Textilverbrauchs der EG insgesamt aus Importen von Drittländern. Die Bundesrepublik (17,4 vH), die Niederlande (21,4 vH) und Dänemark (30,5 vH) erwiesen sich als überdurchschnittlich aufnahmefähige Märkte für Drittländerprodukte. Die anderen EG-Länder (Frankreich 7,2 vH; Italien 7,7 vH; Belgien/Luxemburg 8,7 vH; das Vereinigte Königreich 11,5 vH und Irland 9,8 vH) blieben hinter dem EG-Durchschnitt zurück.

<sup>8</sup> Dies hätte sich nicht nur auf die ASEAN-Gruppe, sondern auf alle führenden Textilexporteure außerhalb der EG positiv ausgewirkt, mit denen die EG jeweils bilaterale Exportselbstbeschränkungsabkommen geschlossen hat.

<sup>9</sup> Die Importe innerhalb der Allgemeinen Zollpräferenzen sind, sofern die verschiedenen Tarifplafonds bzw. -kontingente nicht überschritten werden, zollfrei bzw. bei landwirtschaftlichen Produkten zollermäßig. Ob die Gemeinschaft oder einzelne Mitglieder nach Überschreiten der Höchstgrenzen Meistbegünstigungszölle wieder erheben, hängt maßgeblich vom Sensitivitätsgrad der Güter ab sowie – gegenüber einzelnen Anbietern – von deren Angebotsstärke. Ohne in die zahlreichen Details einzugehen, läßt sich als Faustregel anführen, daß bis 1980 (Ende der ersten APS-Periode) bei sensiblen Gütern die Höchstgrenzen (Kontingente) obligatorisch waren, während diese bei sogenannten halb-sensiblen Gütern teilweise und bei nicht-sensiblen Gütern als Plafonds nicht bindend waren. Länderhöchstgrenzen, sogenannte *butoirs*, werden ebenfalls je nach Sensitivitätsgrad strikt oder weniger strikt von der Gemeinschaft überwacht und bei Überschreiten „geahndet“. Vgl. zu Einzelheiten Axel Borrmann, Christine Borrmann, Manfred Stegger, Das Allgemeine Zollpräferenzsystem der EG und seine Auswirkungen auf die Einfuhren aus Entwicklungsländern. HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg 1979.

der Güterumfang der Zollpräferenzen für alle EG-Mitglieder gleich ist, können diese Divergenzen nicht aus der Anzahl der präferenzierten Positionen erwachsen. Von den nationalen Eingriffsmöglichkeiten bei sensiblen Produkten abgesehen, können mangelnde Erfahrung von Importeuren mit den komplizierten Ursprungs- und Verschiffungsvorschriften im APS im EG-Land A dazu führen, daß die Präferenzen auch bei nicht-sensiblen Erzeugnissen weniger stark in Anspruch genommen werden als im EG-Land B. Allerdings bestimmt nicht allein die Erfahrung der Importeure das Ausmaß der Inanspruchnahme von APS-Optionen. Ein EG-Land wird um so weniger bereit sein, die APS-Optionen zu verbreiten bzw. Exporteuren und Importeuren im Rahmen der Zollpräferenzen Hilfestellungen bei der Erschließung des Marktes zu geben,

- je stärker Handelsunternehmen institutionell mit heimischen Produzenten verbunden sind,
- je deutlicher die Unterschiede in der politischen Durchschlagskraft von Konsumenten- und Produzenteninteressen zugunsten der letzteren hervortreten,
- je stärker neue Handelsunternehmen im Marktzugang behindert werden<sup>10</sup> und
- je mehr heimische Unternehmen exportorientiert in Staaten investiert haben, die früher mit EG-Staaten privilegierte Handelsbeziehungen unterhielten und deren Privilegien durch das APS ausgehöhlt wurden.

13. Gemessen am Anteil der tatsächlichen Präferenzimporte an den gesamten Importen bei den APS-Zolltarifpositionen (Tabelle 3), zeigen sich auch bei den nicht-sensiblen Erzeugnissen erhebliche Unterschiede zwischen den EG-Staaten. Zwar ist dieser Anteil bereits im EG-Durchschnitt beispielsweise bei nicht-sensiblen Industriegütern (ohne Textilien) mit nur knapp 20 vH sehr gering, er wird jedoch von Frankreich, Italien und den Benelux-Staaten (jeweils nur etwa 10 vH) noch erheblich unterschritten. Irland, Dänemark und die Bundesrepublik weichen teilweise deutlich nach oben hin vom Durchschnitt ab, während das Vereinigte Königreich eine Mittelposition einnimmt. Zunächst einmal weckt ein derartiges Ergebnis grundsätzliche Zweifel darüber, ob die Zollpräferenzen tatsächlich, wie offiziell beabsichtigt, zusätzlichen Handel begünstigt haben, es also zu Importen gekommen ist, die sonst unterblieben wären<sup>11</sup>. Vergleicht man den APS-Anteil bei nicht-sensiblen Industrieerzeugnissen mit dem bei nicht-sensiblen Agrarprodukten, so bestehen zwar Unterschiede im Niveau, nicht jedoch in der regionalen Struktur. In beiden Fällen bilden Frankreich und Italien (bei nicht-sensiblen Agrarprodukten allerdings zusammen mit Irland) das Ende der Länderskala. In beiden Ländern werden also Exporteure aus ASEAN-Ländern wegen des hohen Prozentsatzes von Produkten, die trotz APS dem Zoll unterworfen

<sup>10</sup> Derartige Diskriminierungen erfolgen beispielsweise in Frankreich, wo Importlizenzen für sensible Güter im Rahmen der Zollpräferenzen ex ante an wenige etablierte Handelsunternehmen auf der Basis der Handelstätigkeit in früheren Jahren vergeben werden.

<sup>11</sup> Diese Einwände sind nicht neu. Seit Bestehen der EG-Zollpräferenzen ist die Frage, ob das System Anreize für zusätzliche Exporte gibt, häufig mit dem Argument verneint worden, daß die Zollkonzessionen nicht dazu beitragen würden, Exportpreise im Marginalbereich, in dem sich grenzkosten- wie grenznutzenbedingt die Exporthemmnisse häuften, zu senken. Statt dessen müsse im Marginalbereich der volle Meistbegünstigungszoll entrichtet werden, wenn bei sensiblen oder halb-sensiblen Erzeugnissen die Kontingente bzw. Plafonds überschritten würden. Es könne zwar der Fall eintreten, daß Exporteure mit dem Gewinn, den sie aus den Zolleinsparungen bei intra-marginalen Exporten zögen („aid-Effekt“), Exporte im Marginalbereich subventionierten. Es sei aber keinesfalls sicher, daß sie sich so verhielten. Vgl. Vincent Cable, Ann Weston, *South Asia's Exports to the EEC. Obstacles and Opportunities*. Overseas Development Institute, London 1979, S. 68. - Tracy Murray, *Trade Preferences for Developing Countries*. London 1977, S. 71. - Weston et al., a.a.O., S. 129 f.

Tabelle 3 - EG-Importe aus ASEAN-Ländern im Rahmen der Zollpräferenzen 1978

Kategorie	Importe zu Präferenzbedingungen <sup>1</sup>	Bundesrepublik Deutschland	Frankreich	Italien	Benelux	Vereinigtes Königreich	Irland	Dänemark	EG
Sensible Industriegüter <sup>2</sup>	Mill. US-\$ in vH <sup>4</sup>	8,9 7,7	4,2 5,6	1,8 4,4	2,3 4,0	46,1 30,9	0,9 17,8	4,5 50,5	68,7 15,2
Halb-sensible Industriegüter <sup>3</sup>	Mill. US-\$ in vH <sup>4</sup>	56,7 50,9	10,9 46,8	8,0 73,5	15,4 67,9	25,2 74,5	0,7 77,6	5,9 86,3	122,8 58,5
Nicht-sensible Industriegüter <sup>3</sup>	Mill. US-\$ in vH <sup>4</sup>	66,9 32,6	9,2 10,7	10,1 10,4	22,3 10,6	37,0 26,1	1,0 57,3	3,3 39,5	149,8 19,9
Sensible Textilprodukte	Mill. US-\$ in vH <sup>4</sup>	15,0 10,6	3,6 10,4	-	0,3 0,8	5,5 9,1	0,2 9,0	5,1 24,7	29,7 8,7
Halb-sensible Textilprodukte	Mill. US-\$ in vH <sup>4</sup>	3,4 77,8	1,0 61,0	-	-	0,9 44,5	0,1 59,3	0 27,5	5,4 39,6
Nicht-sensible Textilprodukte	Mill. US-\$ in vH <sup>4</sup>	2,4 93,3	0,7 74,1	0,1 24,2	5,0 70,9	0,4 77,9	-	0,1 87,5	8,7 75,1
Sensible Nahrungsmittel <sup>5</sup>	Mill. US-\$ in vH <sup>4</sup>	25,8 66,7	0,2 3,9	-	3,0 10,9	17,9 63,3	0,4 91,8	3,8 78,9	51,1 43,1
Halb-sensible Nahrungsmittel <sup>6</sup>	Mill. US-\$ in vH <sup>4</sup>	4,5 74,2	0,3 94,5	-	-	1,8 39,7	-	3,0 91,8	9,6 55,1
Nicht-sensible Nahrungsmittel	Mill. US-\$ in vH <sup>4</sup>	153,3 71,6	31,7 60,7	25,2 43,4	117,3 73,1	137,3 78,7	1,0 24,8	10,0 82,9	437,8 70,4
Insgesamt <sup>7</sup> . . . .	Mill. US-\$ in vH <sup>4</sup>	98,9 38,1	61,8 22,1	45,2 17,5	169,6 31,4	272,0 44,9	4,3 29,0	35,7 54,8	883,5 34,8

<sup>1</sup> Zollfreie Importe von Industriegütern; ermäßigte Zölle; teilweise Zollfreiheit bei Agrargütern. - <sup>2</sup> Die Daten wurden von Europäischen Rechnungseinheiten in US-\$ umgerechnet (1 US-\$ = 0,857 ERE). - <sup>3</sup> Ohne Textilprodukte. - <sup>4</sup> In vH der EG-Gesamtimporte aus ASEAN-Ländern in den präferenzierten Zolltarifpositionen der jeweiligen Kategorie (Präferenzbereich) - <sup>5</sup> Tabak, Typ Virginia, Ananaskonserven, Kakaobutter. - <sup>6</sup> Rohtabak. - <sup>7</sup> Abweichungen zwischen dem Gesamtwert und der Summe der Einzelpositionen sind auf Rundung zurückzuführen.

Quelle: Errechnet aus unveröff. Daten des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

werden, stärker gegenüber heimischen Produzenten diskriminiert, als es auf Vergleichsmärkten wie der Bundesrepublik und Dänemark der Fall ist.

14. Ähnlich deutlich tritt dieser Unterschied bei den sensiblen Produkten zutage (Tabelle 4). Hier vermutete die EG den größten Konflikt zwischen der Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer und dem Protektionsanspruch heimischer Produzenten und richtete daher unter der Maxime der EG-internen Lastenverteilung EG-Länderquoten ein, die grob nach Bevölkerungszahl, Bruttoinlandsprodukt und Außenhandelsvolumen starr für alle sensiblen Güter fixiert wurden (Tabelle 4, Spalte 2). Wie bereits erwähnt, lösen EG-interne Quoten indirekte Importe aus, sofern die dabei entstehenden Kosten niedriger als der andernfalls zu entrichtende Zoll sind. In jedem Fall schmälern diese Kosten die Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer auf dem jeweiligen Zielmarkt, verglichen mit einer Situation, in der keine EG-internen Quoten und somit auch keine Anreize zu Umwegimporten bestünden. Diese Anreize und somit auch die Kosten der indirekten Importe sind um so höher zu bewerten, je weniger die Quoten die tatsächlichen Importe des jeweiligen EG-Marktes - bei gegebenen Unterschieden in der Protektionsneigung der einzelnen EG-Länder - widerspiegeln. Diese Quoten sind auf das Exportangebot aller APS-Begünstigten im sensiblen Bereich bezogen. Exportiert nun eine Gruppe der Begünstigten, nämlich die ASEAN-Länder, anteilmäßig erheblich mehr sensible Güter insgesamt und vor allem mehr sensible Güter zollfrei (Tabelle 4, Spalten 4 und 5) direkt in die Bundesrepublik, als es der westdeutschen Quote entspricht, so bedeutet dies, daß die anderen Begünstigten entwe-

Tabelle 4 - EG-Länderquoten für sensible Präferenzgüter und tatsächliche regionale Importstruktur<sup>1</sup> im Handel mit ASEAN-Ländern 1978 (vH)

Land	Ursprüngliche EG-Länderquoten in vH des Gesamtkontingents <sup>2</sup> (ohne Gemeinschaftsreserve)	Angepaßte EG-Länderquoten in vH des Gesamtkontingents <sup>2</sup> (mit Gemeinschaftsreserve)	Tatsächliche Struktur der EG-Importe von sensiblen Gütern <sup>1</sup> aus ASEAN-Ländern 1978	
			Importe im Präferenzbereich	Importe zu Präferenzbedingungen
Bundesrepublik Deutschland . .	22,00	33,00	36,5	47,3
Frankreich . . . . .	15,20	15,24	13,3	7,7
Italien . . . . .	12,00	12,04	11,2	1,8
Benelux . . . . .	8,40	8,44	12,9	5,7
Vereinigtes Königreich . . . . .	17,60	26,40	21,5	25,4
Irland . . . . .	0,80	0,84	0,8	0,7
Dänemark . . . . .	4,00	4,04	3,8	11,4
Insgesamt . . . . .	80,00	100,00	100,00	100,00

<sup>1</sup> EG-Gesamtimporte sensibler Agrarprodukte, Textilien und anderer sensibler Halb- und Fertigwaren, ausgenommen Tarifnummer 44.15 (Furnier- und Sperrholz), bei der das Vereinigte Königreich aufgrund traditioneller Exportströme aus Singapur und Malaysia eine Länderquote von 84,5 vH statt 22,0 erhielt. -  
<sup>2</sup> 80 vH des Gesamtkontingents werden entsprechend den Quoten in Spalte 2 unter den Mitgliedern aufgeteilt, während die restlichen 20 vH (Gemeinschaftsreserve) nach den tatsächlichen Handelsströmen verteilt werden. Hier besteht eine weitere Restriktion: EG-Mitglieder können zusätzliche Quoten nur bis zu einem Betrag von 40 vH ihrer ursprünglichen Quote, bezogen auf 100 vH des Gesamtkontingents, nutzen. Die Werte in Spalte 3 sind daher unter der Annahme geschätzt worden, daß die beiden Mitglieder mit den größten Abweichungen zwischen ursprünglicher Quote und tatsächlichen Importströmen (Bundesrepublik und das Vereinigte Königreich) jeweils 40 vH ihrer ursprünglichen Quote aus der Gemeinschaftsreserve erhielten, während die restlichen 0,2 Prozentpunkte gleichmäßig unter den fünf anderen Ländern verteilt wurden.

Quelle: Vgl. Tabelle 3.

der mit ihren direkten Präferenzexporten in die Bundesrepublik im sensiblen Bereich unterhalb der westdeutschen Quote bleiben oder kostenintensive Umwege über andere EG-Länder in die Bundesrepublik in Kauf nehmen müssen. Da APS-Einfuhrgenehmigungen teilweise nach dem sogenannten Windhundverfahren (first in - first served) vergeben werden, erwachsen daraus Vorteile für derart wettbewerbsstarke und erfahrene APS-Begünstigte wie die ASEAN-Länder, die ihre Präferenzexporte zunächst auf den importstärksten westdeutschen Markt richten, während den langsameren und weniger wettbewerbsstarken Begünstigten lediglich die noch nicht ausgeschöpften Quoten der anderen EG-Märkte verbleiben. Eine derartige Teilung der Gemeinschaft in Märkte, die jeweils angebotsstarken und weniger angebotsstarken Entwicklungsländern vorbehalten bleiben, liegt durchaus im Interesse der stärker protektionistisch ausgerichteten Partner wie Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Italien, die damit den Wettbewerbsschutz für ihre heimischen Industrien gegenüber Entwicklungsländern erhöhen.

15. Aus dieser Interessenlage heraus ist es verständlich, daß die Länder mit der höchsten Protektion innerhalb der Gemeinschaft nichts gegen eine teilweise Übertragbarkeit der Quoten mit Hilfe der sogenannten Gemeinschaftsreserve (Tabelle 4, Spalte 3) einzuwenden hatten, trug diese doch dazu bei, die angebotsstarken APS-Begünstigten stärker als bisher

direkt auf den westdeutschen Markt zu lenken und so den Wettbewerbsdruck auf ihren eigenen Märkten zu drosseln. Kritikwürdig ist an diesem Verfahren nicht nur der hohe administrative Aufwand, sondern aus der Sicht des einzelnen Importeurs vor allem die Tatsache, daß er mit erheblichen Unsicherheitsmomenten konfrontiert wird; beispielsweise kann er sehr kurzfristig vor der Entscheidung stehen, Importumwege vorzunehmen, um den Zoll zu vermeiden, wenn die Quote des Ziellandes bereits erschöpft ist, oder abzuwarten, daß Quoten übertragen werden. Als zusätzliche nationale Quellen der Diskriminierung kommt hinzu, daß bei sensiblen Produkten Importlizenzen nach verschiedenen Verfahren vergeben werden, wobei wiederum Frankreich mit das restriktivste (und den heimischen Produzenten weitgehende Mitentscheidungsbefugnis zugestehende) Verfahren praktiziert<sup>12</sup>.

Die drei Kriterien, nach denen eine Länderrangliste der Protektion innerhalb der EG erstellt wurde (nationale Quoten, Eingriffe in den freien innergemeinschaftlichen Warenverkehr und Handhabung der Allgemeinen Zollpräferenzen), weisen Frankreich und Italien eindeutig obere Ränge, der Bundesrepublik und Dänemark untere Ränge auf der Protektionsskala zu. Die Position der anderen Staaten ist weniger eindeutig, jedoch sind auch das Vereinigte Königreich und die Benelux-Gruppe eher dem oberen Bereich der Protektionsskala zuzuordnen.

### Mögliche Ursachen protektionistischer Alleingänge innerhalb der Gemeinschaft

16. Im folgenden sollen vier mögliche Ursachen für protektionistische Alleingänge innerhalb der Gemeinschaft diskutiert werden, jeweils bezogen auf das von den Importrestriktionen vor allem betroffene Textilgüterangebot der ASEAN-Länder. Da diese unter den Entwicklungsländern wichtige Anbieter auf dem EG-Markt sind, lassen sich auch Schlußfolgerungen für andere Entwicklungsländer ziehen.

#### *Verzögerter Strukturwandel*

17. Die Erfahrungen in der jüngsten Vergangenheit haben gezeigt, daß Industrieländer grundsätzlich dazu neigen, den weltwirtschaftlichen Strukturwandel unter anderem mit protektionistischen Maßnahmen zu verzögern, um inländischen Industriezweigen, deren Standortvorteile sich im Zuge des Entwicklungsprozesses deutlich zugunsten der Entwicklungsländer vermindert haben, eine Art Bestandsgarantie<sup>13</sup> zu gewähren. Die gegenwärtigen Diskussionen um eine Verlängerung und Verschärfung des Multifaserabkommens, bei denen es nur noch um das „Wie“, nicht mehr aber um das „Ob überhaupt“ geht, kennzeichnen die ausgeprägte protektionistische Neigung. Vor allem in einer Phase nachlassenden wirtschaftlichen Wachstums, wie sie einige EG-Staaten seit Beginn der siebziger Jahre durchlaufen,

<sup>12</sup> In einigen Fällen ist der heimische Produzent identisch mit dem Importeur. Zu Einzelheiten über das „prior allocation“ oder „first in - first served“ APS-Einfuhrgenehmigungsverfahren in den einzelnen Ländern vgl. Weston et al., a.a.O., S. 80-84.

<sup>13</sup> Eine derartige Bestandsgarantie kann implizit durch konkludentes Handeln, aber auch - politisch gewichtiger - explizit durch eine Garantieerklärung vollzogen werden. Letztere hat im März 1981 die französische Regierung abgegeben, indem sie die Textilindustrie zur „strategisch wichtigen Industrie“ erklärte. Welche Auswirkungen eine derartige Garantie für den freien innergemeinschaftlichen Warenverkehr hat, zeigt sich daran, daß neben staatlichen Investitionshilfen vor allem der „mißbräuchliche Import“ über andere EG-Mitglieder unterbunden werden soll. Hier zeigt sich die Kehrseite regionaler Diskriminierung via Präferenzen und Zollunionen, da die Fälschung der notwendigen Ursprungszeugnisse angeregt wird und somit Kontrollen von „mißbräuchlichen“ Importen gerechtfertigt werden, wobei leicht Importe insgesamt diskriminiert werden können.

kann ein bedrängter Sektor politischer Unterstützung ziemlich sicher sein, wenn er eine Verlängerung des Schutzes oder – im Terminus der internationalen Handelspolitik – eine Atempause im Liberalisierungsprozeß bzw. „organisierten“ Freihandel fordert. Da dieser Protektionsbedarf nicht neu ist und auch in der Vergangenheit durch die nationalen Handlungsspielräume in der Handelspolitik befriedigt wurde (Tabellen 1 und 2), werden die geschützten Sektoren in den einzelnen Ländern in unterschiedlicher Größenordnung Ressourcen gebunden haben. Dies führt dazu, daß die jeweiligen Beiträge der Sektoren zur gesamtindustriellen Beschäftigung und Wertschöpfung in unterschiedlichem Ausmaß nach oben hin von dem abweichen, was unter Freihandelsbedingungen zu erwarten gewesen wäre. Da das Freihandelsreferenzsystem empirisch nicht darstellbar ist, dient das Normalmuster, gemessen am Entwicklungsniveau und der Binnenmarktgröße, als Ersatzkonstruktion, in die jedoch alle protektionsbedingten Verzerrungen in der Branchenstruktur der Stichprobenländer mit eingehen. Somit kann ein berechneter Normalanteil bestenfalls das Ergebnis der im Durchschnitt aller Stichprobenländer vorhandenen protektionistischen Grundneigung darstellen. Abweichungen des tatsächlichen Sektoranteils vom Normalanteil nach oben hin mögen daher die Konsequenzen der jeweiligen ergänzenden protektionistischen Maßnahmen signalisieren, ebenso wie Abweichungen nach unten demonstrieren könnten, daß das betreffende Land den Strukturwandel vergleichsweise geringfügig behinderte.

18. Ingesamt lassen die Ergebnisse der durchgeführten Berechnungen keinen gesicherten positiven Zusammenhang zwischen einem relativ hohen Wertschöpfungs- und Beschäftigungsbeitrag sowie dem nationalen Protektionismus zugunsten der Sektoren erkennen (Tabelle 5). Staaten wie Belgien und Frankreich, die beide Merkmale aufweisen, stehen mit Dänemark und der Bundesrepublik zwei EG-Mitgliedern gegenüber, die nach allen drei diskutierten Kriterien gegenüber Textilanbietern aus Entwicklungsländern am wenigsten protektionistisch waren, obwohl auch ihre Textilindustrien ein relativ hohes Gewicht besaßen. Das Vereinigte Königreich und Italien schließlich verhielten sich im Textilbereich protektionistisch, obwohl das Gewicht ihrer Textilindustrien bereits unter das Normalmaß gesunken war.

19. Dafür bieten sich mehrere Erklärungen an. So können erstens auch bereits relativ stark geschrumpfte Branchen Schutz fordern und mit dem Argument, schon Opfer gebracht zu haben oder überwiegend in Problemregionen angesiedelt zu sein, Gehör finden.

Zweitens können einzelne Länder jeweils unterschiedliche Zusatzmaßnahmen ergriffen haben, um den Anpassungsdruck zu mindern; beispielsweise die Bundesrepublik dadurch, daß sie ihren Arbeitsmarkt nach außen hin öffnete und ungelernete ausländische Arbeitskräfte einsetzte, während das Vereinigte Königreich über Direktinvestitionen Arbeitsplätze in Commonwealth-Länder, zu denen bevorzugte Handelsbeziehungen bestanden, transferierte. Die jeweiligen Abweichungen der tatsächlichen Sektoranteile nach oben bzw. nach unten hin würden sich durch diese unterschiedlichen Strategien erklären lassen.

Drittens verdeckt das Aggregationsniveau einen möglicherweise erfolgreichen internen Wandel der Produktionsstruktur, beispielsweise zugunsten hochwertiger Heimtextilien. Ein relativer hoher Beschäftigungs- und Wachstumsbeitrag der Branche kann also auch am Ende eines Anpassungsprozesses liegen und braucht dann nicht Protektionsbedarf zu signalisieren. Viertens mögen die Unterschiede zwischen dem Normalanteil und tatsächlicher Struktur – mit Ausnahme Belgiens – zu gering sein, um überdurchschnittlich protektionistische EG-Mitglieder zu identifizieren, und fünftens können handelspolitische Überlegungen wie das Offenhalten wichtiger Exportmärkte in Drittländern dazu führen, daß die Regierungen von besonders exportorientierten Industrieländern wie beispielsweise der Bundesre-



Tabelle 6 - Beschäftigungseffekte von Änderungen der Nettoindustriegüterimporte<sup>1</sup> der EG-Staaten aus ASEAN-Ländern 1968-1975 (Zahl der Arbeitsplätze)

	Bundesrepublik	Frankreich	Italien	Niederlande	Verein. Königreich	Dänemark	Belgien <sup>2</sup>	Irland	Europäische Gemeinschaft	
									absolut	in vH der Gesamtbeschäftigtenzahl 1975
Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	- 1 410	+ 360	- 40	-1 310	- 2 720	+ 190	- 330	+ 90	- 5 170	0,2
Textilien .....	- 740	- 370	- 270	- 260	- 270	- 90	+ 70	- 40	- 1 970	0,1
Bekleidung, Schuhe .....	- 2 420	-1 270	- 50	- 990	- 850	- 430	- 90	+ 20	- 6 080	0,4
Holz-, Papier-, Druckerzeugnisse	- 1 440	- 170	-2 270	-3 060	- 3 320	- 360	- 990	0	- 11 610	0,4
Gummiwaren ...	+ 380	+ 360	+ 180	- 180	+ 720	+ 40	0	+170	+ 10 890	0,4
Chemische Erzeugnisse ...	+ 3 240	+ 3 170	+1 500		+ 560	- 30	+ 780			
Öl- und Kohleprodukte .....	+ 50	+ 10	- 70	+ 50	+ 20	-	- 60			
Grundstoff-erzeugnisse ...	+ 670	+ 630	+ 560	+ 20	+ 1 230	+ 30	+ 210	-	+ 3 350	0,3
Eisen und NE-Metalle .....	+ 3 460	+ 330	+ 450	+ 500	+ 1 540	+ 30	- 140	-	+ 6 170	0,3
Transport-ausrüstungen	+ 3 730	+ 2 950	+2 210	+ 3 080	+ 8 900	+ 240	+1 780	-	+ 98 880	0,8
Maschinen und andere Industrie-güter .....	+25 160	+10 540	+4 670	+4 700	+29 280	+1 500				
Beschäftigungs-gewinne .....	+36 690	+18 350	+9 570	+8 350	+42 250	+2 030	+2 840	+420	+120 500	
Beschäftigungs-verluste .....	- 6 010	- 1 810	- 2 700	- 5 800	- 7 160	- 910	-1 610	- 40	- 26 040	
Nettobeschäfti-gungseffekt ...	+30 680	+16 540	+6 870	+2 550	+35 090	+1 120	+1 230	+380	+ 94 460	0,4

<sup>1</sup> Geschätzt nach:  $\Delta E_i = \sum_j \frac{E_i}{Y_i} r_{ij} [(X_j^{75} - M_j^{75}) - (X_j^{68} - M_j^{68})]$

$$r_{ij} = (I - A^d)_{ij}^{-1}$$

Symbolerläuterung:

$E_i$  = Durchschnittlicher Beschäftigungsanteil der Produktion (direkte Verwendung des Primärfaktors E im Sektor i) 1968/75 im betreffenden EG-Land

$r_{ij}$  = direkte und indirekte Verwendung des Sektors i durch den Sektor j (Element der Inversen der Leontief-Matrix, abgeleitet von der heimischen Transaktionsmatrix A des betreffenden EG-Landes)

$X_j$  bzw.

$M_j$  = Exporte nach bzw. Importe von ASEAN des EG-Landes im Sektor j

Die Änderung der Nettoimporte 1968-1975 entspricht der Änderung der Endnachfrage im Sektor j, die zusätzliche Produktion und Beschäftigung in den Sektoren i ( $i = 1 \dots n$ ) erfordert. Der gesamte Beschäftigungseffekt  $\Delta E$  in jedem Sektor i ist die Summe der einzelnen Beschäftigungsänderungen, verursacht durch Änderungen in den Nettoimporten jedes Sektors j ( $j = 1 \dots n$ ). Die nationalen Bruttoproduktionswerte wurden durch Umrechnung in US-\$ kompatibel gemacht.

<sup>2</sup> Da für Belgien Bruttoproduktionswerte auf UN-Basis nicht verfügbar waren, wurden sie mit Hilfe des niederländischen Wertschöpfungsanteils an der Bruttoproduktion geschätzt.

Quelle: UN, New York: Commodity Trade Statistics, Series D, versch. Jgg.; Yearbook of Industrial Statistics, 1977; Growth of World Industry, 1973; UN/ECE, Standardized Input-Output-Tables of ECE Countries for Years around 1965, 1977. - International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), World Tables, Washington 1980. - Eigene Berechnungen.

1968–1975, dem Beginn der Exportoffensive der ASEAN-Länder, überdurchschnittlich hohe Arbeitsplatzverluste hinnehmen mußten<sup>14</sup>. Tabelle 6 weist die kumulierten direkten und indirekten Arbeitsplatzverluste (und -gewinne) 1968–1975 aus, die ceteris paribus aus der Veränderung der Nettoimporte der einzelnen EG-Länder aus ASEAN unter den gemachten Annahmen resultierten. Diese Struktur der Beschäftigungswirkungen ist recht homogen für alle EG-Länder: Beschäftigungseinbußen in den arbeits- und rohstoffintensiven Branchen (Nahrungsmittel, Textilien, Bekleidung und Holz) stehen höhere Beschäftigungsgewinne in den sach- und kapitalintensiven Branchen der Eisen- und Stahlerzeugung sowie ihren verarbeitenden Zweigen gegenüber. Das Verhältnis von Einbußen und Gewinnen zeigt allerdings ein deutliches Gefälle von den Benelux-Staaten über Dänemark und Italien bis zu Frankreich und Irland. Es deckt sich nur teilweise mit dem nationalen Protektionsraster (Benelux). Keinesfalls könnte es den französischen Protektionismus erklären, da in Frankreich einem Arbeitsplatz, der aufgrund der veränderten Arbeitsteilung mit den ASEAN-Staaten verloren ging, nach der Modellrechnung zehn neu gewonnene gegenübergestellt werden können.

22. Da sich der Protektionismus einzelner EG-Länder auf die Textil- und Bekleidungs-güterexporte konzentriert, kann deren Anteil an den Beschäftigungsverlusten in den einzelnen EG-Staaten ein wichtiger Erklärungsfaktor sein. Hier zeigt sich in der Tat, daß innerhalb der EG in Frankreich die Beschäftigungsverluste im Textil- und Bekleidungssektor am stärksten zu den nationalen Gesamtverlusten beitrugen (etwa 90 vH gegenüber nur 30 vH für die gesamte EG). Diese sektorale Konzentration ist nicht etwa auf einen außergewöhnlichen Anstieg der französischen Textilimporte aus den ASEAN-Ländern zurückzuführen. Vielmehr war im Durchschnitt der Jahre 1968–75 die durchschnittliche Arbeitskräfte/Bruttoproduktion-Relation bei der französischen Textil- und Bekleidungsindustrie höher als die von EG-Ländern, die Freisetzungseffekte in den gleichen Branchen aufweisen (beispielsweise um mehr als 10 vH höher als bei der Bundesrepublik), so daß bei gleicher Veränderung der Nettoimporte im französischen Fall mehr Arbeitskräfte freigesetzt wurden.

23. Selbst wenn man jedoch dies berücksichtigt und weiter in Rechnung stellt, daß von den politischen Entscheidungsträgern der positive gesamtindustrielle Beschäftigungssaldo weniger beachtet wird als die Beschäftigungsverluste einzelner Branchen, so weckt doch das geringe absolute Ausmaß der Freisetzungen in den einzelnen Branchen Zweifel daran, ob ein selektiver Protektionismus gegenüber den ASEAN-Ländern nur auf die veränderte Arbeitsteilung mit ASEAN zurückzuführen ist. Hier vermitteln die Gründe, die zum Beispiel

<sup>14</sup> Eine derartige ex-post-Analyse entspricht den tatsächlichen Beschäftigungswirkungen allerdings nur bedingt. Dies liegt einmal im Input-Output-Ansatz begründet, der intra-industrielle Anpassungsprozesse aller Art (Abbau der x-inefficiency innerhalb von Unternehmen, Veränderungen der Wettbewerbsstruktur u.a.) als Reaktion auf Änderungen der Endnachfrage ebenso vernachlässigt wie die Anpassungsmöglichkeit über neue internationale vertikale Verflechtungen. Auch führt die Verwendung von durchschnittlichen Beschäftigungs/Produktions-Relationen anstelle der wahrscheinlich höheren Grenzrelationen in arbeitsintensiven Branchen zum systematischen Unterschätzen der Arbeitsplatzverluste, während diese Grenzrelationen in exportstarken kapitalintensiven Branchen wahrscheinlich eher niedriger als die durchschnittlichen sind und daher dort die Arbeitsplatzgewinne überzeichnen. Da es bei unserer Fragestellung indessen lediglich auf einen groben Vergleich der einzelnen EG-Länderergebnisse ankommt und nicht auf die genaue Größenordnung der Beschäftigungssalden für einzelne EG-Länder, kann das Input-Output-Konzept angewendet werden, zumal in jedem Falle die notwendige Sektorstandardisierung für alle EG-Staaten grobe Vereinfachungen, Informationsverluste, wenn nicht sogar zwischenstaatliche Verzerrungen mit sich bringen dürfte. Vgl. zum Konzept und zur Kritik Errol Grinols, Erik Thorbecke, *The Effects of Trade between the U.S. and Developing Countries on U.S. Employment*. In: Edmond Malinvaud, Jean-Paul Fitoussi (Eds.), *Unemployment in Western Countries. Proceedings of a Conference held by the International Economic Association at Bischofsberg/France, London 1980*, S. 101–130, Tabelle 5.3, S. 106–107 und S. 131–134.

für die Anwendung von Art. 115 des EWG-Vertrags gegeben werden, den falschen Eindruck, daß das Fortbestehen einer Branche von Maßnahmen gegen ein Entwicklungsland oder eine Gruppe abhängig sei. Vielmehr sind die Maßnahmen gegen alle wesentlichen Drittländeranbieter, beispielsweise von Textilien, gerichtet. Aber selbst auf Basis aller Nicht-AKP-Entwicklungsländerexporte zeigt sich, daß – legt man den Anteil der ASEAN-Länder an den gesamten EG-Textilimporten aus Nicht-AKP-Entwicklungsländern (1978: etwa 8 vH) auf den prozentualen Freisetzungseffekt um (Tabelle 6) – die gesamten Freisetzungseffekte kumuliert nicht über die 5-vH-Grenze gemessen an der Beschäftigtenzahl 1975 hinausgegangen wären.

#### *Nationale Kapitaleignerinteressen*

24. Forderungen nach nationalen protektionistischen Maßnahmen können auch von Kapitaleignern erhoben werden, deren Direktinvestitionen in bestimmten Ländern exportorientiert (in Richtung Kapitalursprungsland) vorgenommen wurden, und zwar unter privilegierten Marktzugangsbedingungen. Sofern diese Handelsströme mit denen von ASEAN oder anderen lieferstarken Entwicklungsländern konkurrieren, könnten sich die Direktinvestitionen als obsolet erweisen, wenn die Produktionskostenvorteile auf der ASEAN-Seite liegen und der privilegierte Marktzugang und/oder die Zugangsbeschränkungen für ASEAN fortfallen. Konkret ist hier in erster Linie an die kolonialen Handelsbeziehungen vor allem Frankreichs sowie Belgiens, Italiens und des Vereinigten Königreichs zu denken. In dem Maße, wie Frankreich privilegierte Handelsbeziehungen mit den Ländern der Franc-Zone und des Maghreb aufgeben mußte bzw. wie andere Entwicklungsländer gestiegene Wettbewerbsfähigkeit mit einseitigen Zollkonzessionen der EG verbinden konnten, sahen sich Unternehmen der Textilbranche, die exportorientiert in den genannten Regionen investiert hatten, zunehmend mit der Gefahr konfrontiert, den französischen Markt an die angebotsstärkeren Entwicklungsländer zu verlieren<sup>15</sup>.

25. Gemeinschaftliche Protektion kann in diesem Fall kein Substitut für nationale Protektion sein, da das Prinzip der „Lastenverteilung“ innerhalb der Gemeinschaft gegenüber Importen auf dem Kriterium heimischer Industrien und ihrer Arbeitsplätze beruht, nicht aber die Gefährdung ausländischer Direktinvestitionen von EG-Unternehmen berücksichtigt. Die nationale Protektion als Komplement trägt diesem zusätzlichen Kriterium Rechnung, indem sie beispielsweise gerade diejenigen Textilimporte aus ASEAN-Staaten blockiert (Zollpositionen 5509 und 6101/6102), denen in Frankreich, aber auch in allen Benelux-Staaten und Italien, konkurrierende Handelsströme aus den frankophonen AKP-Staaten (Senegal, Elfenbeinküste, Togo, Madagaskar, Kamerun u.a.) und den beiden Maghreb-Staaten Tunesien und Marokko gegenüberstehen. Tabelle 7 verdeutlicht, daß bei relativ ungehindertem Marktzugang in der Bundesrepublik die Importe aus den ASEAN-

<sup>15</sup> So haben die Allgemeinen Zollpräferenzen die Speziellen Präferenzen für die Länder der Franc-Zone und den Maghreb entwertet. Sogenannte Surprixvereinbarungen mit den ehemaligen Kolonien (Lieferungen und Bezüge zu Preisen über Weltmarktniveau) mußten wegen Inkompatibilität mit den EG-Regeln aufgegeben werden, und staatliche französische Banken sind in jüngster Zeit dazu übergegangen, auch für Investitionen in Entwicklungsländern außerhalb der Franc-Zone finanzielle Anreize zu gewähren. Zu den Einzelheiten über die Struktur der Handelsströme in diesem geschlossenen kolonialen Marktgefüge vgl. Mordechai E. Kreinin, *Some Economic Consequences of Reverse Preferences*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 11, Oxford 1973, S. 161-172. – Wilfred A. Ndongko, *The Economic Origins of the Association of Some African States with the European Economic Community*. *African Studies Review*, Vol. 16, East Lansing, Mich., 1973, S. 219-232. – Das Investitionskalkül der französischen Textilunternehmen in den afrikanischen Staaten analysieren Lynn Krieger Mytelka, Suzanne Bonzon Laurent, *Vers une Troisième Crise du Textile?* Repères, Paris, 1979, No. 67, S. 34-41.

Tabelle 7 – Verhältnis zwischen EG-Importen von Baumwollgewebe und Oberbekleidung aus AKP/Maghreb-Ländern und ASEAN-Ländern 1979

Importland	Baumwollgewebe <sup>1</sup>	Oberbekleidung <sup>2</sup>
Bundesrepublik Deutschland	0,06	0,69
Frankreich .....	41,39	3,22
Benelux-Länder .....	3,62	2,13
Italien .....	0,40	6,35

<sup>1</sup> CCCN 5509. – <sup>2</sup> CCCN 6101/6102.

Quelle: Eurostat, Analytische Übersichten des Außenhandels, NIMEXE-1979, Band F, Luxemburg 1980.

Ländern diejenigen aus den beiden anderen Regionen 1979 bei weitem übertrafen, während es auf den Märkten des „Protektionsführers“ Frankreich, aber auch teilweise bei den Benelux-Staaten und Italien umgekehrt war.

26. Eine derartige Regionalstruktur der Textilimporte spiegelt allerdings auch teilweise bei vertikal integrierten Produktionsketten den hohen Prozentsatz von Handel zwischen den in- und ausländischen Unternehmen eines Konzerns bzw. einer Unternehmensgruppe wider und könnte sich auch dann noch als recht stabil erweisen, wenn die nationale Protektion wegfiel. Sollten nämlich die konzerninternen Verrechnungspreise nicht nur auf Weltmarktpreisen basieren, sondern auch andere Ziele mit berücksichtigen (wie beispielsweise Gewinnverlagerung durch Unterfakturierung bei Lieferungen der ausländischen Tochtergesellschaften), so würden damit die Produktionskostenvorteile der ASEAN-Länder gegenüber den AKP-Standorten zumindest eine Zeitlang nicht zum Zuge kommen und die traditionellen „intra-firm“-Lieferströme aufrechterhalten. Daß konzerninterne Verrechnungspreise allerdings nicht auf Dauer ohne staatlichen Flankenschutz Produktionskostenunterschiede zwischen verschiedenen Standorten ignorieren können, zeigt sich in der gegenwärtigen schweren Krise der französischen Textilindustrie. Vor allem die beherrschenden Unternehmen der französischen Textilindustrie haben bei der Wahl ihrer Produktionsstandorte in Entwicklungsländern Mitte der sechziger Jahre offensichtlich die Produktionskostenvorteile der asiatischen Standorte gegenüber den traditionellen afrikanischen unterschätzt (bzw. Dauer und Ausmaß der privilegierten Handelsbeziehungen zu den ehemaligen Kolonien überschätzt). Sie wurden bislang durch das strikte Abschotten des französischen Marktes gegenüber Importen aus den südostasiatischen Staaten davor bewahrt, Fehlinvestitionen im Ausland abschreiben zu müssen<sup>16</sup>.

#### *Treibende Kräfte des Protektionismus*

27. Ein verzögerter Strukturwandel, überdurchschnittlich hohe oder sektoral bzw. regional stark konzentrierte Verluste von Arbeitsplätzen sowie drohende Fehlinvestitionen in ehemaligen kolonialen Einflußzonen können Gründe dafür sein, weshalb Unternehmen in den einzelnen EG-Ländern einen härteren Protektionskurs fordern, als ihn die Gemeinschaft zu verfolgen bereit wäre. Dies erklärt indessen noch nicht, warum sich Betroffene mit ihrer Forderung bei der jeweiligen nationalen Regierung auch durchsetzen bzw. gesellschaftliche Kräfte wie Verbraucher oder Handelsverbände, die durch Protektion Einkommensverluste erleiden, unterlegen sind.

<sup>16</sup> Vgl. Krieger Mytelka, Bonzon Laurent, a.a.O., S.40.

28. Daß es entscheidend auf die Repräsentanz dieser Gruppen auf dem nationalen Markt für Protektionismus ankommt, läßt sich konkret daran zeigen, von wem und wie beispielsweise in Frankreich die öffentliche Meinungsbildung in der Frage der neuen internationalen Arbeitsteilung im Industriegüterbereich und ihren Folgen für die französische Industrie geprägt wird. Das wirtschaftspolitische Beratungsorgan der Regierung, der Conseil Economique et Social<sup>17</sup>, verabschiedete 1978 eine Empfehlung an die Regierung, die zwar einen „globalen“ Protektionismus verwarf, „temporären“ Protektionismus gegen „anormale Konkurrenz“ aber befürwortete und dabei konkrete Aktionsfelder nannte. Bei den Stellungnahmen stimmten die Vertreter der Landwirtschaft, der privaten Unternehmen, der christlichen und sozialistischen Gewerkschaften und der Familienbetriebe den Vorschlägen zu (mit zum Teil sehr unterschiedlichen Begründungen), während lediglich die kommunistischen Gewerkschaften – allerdings aus politischen Gründen (fehlende Verurteilung multinationaler Unternehmen in Entwicklungsländern) – gegen die Empfehlung stimmten. Die nicht-gruppegebundenen Personen enthielten sich der Stimme und gaben auch keine Stellungnahme ab. Verbraucherpositionen erscheinen damit ebensowenig im Bericht, der Stellungnahme oder den Begründungen, wie die Vorteile des Strukturwandels gewürdigt werden. Statt dessen wird auf den Protektionismus in den Entwicklungsländern und die Notwendigkeit von zweiseitigen Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Entwicklungsländern hingewiesen.

29. Der Tenor einer derartigen, für die französische Regierung sehr wichtigen Meinungsbildung ist alles andere als untypisch. Er paßt sich nahtlos in das Selbstverständnis von Außenhandelsförderung ein, das nahezu ausschließlich auf die Exportseite abstellt<sup>18</sup> und die Importförderung als eine Randerscheinung und Sache der jeweiligen Industriebranchen ansieht, denen auch zugestanden wird, Importkontingente<sup>19</sup> zu verwalten. Wenn überhaupt die mangelnde Bereitschaft Frankreichs, mehr Industrieerzeugnisse aus Entwicklungsländern zu importieren, negativ beurteilt wird, dann nicht unter dem Gesichtspunkt von

---

<sup>17</sup> Dieses Gremium setzt sich im wesentlichen aus Vertretern der Gewerkschaften, der Großindustrie und des Mittelstandes, der Landwirtschaft, der überseeischen Territorien und Departments, des Handwerks sowie kompetenten Persönlichkeiten zusammen. 1976 forderte er die Vertreter der Industrie und des Handels auf, einen Bericht und einen Entwurf einer wirtschaftspolitischen Stellungnahme zur internationalen industriellen Arbeitsteilung zu erstellen, über den 1978 im Plenum mit 134 Ja- und 26 Neinstimmen sowie 3 Enthaltungen abgestimmt wurde. Die Vorschläge sahen nicht nur eine stärkere Exportorientierung der französischen Industrie in Richtung Entwicklungsländer vor, sondern auch Schritte zur Arbeitsplatzsicherung wie eine konzertierte Aktion von Industrie, Handel und Verbraucher zur Unterstützung französischer Produkte sowie konkrete Maßnahmen gegen „anormale Konkurrenz“ (Schutzklauselanwendung, bilaterale Selbstbeschränkungsabkommen oder bilateral vereinbarte Kontingente, Frühindikatoren sprich Importmeldestellen, verschärfte Zollkontrollen vor allem bei Ursprungszeugnissen etc.). Adressaten der konkreten „technischen“ Schutzmaßnahmen waren die nationale Zollverwaltung und das Industrieministerium, die vorher als Experten bereits gehört worden waren. Vgl. *L'Avenir des Industries Françaises et la Nouvelle Répartition Internationale de la Production Industrielle*. Journal Officiel de la République Française, Avis et Rapports du Conseil Economique et Social, Paris 1979, No 4, vom 27.1.1979.

<sup>18</sup> Im Geleitwort zur „Hitliste“ der größten französischen Exporteure 1979 (etwas Ähnliches gibt es auf der Importseite nicht) unterstreicht der französische Außenhandelsminister Deniau unter der Zwischenüberschrift „La Tentation du Protectionisme“, daß a) Protektionismus vor allem ein Problem der anderen Handelspartner sei, vor allem der Amerikaner, an deren Wohlverhalten hinsichtlich der GATT-Regeln er seine Zustimmung zur Tokio-Runde knüpfen würde, und daß b) „... nous devons développer nos propres productions dans des domaines où nos besoins sont couverts de façon excessive par les importations“. Le Moci, Moniteur du Commerce International, Centre Français du Commerce Extérieur, Paris, No 364, vom 17.9.1979, S. 14.

<sup>19</sup> So wurde beispielsweise in der Vergangenheit ein Zollkontingent für Aluminiumbleche von der französischen Aluminiumindustrie verwaltet und, obwohl Importe erfolgten, nie in Anspruch genommen, weil die Importeure nicht auf diese Möglichkeit hingewiesen wurden.

Realeinkommensverlusten für die heimischen Verbraucher und erst recht nicht unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten, sondern lediglich unter dem Aspekt handelspolitischer Vergeltungsmaßnahmen der Entwicklungsländer gegenüber französischen Exporten<sup>20</sup>.

30. Es soll hier keinesfalls der Eindruck vermittelt werden, als finde der Ruf nach nationalem Protektionismus allein in Frankreich eine günstige Resonanz. Die ODI-Studie<sup>21</sup> zeigt anhand der Stellungnahme von Regierungen und Interessenverbänden zu den Zollpräferenzen, daß diese Resonanz auch relativ stark in Belgien, Italien, Irland und dem Vereinigten Königreich – im Vergleich zu Dänemark, den Niederlanden und der Bundesrepublik – vorhanden ist. Je stärker die Liberalisierungsbereitschaft beider Ländergruppen voneinander abweicht und je mehr diese Unterschiede ihren Niederschlag in Kompromissen auf Gemeinschaftsebene finden, desto weniger werden diejenigen Staaten, die am oberen Ende der Protektionsskala stehen, eine Protektion auf Gemeinschaftsebene als vollständiges Substitut für ihre nationale Protektion akzeptieren<sup>22</sup>. Dies gilt um so mehr, als die Gemeinschaftsprotektion erstens im Urteil der restriktiven EG-Länder zu wenig an den Protektionswünschen der heimischen Grenzanbieter orientiert ist und zweitens das Problem der indirekten Importe vernachlässigt. Die nationale Protektion einzelner EG-Staaten richtet sich daher in erster Linie gegen den freien innergemeinschaftlichen Warenverkehr und somit gegen die indirekten Importe, wie das jüngste Beispiel der französischen Textilindustrie zeigt<sup>23</sup>, und weniger gegen die direkten Importe, die vor allem durch Importrestriktionen der Gemeinschaft eingeschränkt sind.

### Ausblick

31. Wie das Beispiel der EG-Industriegüterimporte aus ASEAN-Ländern zeigt, sind in den vergangenen Jahren einzelne EG-Staaten zunehmend aus der Gemeinschaft ausgeschert, was die Handelspolitik gegenüber angebotsstarken Entwicklungsländern anlangt. Der Zeitpunkt ist nicht zufällig, da die Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums zusammen mit einer wachsenden Skepsis gegenüber neuen Technologien auch das Tempo des internen Strukturwandels innerhalb der Europäischen Gemeinschaft verringert und somit auch den Druck auf den politischen Entscheidungsträger verstärkt, überkommene Strukturen zu konservieren. Dieser Druck ist in den einzelnen Staaten aus verschiedenen Gründen unterschiedlich stark, und daraus erwachsen auch Unterschiede in der Bereitschaft der einzelnen Regierungen, diesem nachzugeben. Zwar bietet die gemeinsame Handelspolitik gerade im nicht-tarifären Bereich ein breitgestreutes Protektionsspektrum, das zukünftig auch selektiv gegen einzelne Drittländer angewendet werden soll. Wirkungsvoll ist indessen eine nationale Politik der Strukturkonservierung nur dann, wenn sie nicht nur die direkten

<sup>20</sup> Jean Lamperrière, *Concurrence des PVD: Les Secteurs Sensibles*. Le Moci, Moniteur du Commerce International, Centre Français du Commerce Extérieur, Paris, No. 327, vom 1.1.1979, S. 24–35, hier S. 35.

<sup>21</sup> Weston et al., a.a.O., S. 44–50.

<sup>22</sup> Eine gegenteilige Meinung vertreten Glismann und Weiss, die allerdings unter nationaler Protektion Subventionen, nicht aber Eingriffe in den innergemeinschaftlichen Warenverkehr subsumieren. Hans H. Glismann, Frank D. Weiss, *On the Political Economy of Protection in Germany*. International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), World Bank Staff Working Paper, No. 427, Washington, Okt. 1980, S. 19.

<sup>23</sup> In diesem Sinne passen die Vorschläge des Conseil Economique et Social von 1978, bei sensiblen Produkten die Ursprungszeugnisse schärfer zu kontrollieren, und die jüngsten Maßnahmen der französischen Zollverwaltung gegen indirekte Textilimporte nahtlos zusammen.

Importe behindert, sondern vor allem auch die indirekten Importe, die über liberalere EG-Partner eindringen<sup>24</sup>.

32. Abgesehen von den direkten Eingriffen in den innergemeinschaftlichen Warenverkehr verfügen die nationalen Zollverwaltungen noch über ein zusätzliches Arsenal administrativer Behinderungen von indirekten Importen (verzögerte Abfertigung, Verringerung der zuständigen Abfertigungsstellen, Verlangen von zusätzlichen Bescheinigungen, Ausdehnung der Stichprobenkontrollen). Daß unter diesen Vorzeichen sehr schnell Erfolge bei den Bemühungen, „mißbräuchliche“ Importe zu drosseln, gemeldet werden können, veranschaulichen die Berichte der französischen Zollverwaltung<sup>25</sup>.

33. Neben der anhaltenden Wirtschaftsschwäche sprechen vor allem zwei Aspekte dagegen, daß der Trend zum nationalen Protektionismus innerhalb der EG gebrochen wird. Erstens hat sich die EG als Folge der einzelnen GATT-Zollsenkungsrunden sowie der verschiedenen Zollpräferenzen weitgehend der Möglichkeit einer tarifären Protektion begeben. Reale Wechselkursänderungen haben zusätzlich dazu beigetragen, daß die Waffe der tarifären Protektion gegenüber Entwicklungsländern stumpf geworden ist. Um so mehr werden Protektionsäquivalente gesucht und im weiten Bereich der nicht-tarifären Protektion gefunden. Einzelne EG-Staaten sehen hier weniger auffällige, aber nicht weniger wirksame Möglichkeiten, eigene Protektionswege zu gehen. Dies betrifft nicht allein die Importe, die weder gemeinschaftlich noch national liberalisiert sind und daher mit nationalen Mengenbeschränkungen belegt werden können, sondern gilt für alle staatlichen Maßnahmen, die entweder die Preisrelationen zwischen Importen und den heimischen Importsubstituten zugunsten der letzteren verzerren oder bei denen staatliche Auftraggeber direkt Importe diskriminieren<sup>26</sup>.

Zweitens dürfte die EG-Süderweiterung den Wunsch nach nationaler Protektion verstärken, da beispielsweise Griechenland 1978 über 50 vH seiner Industriegüterexporte in die Europäische Gemeinschaft auf die sensiblen Bereiche (Textilien und andere Güter) konzentrierte; ähnliches gilt für Portugal. Mehr innergemeinschaftliche Kontrollen, die die Gemeinschaftsgüter von Drittländergütern trennen und so dem Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz genügen sollen, sind daher wahrscheinlich und werden vor allem ASEAN-Staaten, aber auch Anbieter wie Brasilien, Südkorea und Hongkong treffen.

34. Ein weiteres kommt erschwerend hinzu: Am Beispiel der ASEAN-Gruppe läßt sich zeigen, daß als Folge des Protektionsgefälles innerhalb der EG die Entwicklungsländer ihre Exporte stärker auf die EG-Länder mit weniger abgeschotteten Märkten konzentrieren. So stieg beispielsweise zwischen 1968 und 1977 der Anteil der Bundesrepublik an den EG-Bekleidungsimporten aus ASEAN-Ländern von 10 auf 46 vH, während der Frankreichs von 36 vH auf 15 vH und der des Vereinigten Königreichs von 54 vH auf 17 vH sank<sup>27</sup>. Da eine

<sup>24</sup> Geht der Anpassungsdruck nicht nur von Drittländern, sondern auch von anderen EG-Partnern aus (wie beispielsweise in der Stahlindustrie), so wird, wie die Erfahrung zeigt, zum politisch leichter durchsetzbaren Mittel der Subvention gegriffen, an dessen Ende aber auch die Blockade des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs durch Grenzausgleichsabgaben stehen kann. Bei Drittländerimporten mag hinzukommen, daß besonders im innerdeutschen Handel Ursprungsregeln umgangen werden können und sich somit den EG-Partnern Handhaben zum Eingriff bieten.

<sup>25</sup> *Paris filzt die Textileinfuhr*. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt/M., vom 19.3.1981.

<sup>26</sup> Vgl. UNCTAD, Geneva: *Liberalization of Tariffs and Non-Tariff Barriers*, Dezember 1969; *Liberalization of Non-Tariff Barriers*, Juli 1974.

<sup>27</sup> Diese Entwicklung ist extrem und zeigt sich bei den Industriegüterimporten insgesamt in abgeschwächter Form (Bundesrepublik von 27 vH auf 33 vH, Frankreich von 19 vH auf 13 vH und das Vereinigte Königreich von 24 vH auf 20 vH).

liberale Handelspolitik aber auch in den EG-Ländern mit bisher relativ geringen Importrestriktionen zunehmend als Last, nicht aber als Realeinkommensgewinn oder entwicklungspolitische Aufgabe gesehen wird – das kleinlich anmutende Ringen um verbesserte Zollpräferenzen beweist dies Jahr um Jahr –, dürfte auch die „Opferbereitschaft“ dieser Staaten in dem Maße abnehmen, wie sich die Partnerländer weiterhin restriktiv verhalten. Forderungen nach „Einfuhrlastgleichheit“ bzw. nach einer „Lastverteilung zwischen Mehr- und Minderimporteuren“ innerhalb der EG sind daher gestellt und bereits im Ansatz verwirklicht worden<sup>28</sup>, was nichts anderes bedeutet, als daß Ursprungszeugnisse und indirekte Importe stärker kontrolliert und die innergemeinschaftlichen Warenströme stärker behindert werden.

35. Im Bestreben, jeden zufriedenzustellen, die ASEAN-Staaten ebenso wie die AKP-Staaten, die „Mehrimporteure“ ebenso wie die „Minderimporteure“ und die heimischen Produzenten ebenso wie die Verbraucher, stellt die EG letztlich niemanden zufrieden, sondern verschreibt sich zunehmend einer Handelspolitik des selektiven Interventionismus. Damit aber setzt sie das aufs Spiel, was seit 1957 an binnenmarktähnlichen Verhältnissen und damit verbunden an wachstumsfördernden Wirkungen innerhalb des Gemeinsamen Marktes erreicht wurde, und gefährdet einen Wachstumsprozeß, aus dem heraus allein der Protektionstrend gebrochen werden könnte<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Vgl. Friedrich Richter, *Das Welttextilabkommen. Eine kritische Würdigung*. In: Gesamtverband der Textilindustrie in der Bundesrepublik Deutschland, Gesamttextil e.V. (Hrsg.), *Das verlängerte Welttextilabkommen 1978-1981*. Frankfurt/M., H. 29, vom 31.3.1979, S. 72 f.

<sup>29</sup> Glismann, a.a.O., S. 28.