

Nunnenkamp, Peter

Article — Digitized Version

Schwerpunkte des nicht-tarifären Protektionismus in den wichtigsten Industrieländern

Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (1981) : Schwerpunkte des nicht-tarifären Protektionismus in den wichtigsten Industrieländern, Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, ISSN 0342-3484, Stollfuß, Bonn, Vol. 57, Iss. 11, pp. 322-327

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3444>

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.

Schwerpunkte des nicht-tarifären Protektionismus in den wichtigsten Industrieländern

Peter Nunnenkamp, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Inhalt:

- I. Vorbemerkungen
- II. Zur Bedeutung traditioneller Handelsbeschränkungen in der EG, den USA und Japan
- III. Einige Schwerpunkte des „Neuen Protektionismus“
 1. Antidumping-Maßnahmen
 2. Exportselbstbeschränkungsabkommen
 3. Subventionen
 4. „Ordnung“ von Märkten
 5. Besonderheiten des japanischen Protektionismus
- IV. Zu den Ursachen des „Neuen Protektionismus“
- V. Eine kurze Bewertung der Tokio-Runde im GATT

I. Vorbemerkungen

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der internationale Handel vor allem durch die Zollsenkungsrunden im Rahmen des GATT erheblich liberalisiert. Es besteht weitgehend Übereinstimmung, daß das gesamtwirtschaftliche Wachstum und der Wohlstand der beteiligten Handelsnationen auf diese Weise gestärkt und erhöht werden konnte. Um so mehr überrascht es, daß es den wirtschaftspolitischen Instanzen in den letzten Jahren immer schwerer zu fallen schien, die Freizügigkeit im internationalen Warenaustausch aufrechtzuerhalten oder gar auszudehnen.

Auch nach der jüngsten Verhandlungsrunde im GATT, der Tokio-Runde, bleibt eine unübersehbare Vielzahl protektionistischer Eingriffe in Kraft. Dies betrifft zum einen traditionell verbreitete Handelsbeschränkungen, deren Bedeutung zunächst am Beispiel der wichtigsten Welthandelspartner — der EG, der Vereinigten Staaten und Japans — kurz abgeschätzt werden soll. Zum anderen scheinen die in der Vergangenheit international eingegangenen Verpflichtungen, bestimmte Handelshemmnisse — vor allem die Zölle — abzubauen, die Entstehung neuer Varianten des Protektionismus begünstigt zu haben; auf diese Weise konnte das erreichte Protektionsniveau trotz der Fortschritte im GATT abgesichert werden. Diese Arbeit befaßt sich hauptsächlich mit einigen Schwerpunkten des besonders aktuellen und umstrittenen „Neuen Protektionismus“. In einem weiteren Abschnitt werden die Gründe für die verstärkte Nutzung dieser nicht-tarifären Eingriffe beleuchtet, bevor abschließend die Ergebnisse der Tokio-Runde in diesem Bereich bewertet werden.

II. Zur Bedeutung traditioneller Handelsbeschränkungen in der EG, den USA und Japan¹⁾

Nicht nur im traditionell hochgeschützten Agrarsektor, sondern auch im Bereich der Verarbeitenden Industrie, auf den sich diese Arbeit konzentriert, werden Umfang und Struktur des internationalen Handels weiterhin von klassischen Einfuhrhemmnissen beeinflusst, trotz

der Liberalisierungserfolge des GATT, die vor allem bei der tarifären Protektion erzielt werden konnten. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre betrug der nominale Meistbegünstigungszollsatz für Industriewaren durchschnittlich etwa 10 vH²⁾. Berücksichtigt man die vielfältigen Zollpräferenzabkommen (etwa die Allgemeinen Präferenzsysteme einiger Industrieländer zugunsten der Dritten Welt und die EG-Vergünstigungen im Rahmen des Lomé-Abkommens), reduziert sich der durchschnittliche nominale Zollsatz auf 4,6 vH für die EG, 5,4 vH für Japan und 6,2 vH für die USA³⁾.

Trotz des insgesamt eher niedrigen Niveaus wies die Zollpolitik der drei wichtigsten Handelsblöcke interessante Unterschiede auf:

— Während die USA Importe aus Entwicklungsländern erheblich stärker belasteten als solche aus anderen Industrieländern (9,0 bzw. 5,4 vH), für die EG derartige Unterschiede auf der Ebene der Gesamteinfuhren nicht festzustellen waren, war der Zollsatz Japans gegenüber Industrieländern mehr als doppelt so hoch wie gegenüber der Dritten Welt (6,6 bzw. 3,1 vH).

— Betrachtet man die tarifäre Protektion für einzelne Produktgruppen, fällt auf, daß die sektorale Streuung der Zollsätze in der EG vergleichsweise gering war. Am stärksten wurden die Einfuhren von Textilien und Schuhwaren aus Entwicklungsländern belastet (8,9 bzw. 10,1 vH). Die USA belegten Textilimporte dagegen mit einem Zollsatz von gut 20 vH; ähnliches galt in Japan für Einfuhren von Schuhen.

Die Bedeutung des Zollschatzes wird in Zukunft weiter zurückgehen: Im Rahmen der Tokio-Runde einigte man sich darauf, die Zölle auf industrielle Einfuhren über acht Jahre verteilt um durchschnittlich ein Drittel abzubauen. Allerdings blieben die Zollsenkungsraten für die besonders stark geschützten Branchen Textilien und Bekleidung sowie Leder- und Gummiverarbeitung mit 19 bzw. 14 vH hinter diesem Ergebnis erheblich zurück.

Die EG und die Vereinigten Staaten schirmten ihre Textil- und Schuhwarenindustrie auch mittels traditionell verbreiteter nicht-tarifärer Handelshemmnisse, die hauptsächlich Quoten- und Lizenzierungsverfahren umfaßten⁴⁾, vom Weltmarkt ab. Im Textilbereich waren 1976 mehr als drei Viertel (EG) bzw. zwei Drittel (USA) der vierstelligen BTN-Einfuhrkategorien derartigen Restriktionen unterworfen⁵⁾; in beiden Fällen vereinigte die Textilindustrie mehr als zwei Fünftel der gesamten erwähnten nicht-tarifären Eingriffe in den Außenhandel auf sich. Japan machte dagegen nicht nur in dieser Branche in erheblich geringerem Maße von Quoten, Lizenzierungen u. ä. Gebrauch⁶⁾: Von allen 8000 Einfuhrpositionen unterlagen kaum mehr als 5 vH einer derartigen Beschränkung; nur in einer Branche (Schuhwaren) diskriminierte die japanische Importpolitik einzelne Handelspartner. Ein grundlegend anderes Bild boten die EG und die Vereinigten Staaten:

— In beiden Fällen betrafen die nicht-tarifären Regulierungen gut ein Fünftel aller Importkategorien.

— Diese Kontrollen wurden von der EG zu mehr als 90 vH in diskriminierender Weise angewandt; in den USA betrug der entsprechende Anteil immerhin noch gut 50 vH.

Dieser kurze Blick auf die traditionellen Handelsbeschränkungen weist — neben der abnehmenden Bedeutung der Zollprotektion — vor allem für die EG und die USA auf die starke Konzentration der Schutzmaßnahmen auf einzelne als besonders sensibel angesehene Sektoren hin; gleichzeitig scheint das Prinzip der Nicht-Diskriminierung im Welthandel bereits stark ausgehöhlt zu sein. Der Vergleich der drei wichtigsten Handelspartner zeigt ferner, daß der internationale Warenaustausch zumindest im Falle Japans nicht primär durch die traditionellen Importrestriktionen gestört wird.

III. Einige Schwerpunkte des „Neuen Protektionismus“

Im folgenden soll gezeigt werden, daß sich die soeben gewonnenen Eindrücke bei einer Ausweitung der Betrachtung auf neuere Formen des Protektionismus verstärken. Es werden wiederum schwerpunktmäßig die wichtigsten Industrieländer betrachtet, da die Wurzeln des in den siebziger Jahren neu aufgekommenen Protektionismus eher hier als bei den Entwicklungsländern zu suchen sind.

1. Antidumping-Maßnahmen

Bei den Antidumping-Maßnahmen handelt es sich eigentlich nicht um eine neue Protektionsform (Der amerikanische Antidumping Act datiert aus dem Jahre 1921); allerdings ist in letzter Zeit mit der Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen in verstärktem Maße auf Ausgleichszölle zurückgegriffen worden, um preisgünstige Importe vom nationalen Markt fernzuhalten. Hauptsächlich die Vereinigten Staaten und die EG haben sich auf die Abwehr von Dumping konzentriert; wiederum waren vor allem strukturschwache heimische Industrien begünstigt, wobei die Stahlbranche besonders hervorstach.

Die Aktualität der Antidumping-Praktiken begründet sich ferner daraus, daß die Eingriffsmechanismen erheblich verfeinert wurden. Dies galt zunächst für die Prüfung der Frage, wann Dumping als gegeben anzusehen ist. Die EG legte Basispreise fest, deren Unterbietung durch ausländische Exporteure auf Dumping hindeuten sollte. Der protektionistische Charakter dieser Verfahrensweise ergab sich aus der überaus vagen Definition der Basispreise, die nicht höher sein durften als „der niedrigste normale Preis oder die niedrigsten normalen Kosten in dem oder den Lieferländern, wo normale Wettbewerbsbedingungen herrschen“, eine Formulierung, die handelspolitischer Willkür Tür und Tor öffnete. Die Vereinigten Staaten schafften 1978 speziell für den Stahlsektor den Trigger Price Mechanismus. Zur Beschleunigung der Antidumping-Verfahren wurden auch hier Referenzpreise festgelegt; diese sollten sich an den Produktionskosten der weltweit effizientesten Stahlindustrie orientieren und vierteljährlich angepaßt werden. Die amerikanische Industrie war mit diesem Verfahren noch nicht zufrieden: Sie verlangte differenzierte Referenzpreise; bei Stahleinfuhren aus Europa sollten die dortigen höheren Produktionskosten zugrunde gelegt werden, was die Häufigkeit festgestellten Dumpings weiter erhöhen würde.

Wenn ein Dumping-Fall vorliegt, bleibt zu untersuchen, ob die heimische Industrie hierdurch geschädigt wird.

Nur wenn dies bejaht wird, ist die Erhebung eines Ausgleichszolls gerechtfertigt. Antidumping-Maßnahmen können um so häufiger ergriffen werden, je „weicher“ das Schadenskriterium definiert wird. Die Vereinigten Staaten nutzten die hierin liegenden restriktiven Möglichkeiten bis Ende 1979 extensiv; selbst eine geringfügige Schädigung der heimischen Produzenten reichte aus, um Ausgleichszölle zu verhängen. Nicht zuletzt deshalb dürfte der Marktanteil importierten Stahls in den USA im Verlaufe des Jahres 1978 von 22 auf 14 Prozent zurückgegangen sein⁷⁾. Später wurde das Schadenskriterium zwar verschärft; es beläßt der Administration aber weiterhin einen erheblichen Spielraum, gegenüber gedumpten Importen restriktiv zu verfahren⁸⁾.

Die EG erhöhte den protektionistischen Effekt ihrer Antidumping-Politik Ende 1977 dadurch, daß Ausgleichszölle unter bestimmten Umständen jetzt auch rückwirkend verhängt werden durften. Waren, die sich bereits bis zu 90 Tagen im freien Verkehr in der EG befanden, konnten noch nachträglich belastet werden.

2. Exportselbstbeschränkungsabkommen⁹⁾

Nicht selten wurde in den letzten Jahren ein wegen erwiesenen Dumpings verhängter Ausgleichszoll später durch eine bilaterale Absprache zwischen Export- und Importland ersetzt, in der das Exportland sich verpflichtete, die Ausfuhrpreise zu erhöhen, und gleichzeitig eine Beschränkung der Exportmengen akzeptierte. Exportselbstbeschränkungsabkommen (ESA) sind nach Schätzungen des GATT allein im Zeitraum 1975—77 für drei bis fünf Prozent des Welt-handelsvolumens vereinbart worden, schwerpunktmäßig für eine Reihe von Sektoren, die in den Industrieländern mit erheblichen Strukturproblemen zu kämpfen hatten.

Schon am Anfang der siebziger Jahre wurden „Marktzerrüttungen“ in der Textilindustrie der Industrieländer von diesen zum Anlaß genommen, im Rahmen der Multifaservereinbarung die Zulässigkeit von bilateralen Vereinbarungen zur Importbegrenzung durchzusetzen. Ähnlich früh wurde die US-amerikanische Stahlindustrie, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit sich erheblich verschlechtert hatte, durch Selbstbeschränkung der japanischen und europäischen Konkurrenz geschützt. Beide Sektoren gehören auch heute noch zu den Bereichen, in denen ESA sich häufen. Das Argument, bei den ESA handele es sich um zeitlich befristete Importbeschränkungen, um der bedrängten heimischen Industrie die Wiedergewinnung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen, ist folglich inzwischen unglaubwürdig geworden. Im Textilbereich war sogar zu beobachten, daß Anschlußvereinbarungen nicht selten noch restriktiver gerieten als die ursprünglichen Vereinbarungen¹⁰⁾. Hierdurch — und ebenso von den vielen ESA in den Sektoren Feinkeramik, Schuh- und Lederwaren — werden neben Japan hauptsächlich eine Reihe weltmarktorientierter asiatischer Schwellenländer (Hongkong, Singapur, Südkorea, Taiwan) sowie Indien und Pakistan in ihrer Exportentwicklung gehemmt.

Die sektorale Verteilung von ESA verdeutlicht ein weiteres Mal die starke Konzentration der Importprotektion auf einige Branchen, in denen sich abzeichnende Strukturkrisen nicht rechtzeitig zum Anlaß wirtschaftspolitischer Anpassungen genommen wurden. Die passive Strukturpolitik trug zur Kumulation handelspolitischer Interventionen bei. Das jüngste Beispiel hierfür bot die Diskussion über die japanischen Auto-

exporte¹¹): Als die Vereinigten Staaten von Japan die Zusage erhielten, die Exportdynamik in diesem Bereich zu bremsen, wurden in Europa sofort Stimmen laut, die nun die europäische Autoindustrie von umgelenkten japanischen Ausfuhren bedroht sahen und ähnliche Vereinbarungen forderten. Vor diesem Hintergrund ist es nicht unwahrscheinlich, daß zukünftig das Prinzip der Nicht-Diskriminierung immer mehr von einem handelspolitischen Bilateralismus abgelöst wird.

3. Subventionen

Wie erwähnt, wird das Verlangen nach ESA in den Importländern nicht zuletzt damit begründet, daß die heimische Industrie eine Zeitlang vom Weltmarkt abgeschirmt werden muß, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit wieder herstellen zu können. Die Importprotektion wurde in vielen Fällen aber offensichtlich als nicht ausreichend angesehen; in zunehmendem Maße wurden ergänzend Subventionen an die strukturschwachen Branchen vergeben. Bei diesen Zuwendungen handelt es sich hauptsächlich um Produktions-Subventionen, die grundsätzlich GATT-konform sind. Über ihr Ausmaß liegen kaum zuverlässige Informationen vor. Gemäß einem internationalen Vergleich der OECD für 1975, der leider keine Angaben für die Vereinigten Staaten beinhaltet, wurden die mit weitem Abstand höchsten Subventionszahlungen an die Industrie Großbritanniens geleistet (ca. 18,5 Mrd. DM); die Bundesrepublik nahm mit 4,5 Mrd. DM eine mittlere Stellung ein, während Subventionen in Japan eine untergeordnete Rolle zu spielen scheinen (0,6 Mrd. DM)¹²). Am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland läßt sich ferner zweierlei erkennen:

— Der Anteil der Subventionen am Nettoinlandsprodukt hat sich im Zeitablauf drastisch erhöht¹³).

— Die Tatsache, daß der größte Teil der staatlichen Zuwendungen der Erhaltung von Betrieben oder Wirtschaftszweigen dient, deutet auf eine defensive Strukturpolitik; das Ziel der Rückgewinnung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit strukturschwacher Branchen kann auf diese Weise wohl kaum erreicht werden.

Explizite Export-Subventionen finden sich in den Industrieländern im Gegensatz zu den Staaten der Dritten Welt aufgrund des GATT-Verbots nur selten. Allerdings ist es bei einigen außenhandelspolitischen Praktiken höchst umstritten, ob sie nicht eine verschleierte Export-Subvention beinhalten¹⁴). Ein Beispiel ist die US-amerikanische DISC-Gesetzgebung (Domestic International Sales Corporation), nach der Exportgesellschaften unter bestimmten Voraussetzungen von der Gewinnbesteuerung freigestellt sind¹⁵). Fünfzig Prozent der von ihnen erzielten Gewinne werden bei den Gesellschaftern sofort versteuert; die zweite Hälfte der Gewinne wird jedoch zunächst nicht belastet, da sie als bei der steuerbefreiten DISC verblieben betrachtet wird¹⁶). Diese Vergünstigung steigt dadurch im Wert, daß die Gewinnermittlungsvorschriften den DISC-Gesellschaftern, d. h. praktisch den Muttergesellschaften, die Verschiebung von Gewinnen auf die privilegierten DISC ermöglichen.

Bereits 1976 stellte eine GATT-Kommission auf Betreiben der EG fest, daß die DISC-Regelung, deren primäres Ziel in der Steigerung der amerikanischen Exporte lag, die GATT-Vorschriften über Export-Subventionen verletzte. Die USA, die immer wieder betont hatten, daß die DISC-Gesetzgebung lediglich steuerliche Export-Anreize anderer Industrieländer ausgleichen

sollte¹⁷), setzten andererseits durch, daß Vergünstigungen, die die Steuergesetze Frankreichs, Belgiens und der Niederlande für im Ausland tätige Tochtergesellschaften enthielten¹⁸), als teilweise GATT-widrig eingestuft wurden¹⁹).

Einen zweiten Bereich, in dem Export-Subventionen anzutreffen sind, bilden staatlich verbilligte Exportkredite. Innerhalb der OECD konnte man sich zwar auf Mindestzinssätze für derartige Kredite einigen; da diese aber relativ niedrig und überdies währungseinheitlich festgesetzt wurden, werden hauptsächlich solche Staaten benachteiligt, die ein unterdurchschnittliches nationales Zinsniveau aufweisen²⁰). Im internationalen Vergleich bleibt die Zinssubventionierung in der Bundesrepublik Deutschland, die sich auf die Ausfuhr in Staatshandels- und Entwicklungsländer konzentriert, recht bescheiden; dies gilt vor allem gegenüber Frankreich, auch gegenüber den USA und Großbritannien, weniger wohl gegenüber Japan²¹). Diese Aussage dürfte selbst nach der Aufstockung des Kredit-Plafonds der Ausfuhr-Kredit-Gesellschaft (um zwei auf fünf Mrd. DM)²²) und der staatlichen Bereitstellung von 100 Mio DM zur Mischfinanzierung von Ausfuhren in Entwicklungsländer zutreffend bleiben²³).

4. „Ordnung“ von Märkten

In den vorstehenden Erörterungen haben sich einige Industriezweige herauskristallisiert, auf die sich nahezu alle der verschiedenen staatlichen Interventionen konzentrieren. Am Beispiel der europäischen Stahlindustrie soll die umfassende „Ordnung“ einzelner Märkte, die bereits viele Parallelen zu den Marktregulierungen im Agrarsektor aufweist, kurz dargestellt werden²⁴).

Auf der Grundlage des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurden 1977 von der Kommission (verbindliche) Mindestpreise für Betonstahl (später auch für weitere Produkte) sowie (empfohlene) Orientierungspreise für andere Stahlsorten festgelegt, da die Kommission eine Krisensituation im Stahlsektor konstatierte. Das staatlich verordnete bzw. — im Fall der Orientierungspreise — geförderte Preiskartell galt dabei nicht nur innerhalb der EG, sondern auch für Verkäufe nach Österreich, Portugal, Finnland, Norwegen und Schweden.

In einem nächsten Schritt wurden die festgesetzten Preise durch die Basispreisregelung zur Ermittlung von Dumping sowie durch die Möglichkeit, Antidumping-Zölle rückwirkend zu verhängen, besser als bisher gegenüber billigeren Importen abgesichert. Seit Beginn des Jahres 1978 wurden in zahlreichen Fällen Antidumping-Zölle verordnet. Diese Maßnahmen wurden später oft durch Einigungen mit den Exportländern ersetzt, in denen diese sich verpflichteten, ihre Exportpreise zu erhöhen und den Umfang der Ausfuhren in die EG zu begrenzen.

Die Kumulation außenhandelspolitischer Eingriffe war hiermit noch nicht beendet; sie setzte sich EG-intern fort: Einzelne staatlich subventionierte Stahlunternehmen durchbrachen die vereinbarten Mengen- und Preisregeln²⁵). So wurde beispielsweise die Bundesrepublik mit billigem Stahl anderer EG-Staaten überschwemmt. Dies wiederum veranlaßte die Bundesregierung jüngst, ihrerseits ein Stahlprogramm anzukündigen, das u. a. Forschungssubventionen und Investitionszulagen beinhaltet²⁶). Ferner drohte man, bei weiterhin subventionierten Ausfuhren des Auslan-

des bei der Kommission die Inkraftsetzung von Ausgleichsabgaben zu beantragen.

5. Besonderheiten des japanischen Protektionismus

Die bisherigen Erörterungen zeigen Japan in einem vergleichsweise günstigen Licht; unter anderem deuten die unterdurchschnittliche Häufigkeit von quantitativen Restriktionen sowie der relativ geringe Subventionsumfang auf eine eher liberale Außenhandelspolitik hin²⁷⁾. Der Internationale Währungsfonds lobt denn auch eine — sonst nirgendwo zu erkennende — fortgesetzte Liberalisierung des japanischen Importsystems²⁸⁾. Dennoch geben die andauernden Klagen von Exporteuren anderer Staaten sowie die Beobachtung, daß Japan in den vergangenen Jahren innerhalb der OECD neben der Türkei die geringsten Pro-Kopf-Einfuhren industrieller Erzeugnisse aufwies²⁹⁾, Anlaß, nach Besonderheiten des japanischen Protektionismus zu suchen³⁰⁾. Zwar sind viele der folgenden Handelshemmnisse auch in anderen Industriestaaten vorzufinden; in Japan scheint ihnen aber eine ungleich größere Bedeutung zuzukommen³¹⁾.

— Das japanische Importsystem besteht aus einer unübersichtlichen Vielfalt von Gesetzen, Regelungen und administrativen Interpretationen, die teilweise nicht schriftlich fixiert sind. Werden Vorschriften geändert, bleibt dies ausländischen Firmen oft bis zum letzten Moment verborgen, was erhebliche Unsicherheiten hervorruft.

— Der Staat und die heimische Wirtschaft kooperieren dagegen sehr stark. Die traditionell engen Beziehungen zwischen Regierung und Industrie, die sich in gemeinsam konzipierten Industrialisierungsstrategien und informellen Lenkungsmechanismen zur Aufrechterhaltung „geordneter“ Marktverhältnisse, aber auch in der Gründung von „Krisenkartellen“ äußern, dürften nach verbreiteter Meinung den Marktzutritt ausländischer Konkurrenten erschweren³²⁾.

— Eine weitere Barriere, den japanischen Markt zu betreten, stellt das japanische Distributionssystem dar. Vor allem Konsumgüter gelangen nur auf erheblichen Umwegen zum Endverbraucher. Für die mit dem komplexen System nicht vertrauten ausländischen Exporteure birgt dies die Gefahr zusätzlicher Kosten. Ferner wirken die engen interpersonellen Beziehungen zwischen den verschiedenen Stufen des Systems erschwerend; nicht selten werden die Handelskanäle von den wichtigsten heimischen Produzenten kontrolliert.

— Die vielfältigen Standards, die nicht nur technischer Natur sind, sondern oft ebenso die Aufmachung von Produkten umfassen, und die damit verbundenen Überprüfungs- und Testverfahren stellen vielleicht das am meisten verbreitete nicht-tarifäre Handelshemmnis in Japan dar. So mußten importierte Automobile bis vor kurzem Wagen für Wagen eine Typprüfung durchlaufen³³⁾. Häufig müssen bereits im Exportland durchgeführte Tests in Japan erneut vorgenommen werden, in manchen Fällen unter Mitwirkung der heimischen Produzenten.

— Schließlich begünstigt die staatliche Beschaffungspolitik die heimischen Anbieter gegenüber der ausländischen Konkurrenz. Zum Ende der siebziger Jahre sorgte vor allem der faktische Ausschluß nicht-japanischer Anbieter vom Markt für Fernmeldeeinrichtungen für erhebliche Unstimmigkeiten, besonders in den Vereinigten Staaten.

IV. Zu den Ursachen des „Neuen Protektionismus“

Die Zunahme des Protektionismus in den siebziger Jahren fiel mit dem weltweiten Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums zusammen. Es war wohl kein Zufall, daß in dieser Zeit gerade in den Industrieländern vermehrt Wünsche nach außenhandelspolitischen Interventionen aufkamen; die Wachstumsschwäche deckte hier erhebliche Strukturprobleme auf, die in den Zeiten hohen Wachstums weitgehend verborgen geblieben waren³⁴⁾.

Einer Reihe von Entwicklungsländern war es gelungen, ihre Exporte industrieller Halb- und Fertigwaren beträchtlich auszuweiten. Das Auftreten der Staatshandelsländer auf den Weltmärkten hatte die Importkonkurrenz für einige Branchen in den Industrieländern weiter verschärft. Die erforderlichen Anpassungen an die veränderten außenwirtschaftlichen Bedingungen waren von den Industrieländern aber zunächst aufgeschoben worden. Diese abwartende Haltung wurde beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland durch die zeitweilige Unterbewertung der Deutschen Mark begünstigt. Die betroffenen Industrien versuchten teilweise, sich dem Importdruck durch kapitalintensivere Produktionsweisen zu entziehen.

Die Probleme wurden durch diese eher defensive Strukturpolitik aufgestaut. Die nun in Zeiten rückläufiger gesamtwirtschaftlicher Zuwachsraten erforderlich werdenden strukturellen Veränderungen waren zu schwerwiegend, um noch beschäftigungsneutral und ohne Kapitalverluste bewältigt werden zu können. Starker Kostendruck, eingengte Investitionsspielräume und eine abnehmende internationale Wettbewerbsfähigkeit erschwerten es weiter, neue Produktionsmöglichkeiten und neue Märkte und somit alternative Arbeitsplätze für die bedrohten traditionellen Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen. In dieser Lage fanden die betroffenen Branchen mehr Gehör mit ihrem Verlangen, verstärkt Maßnahmen zum Schutz der nicht mehr konkurrenzfähigen Produktionen zu ergreifen, als dies unter günstigeren gesamtwirtschaftlichen Bedingungen wohl der Fall gewesen wäre. Das Beschäftigungsargument wurde dazu benutzt, auch diejenigen für selektive Protektionsmaßnahmen zu gewinnen, die als Konsumenten die Kosten dieser Eingriffe über höhere Produktpreise tragen mußten.

Überdies hatte sich das gesellschaftliche Interessengefüge in eine Richtung verschoben, die die politische Durchsetzbarkeit von Handelsbeschränkungen begünstigte. Der Anpassungsdruck konzentrierte sich auf wenige Branchen; die relativ kleine Zahl von Betroffenen erleichterte deren Interessenabstimmung und die wirksame Vertretung des gemeinsamen Verlangens nach außenwirtschaftlichen Interventionen im politischen Entscheidungsprozeß. Die Durchsetzung des Konsumenteninteresses nach einem möglichst ungestörten internationalen Warenaustausch, um ein preisgünstiges Angebot zu gewährleisten, scheiterte dagegen in der Regel an der Gruppengröße der von den Importrestriktionen benachteiligten Wirtschaftssubjekte; die Tatsache, daß sich der Schaden bei jeder selektiven Schutzmaßnahme auf viele Köpfe verteilte, während den Produzenten ein recht hoher Pro-Kopf-Nutzen winkte, erschwerte die Organisation einer schlagkräftigen Opposition gegen den ausufernden Protektionismus.

Gerade einige der neuen Formen des handelspolitischen Interventionismus schienen geeignet, den gene-

rell schon schwachen Widerstand vollends zu brechen; sie waren teilweise so konzipiert, daß der Nutzenentgang den Benachteiligten kaum deutlich wurde. Das beste Beispiel hierfür boten die sogenannten freiwilligen Exportselbstbeschränkungsabkommen. Obwohl sie ähnlich wie die traditionellen quantitativen Importbeschränkungen die heimischen Produzenten vom Weltmarkt abschirmten, indem die Menge des ausländischen Angebots des betroffenen Produktes auf dem nationalen Markt begrenzt wurde, waren die Abkommen auf den ersten Blick kaum als Einfuhrbarrieren zu erkennen. Da sie nicht einseitig vom Importland verhängt, sondern von den Regierungen bilateral ausgehandelt wurden, ließen sich die ESA den Konsumenten gegenüber besonders leicht vertreten, indem auf die „freiwillige“ Ausfuhrbegrenzung des Exportlandes verwiesen wurde.

Das Beispiel der ESA veranschaulicht zweierlei: Durch die neuen Formen des Protektionismus ließen sich im Rahmen des GATT getroffene Vereinbarungen umgehen; die zunehmende Bedeutung der ESA verdeutlicht das Bestreben vieler Regierungen, diese Möglichkeiten zu nutzen. Dabei gerieten die neuen Eingriffsarten nicht selten noch „effizienter“ als die traditionellen Instrumente. Indem man ESA vereinbarte, statt einseitige quantitative Restriktionen zu verhängen, die gemäß Art. XIX GATT abzuwickeln wären, waren zum einen keine kompensatorischen Liberalisierungen in anderen Bereichen erforderlich, gegen die sich die organisierten Interessen der davon betroffenen Industrie hätten wenden können; zum anderen begünstigte auch die diskriminierende Vorgehensweise der Abkommen die innerpolitische Durchsetzbarkeit von Schutzmaßnahmen, da die betroffenen Exportländer bereits frühzeitig mit publikumswirksamen Etiketten wie „Niedriglohnländer“ versehen bzw. des „Dumpings“ angeklagt worden waren.

V. Eine kurze Bewertung der Tokio-Runde im GATT

Angesichts der Tatsache, daß den Zöllen eine immer geringer werdende Bedeutung im internationalen Handel zukam, sollte sich die Tokio-Runde stärker als die vorherigen GATT-Verhandlungsrunden auf die nicht-tarifären Restriktionen konzentrieren. Ihr Erfolg oder Mißerfolg ist folglich hauptsächlich an den Ergebnissen in diesem Bereich des Protektionismus zu messen.

— Der Kodex über Subventionen und Ausgleichszölle unterscheidet zwischen Export-Subventionen und Produktions-Subventionen. Vom grundsätzlichen Verbot der Export-Subventionen sind die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ausgenommen. Ferner konnten einzelne Länder spezifische Sonderregelungen durchsetzen, wie etwa die Schweiz, die ihr staatlich subventioniertes Garantiesystem zur Abdeckung von Exportrisiken auf diese Weise absicherte³⁵). Produktions-Subventionen wurden prinzipiell gebilligt, sofern sie bestimmten strukturpolitischen Zielsetzungen dienen; Gegenmaßnahmen können aber dann ergriffen werden, wenn das Importland eine „ernsthafte Schädigung“ des betroffenen Industriezweiges nachweist. Das Schadenskriterium wurde dabei präziser als in der Vergangenheit gefaßt. Ungeklärt bleibt bisher, ob die Konsultations- und Schlichtungsverfahren im Konfliktfall genügend Flexibilität aufweisen, um ökonomische Rechtfertigungen bestimmter Subventionen³⁶) angemessen berücksichtigen zu können.

— Auch im Antidumping-Kodex wurde die Möglichkeit, Ausgleichszölle zu verhängen, an strengere Bedingungen geknüpft. Liegt Dumping vor, rechtfertigt nur

eine erwiesene und näher umschriebene „bedeutende Schädigung“ Gegenmaßnahmen, die nicht höher ausfallen dürfen, als die sie auslösenden Eingriffe. Ferner wurden präzisierte Bestimmungen zur Konfliktbeilegung erlassen. Der Begriff des Dumping wurde hingegen nicht mehr ganz so eng ausgelegt wie in der Vergangenheit. Die Definition blieb aber sehr vage³⁷). Die Liberalisierungswirkung des Antidumping-Kodex dürfte einerseits davon abhängen, ob alle Staaten das „materielle Schadenskriterium“ GATT-konform anwenden³⁸), und sich andererseits danach bemessen, wie sich die Beweislast in der Praxis auf das Import- und das Exportland verteilt.

— Die Vereinbarung zur staatlichen Beschaffungspolitik, die vor allem die Gleichbehandlung inländischer und ausländischer Anbieter bei der staatlichen Auftragsvergabe gewährleisten sollte, ist besonders lückenhaft geblieben: Die Gleichstellung ist nicht verpflichtend; die staatlichen Stellen müssen zwar die ausländischen Angebote prüfen (nach welchen Kriterien blieb offen), sind in der Zuschlagserteilung aber völlig frei. Die Grundsätze gelten überdies nur für die Zentralregierungen, soweit diese Waren (Dienstleistungen sind gänzlich ausgenommen) im Werte von mehr als 150 000 Sonderziehungsrechten (ca. 400 000 DM) beziehen. Aus „Gründen der Sicherheit“ wird schließlich eine Reihe von Sektoren von der Vereinbarung nicht erfaßt³⁹).

Der ausgehandelte Normen-Kodex zielt darauf, die Benachteiligung ausländischer Produkte gegenüber inländischen Waren durch eine diskriminierende Ausgestaltung von technischen Normen und Standards des Importlandes zu beenden; ebenfalls soll eine unterschiedliche Behandlung verschiedener vergleichbarer Auslandsprodukte vermieden werden. Es wurde allerdings nicht vorgesehen, die bereits existierenden nationalen Vorschriften sofort an die neuen Grundsätze anzupassen. Neue nationale Richtlinien sollen aber in Anlehnung an bestehende internationale Normen ausgearbeitet werden, um die Harmonisierung zu fördern.

— Die Zollwert-Konvention will zunächst eine größere Transparenz bei der Zollwertermittlung gewährleisten. Das Ziel der Harmonisierung und Vereinfachung der Bewertungsprozedur scheint zwar angesichts der fünf zugelassenen Methoden, die hierarchisch geordnet wurden, nicht vollends erreicht worden zu sein; immerhin konnten aber die wechselseitigen Vorwürfe, die die Handelspolitik in diesem Bereich in der Vergangenheit geprägt hatten, ausgeräumt werden⁴⁰).

— Schließlich wurde vereinbart, im Rahmen von Lizenzverfahren eine größere Transparenz herzustellen und unnötig umständliche und kostspielige Antragsprozeduren zu vereinfachen.

Die erwähnten Kodizes scheinen in einigen Fällen durchaus geeignet, die Verbreitung bestimmter nicht-tarifärer Handelshemmnisse einzudämmen. Dennoch dürfte ihr Beitrag zur Liberalisierung des Welthandels eng begrenzt bleiben. Unscharfe Bestimmungen, vielfältige Ausnahmeregelungen und die Ausklammerung wichtiger Teilbereiche — wie der Landwirtschaft — schmälern ihre handelspolitische Bedeutung. Während der Tokio-Runde gelang es überdies kaum, besonders aktuelle Formen des Protektionismus erfolgreich in die Verhandlungen einzubeziehen. So konnte keine Einigung über die Frage der selektiven Schutzklauseln erzielt werden, d. h. ob das Diskriminierungsverbot des Art. XIX GATT, der die Möglichkeiten handelspolitischer Notmaßnahmen bei einem plötzlichen Anschwel-

len der Importe bestimmter Produkte regelt („Marktstörung“), aufgehoben werden sollte. Anderen brennenden Problemen des „Neuen Protektionismus“, wie etwa den „freiwilligen“ Exportselbstbeschränkungsabkommen und der zunehmenden „Ordnung“ von

Märkten, wurde kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Es bleibt darum höchst zweifelhaft, ob dem weiteren Umsichgreifen nicht-tarifärer Handelshemmnisse durch die Ergebnisse der Tokio-Runde ein wirksamer Riegel vorgeschoben wurde.

- ¹⁾ Vgl. zu diesem Abschnitt vor allem Andrzej Olechowski, Gary Sampson; Current Trade Restrictions in the EEC, the United States and Japan. *Journal of World Trade Law*, Vol. 14 (1980), No. 3, S. 228–231.
- ²⁾ Vgl. Bernd Stecher, Zum Stand der internationalen Handelspolitik nach der Tokio-Runde. *Kieler Diskussionsbeiträge* 69, Kiel 1980.
- ³⁾ Diese Angaben wurden für das Jahr 1976 von Olechowski, Sampson, a. a. O., S. 225 ermittelt.
- ⁴⁾ Ferner wurden Importpreis-Kontrollen, sonstige Überwachungsverfahren und nationale Exportbeschränkungen berücksichtigt, wobei nicht nur GATT-Quellen, sondern auch offizielle Veröffentlichungen der EG, der USA und Japans herangezogen wurden; vgl. Olechowski, Sampson, a. a. O.
- ⁵⁾ Bei den Schuhwaren betragen die entsprechenden Anteile knapp 40 vH (EG) und 57 vH (USA).
- ⁶⁾ Im Textilbereich waren lediglich 2 vH der Einfuhrpositionen betroffen, bei Schuhwaren knapp 5 vH.
- ⁷⁾ Vgl. Stephen T. Bobo, The Initial Antidumping Investigations under the Trigger Price Mechanism. *The Journal of International Law and Economics*, Vol. 13 (1979), No. 2.
- ⁸⁾ Ausführlich wird diese Frage bei Matthew J. Marks, Recent Changes in American Law on Regulatory Trade Measures. *The World Economy*, Vol. 2 (1980), No. 4, behandelt.
- ⁹⁾ Eine ausführliche Darstellung bietet Peter Nunnenkamp, Exportselbstbeschränkungsabkommen. Erscheint demnächst in *WiSt* (Wirtschaftswissenschaftliches Studium).
- ¹⁰⁾ Weitere Produkte wurden in die Vereinbarungen einbezogen. Die EG beispielsweise verfeinerte die Interventionsmechanismen, indem sie sogenannte hochsensible Waren von sonst zugestandenen Import-Mindestzuwächsen ausnahm, die einem Lieferland bewilligte Quote noch einmal auf die einzelnen EG-Bezugsländer aufteilte und darüber hinaus nur solchen Entwicklungsländern Zollpräferenzen gewährte, die sich den Regelungen der Multifaservereinbarung unterwarfen; nicht zuletzt dieses Junktim verdeutlicht, daß die oftmals betonte Freiwilligkeit von ESA faktisch nicht besteht. Zur Zeit beginnen gerade die Verhandlungen über eine weitere Verlängerung der Multifaservereinbarung, die wiederum keine entscheidende Liberalisierung verspricht.
- ¹¹⁾ Bereits in den frühen siebziger Jahren zeigte sich, daß erste ESA zwangsläufig weitere nach sich zogen: So schloß die europäische Stahlindustrie, kurz nachdem sich die USA mit Japan und der EGKS auf Exportbeschränkungen geeinigt hatte, ihrerseits ein ESA mit Japan, um die nach Europa umgelenkten japanischen Ausfuhren zu drosseln.
- ¹²⁾ Eine umfangreiche Liste japanischer Subventionen (präsentiert von Elmer B. Staats, Issues and Problems Relating to United States — Japan Trade. *The Journal of the American Chamber of Commerce in Japan*, Vol. 16 (1979/80), No. 11) deutet allerdings auf die Möglichkeit, daß die OECD-Angaben den Subventionsumfang unterschätzen. Die Aufzählung enthält u. a. ungewöhnlich hohe Abschreibungssätze für Schlüsselindustrien, spezielle Steuervergünstigungen, Kreditprogramme, F & E- und sonstige direkte Subventionen.
- ¹³⁾ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes stieg der Anteil von 1,1 Prozent im Jahre 1960 auf mehr als 1,8 Prozent am Ende der siebziger Jahre. Die zunehmende Bedeutung der Subventionen dürfte u. a. daraus resultieren, daß zusätzliche Einkommenstransfers im GATT vereinbarte Zollsenkungen kompensieren sollten.
- ¹⁴⁾ In den Vereinigten Staaten wurde sogar die Rückerstattung indirekter Steuern, die andere Staaten beim Export gemäß dem Bestimmungslandprinzip gewährten, als unzulässige Export-Subvention angesehen. Erst 1978 wurde letztinstanzlich das Begehren der amerikanischen Industrie nach der Erhebung von Ausgleichsabgaben abgewiesen.
- ¹⁵⁾ Vgl. hierzu ausführlicher Heinz Mesenberg, DISC, Steuerliche Exportförderung in den USA. Institut „Finanzen und Steuern“, Nr. 163, Bonn 1976.
- ¹⁶⁾ Es handelt sich also nicht um eine Steuerbefreiung, sondern um einen Steueraufschub; dieser ist allerdings zeitlich nicht begrenzt, solange der Gesellschafter seine Anteile nicht veräußert.
- ¹⁷⁾ Vgl. neben Mesenberg, a. a. O., auch GATT, Basic Instruments and Selected Documents, Twenty-third Supplement, Genf 1977, S. 98–147.
- ¹⁸⁾ Beklagt wurde ferner die japanische Regelung, die auf Güter des beweglichen Anlagevermögens zusätzliche Abschreibungen einräumte, wenn diese Güter für die Exportproduktion eingesetzt wurden.
- ¹⁹⁾ Der Streit über die Export-Subventionen zwischen der EG und den USA ist trotz der fünf Jahre zurückliegenden GATT-Beratungen immer noch nicht abgeschlossen. Eine weitere Sitzung des GATT-Rates soll Ende dieses Jahres stattfinden.
- ²⁰⁾ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften der Bundesrepublik Deutschland. Bericht über das Jahr 1980 (BMWi-Dokumentation), Bonn 1981.
- ²¹⁾ Vgl. Paulgeorg Juhl, Struktur und Umfang der deutschen Exportförderungspolitik — Eine Bestandsaufnahme. *Kieler Arbeitspapiere*, Nr. 77, Kiel 1978.
- ²²⁾ Vgl. „Hilft jetzt die Bundesbank beim Röhrengeschäft?“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24. 7. 1981.
- ²³⁾ Vgl. „Der Export in die Dritte Welt wird erleichtert.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28. 8. 1981.
- ²⁴⁾ Ähnliche Beobachtungen lassen sich in der Textilwirtschaft und in den vorgelagerten Bereichen der Chemie (Kunstfasern) machen.
- ²⁵⁾ Ähnliche „Probleme“ im Stahlhandel bewirkten ebenfalls zusätzliche staatliche Eingriffe: Die Pflicht zur Offenlegung von Preislisten wurde auf den Handel ausgedehnt (vgl. „Höhere Stahlpreise auch im Handel etabliert“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24. 7. 1981).
- ²⁶⁾ Bezeichnenderweise hatte diese Ankündigung zur Konsequenz, daß die Textilindustrie der Bundesrepublik mit Blick auf die Hilfe für den Stahlbereich „Gleichbehandlung“ forderte. Das verdeutlicht die Gefahr, daß mit dem Stahlprogramm ein neuer Präzedenzfall geschaffen wurde.
- ²⁷⁾ Von Exportselbstbeschränkungsabkommen ist Japan überdies schwerpunktmäßig selbst betroffen.
- ²⁸⁾ Vgl. International Monetary Fund, Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 1980, Washington 1980, S. 6.
- ²⁹⁾ Vgl. „Der japanische Importmarkt nach wie vor verschlossen“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20. 8. 1981.
- ³⁰⁾ Vgl. hierzu vor allem Arthur D. Little, Inc., The Japanese Non-Tariff Trade Barrier Issue: American Views and the Implications for Japan-US Trade Relations, Report Prepared for National Institute for Research Advancement, Tokio 1979.
- ³¹⁾ Vgl. auch Jack B. Button, US-Japan Trade: Perspectives, Problems, and Prospects. *The Journal of the American Chamber of Commerce in Japan*, Vol. 16 (1979), No. 3.
- ³²⁾ Vgl. Frank A. Weil, Norman D. Glick, Japan — Is the Market Open? A View of the Japanese Market Drawn from Corporate Experience. *Law and Policy in International Business*, Vol. 11 (1979), No. 3.
- ³³⁾ Vgl. „Freie Fahrt für den Golf“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 1. 8. 1981.
- ³⁴⁾ Vgl. auch Stecher, a. a. O., insbesondere S. 17 ff.
- ³⁵⁾ Schließlich wurde den Entwicklungsländern eine Sonderstellung eingeräumt.
- ³⁶⁾ Ökonomisch sinnvoll können Subventionen beispielsweise dann sein, wenn sie Unterschiede zwischen privaten und sozialen Kosten (externe Effekte) ausgleichen oder wenn sie lediglich wirtschaftspolitisch bedingte Benachteiligungen von Exportaktivitäten kompensieren (vgl. hierzu Stecher, a. a. O., S. 8 ff.).
- ³⁷⁾ Bisher wurde Dumping vermutet, wenn der Ausfuhrpreis niedriger war als der Preis im Exportland selbst. Im revidierten Kodex heißt es, das Verhältnis zwischen dem Exportpreis und dem Preis im Inland sei zu berücksichtigen.
- ³⁸⁾ Der Trade Agreements Act der Vereinigten Staaten von 1979 legt beispielsweise weniger strenge Maßstäbe an und erleichtert infolgedessen die Inkraftsetzung von Ausgleichszöllen.
- ³⁹⁾ Die EG klammerte beispielsweise das Transport- und Fernmeldewesen sowie die Wasser- und Energieverteilung aus.
- ⁴⁰⁾ Während die USA und Kanada den Mitgliedstaaten der Brüsseler Konvention eine willkürliche Zollwertfestsetzung vorwarfen, sah sich das komplizierte American Selling Price System dem Vorwurf ausgesetzt, die Zollbelastung künstlich zu erhöhen.