

Langhammer, Rolf J.

Working Paper — Digitized Version

Die allgemeinen Zollpräferenzen der Europäischen Gemeinschaft für Entwicklungsländer: Fehlschlag oder Erfolg? Eine kritische Bewertung der ersten Dekade

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 95

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Langhammer, Rolf J. (1983) : Die allgemeinen Zollpräferenzen der Europäischen Gemeinschaft für Entwicklungsländer: Fehlschlag oder Erfolg? Eine kritische Bewertung der ersten Dekade, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 95, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/386>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Allgemeinen Zollpräferenzen der Europäischen Gemeinschaft für Entwicklungsländer Fehlschlag oder Erfolg?

Eine kritische Bewertung der ersten Dekade

von Rolf J. Langhammer

AUS DEM INHALT

- Einseitige Zollpräferenzen der EG für Entwicklungsländer haben bislang die Industriegüterexporte aus Entwicklungsländern nicht so stimuliert, wie es von diesen erhofft wurde.
- Ärmere Länder konnten von den Präferenzen nicht profitieren, weil ihre Exportengpässe auf der Angebotsseite liegen. Angebotsstarke Länder hingegen durften von den Präferenzen nicht zu stark profitieren, weil die EG sowohl die Schutzinteressen heimischer Anbieter als auch ärmerer Länder und Nichtbegünstigter glaubte berücksichtigen zu müssen.
- Das Bestreben, jedem gerecht zu werden, führte zu
 - vielfältigen produkt- und länderspezifischen Höchstgrenzen für zollfreie oder -ermäßigte Einfuhren,
 - restriktiven Ursprungsregeln, die die internationale Arbeitsteilung behindern, und
 - ad-hoc-Entscheidungen über den Präferenzstatus eines Gutes.
- Das Präferenzschema ist somit sehr kompliziert und belastet sowohl Importeure als auch Exporteure und Investoren mit hohen Informations- und Unsicherheitskosten.
- Klare Unterschiede in der Bedeutung von Präferenzeneinfuhren auf einzelnen EG-Mitgliedsmärkten deuten einerseits auf eine protektionistische Haltung hin (Frankreich), andererseits auf eine relativ liberale Praxis (Dänemark).
- Zollpräferenzen sind nicht zuletzt wegen des bereits niedrigen Zollniveaus der EG zum "Nebenkriegsschauplatz" im Kampf um Marktzugang geworden. Die Industrieländer zeigen sich daher hier nachgiebiger als auf dem Feld nichttarifärer Hemmnisse.

DIE ALLGEMEINEN ZOLLPRÄFERENZEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT FÜR ENTWICKLUNGSLÄNDER: FEHLSCHLAG ODER ERFOLG? EINE KRITISCHE BEWERTUNG DER ERSTEN DEKADE*

I. Vorgeschichte

1. Seit dem 1. Juli 1971 erleichtert die Europäische Gemeinschaft den Entwicklungsländern den Marktzugang für verarbeitete Erzeugnisse. Sie setzt Zölle auf Industrierzeugnisse aus und senkt Zölle auf verarbeitete Agrarprodukte, ohne gleiches von den Entwicklungsländern zu fordern und ohne diese Vorteile anderen Staaten einzuräumen. Den Rahmen dieser einseitigen Konzessionen bildet das "System der Allgemeinen(1) Zollpräferenzen" (im folgenden nach der englischen Bezeichnung Generalized System of Preferences abgekürzt GSP genannt), in das alle OECD-Staaten mit eigenen Präferenzsystemen eingeordnet sind. Die EG machte mit ihrem Präferenzangebot den Anfang. Die USA, die lange Zeit Vorbehalte gegen ein Aufweichen des GATT-Nichtdiskriminierungsgebots hatten, reihten sich schließlich 1976 mit einem eigenen Präferenzschema in die OECD-Gruppe ein.

2. Dem GSP vorangegangen war ein jahrelanges Drängen der Gruppe der 77 auf einseitige Konzessionen, die jedoch mit dem Nichtdiskriminierungsgebot des GATT unvereinbar waren. Hinter dieser Forderung stand nicht nur der Anspruch, wirtschaftlich schwächere Staaten sollten einen leichteren Zugang zu den Märkten der

* Der Autor dankt Ulrich Hiemenz und Hubertus Müller-Groeling für eine kritische Durchsicht des Manuskripts. Hilfreiche Beispiele aus der Praxis der Zollpräferenzen steuerte Herr Raven Karalus, Geschäftsführer des Verbandes der Fertigwarenimporteure e.V., Hamburg, bei. Irrtümer und Fehlschlüsse gehen zu Lasten des Autors.

(1) Der Terminus "allgemein" soll ausdrücken, daß es sich um Zugeständnisse an alle Entwicklungsländer handelt, im Gegensatz zu speziellen Präferenzen, die die EG beispielsweise Einzelstaaten wie den Mittelmeerländern gewährt oder einer begrenzten Gruppe wie den AKP-Staaten. Das Beispiel Taiwans und Israels zeigt, daß es sich strenggenommen auch beim GSP der EG um spezielle Präferenzen für eine politisch abgegrenzte Gruppe, nämlich die Gruppe der 77, handelt. Diese Gruppe formierte sich 1964 als Interessenvertretung der Entwicklungsländer innerhalb der Welthandelskonferenz (UNCTAD) und umfaßt gegenwärtig annähernd 130 Mitglieder. Taiwan und Israel gehören aus politischen Gründen der Gruppe der 77 nicht an und können daher auch nicht von den Allgemeinen Zollpräferenzen der EG profitieren. Viele Entwicklungsländer erhalten sowohl allgemeine als auch spezielle Präferenzen von der EG und können von beiden Systemen das jeweils günstigere auswählen.

Industrieländer erhalten als stärkere Staaten; auch die Erfahrungen der Entwicklungsländer aus der Kennedy-Runde im GATT (1964-67), in der Zollsenkungen auf Meistbegünstigungsbasis ausgehandelt wurden, spielten dabei eine Rolle. Die Entwicklungsländer waren der Auffassung, daß ihre Interessen wegen ihrer schwachen Verhandlungsposition nicht ausreichend berücksichtigt worden waren.

Die Unvereinbarkeit des GSP mit dem Nichtdiskriminierungsgebot des GATT überbrückten die Industriestaaten mit einer zeitlich begrenzten Ausnahmeregel (waiver), die 1979 im Rahmen der Tokio-Runde in eine endgültige Ausnahmeregel umgewandelt wurde. Das GSP ist somit eine der wenigen UNCTAD-Schöpfungen, die bislang von den OECD-Staaten gebilligt und verwirklicht wurden.

3. Empirische Erfahrungen mit dem ältesten GSP liegen zur Zeit für die EG insgesamt bis 1981, für die Bundesrepublik bis 1982 vor. Es gibt somit eine ausreichende Grundlage für eine Bewertung der Ergebnisse des GSP im Vergleich zu den angestrebten Zielen. Zu diesem Zweck sollen insbesondere die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Wie ist das System verwirklicht worden?
- Welche ökonomischen Wirkungen hätten a priori von ihm erwartet werden können?
- Wie sieht das tatsächliche Ergebnis und somit ein Soll-Ist-Vergleich aus?
- Wo liegen die Hemmfaktoren?
- Wie ist das GSP in die handelspolitische Großwetterlage der siebziger Jahre einzuordnen?
- Ist es eine Reform wert und wenn ja, in welche Richtung sollte diese gehen?

II. Die Ausgestaltung des GSP

4. Eine Kurzfassung des Systems im Überblick einer Dekade muß mit einer Einschränkung beginnen: Eine solche Übersicht kann nicht annähernd der Komplexität des Systems gerecht werden und muß einige wichtige allgemeingültige Details wie Einzelregelungen für Länder, Ländergruppen, Produkte und Produktgruppen unerwähnt lassen.

Generell gilt, daß ein Exporteur aus einem Entwicklungsland der Gruppe der 77

fast alle be- und verarbeiteten Industrieerzeugnisse sowie eine Vielzahl von entsprechenden Agrarprodukten zollfrei bzw. zollermäßigt (bei der Mehrzahl der Agrarprodukte) in die Gemeinschaft exportieren kann, sofern er

- die im Einzelfall recht restriktiv gehandhabten Ursprungsbedingungen einschließlich der Bedingungen über direkte Verschiffung erfüllt,
- die speziell für das GSP vorgesehenen Ursprungsformulare korrekt ausfüllt und eine von der EG anerkannte Behörde seines Landes den Inhalt bestätigt,
- Textilprodukte des Multifaserabkommens aus einem Entwicklungsland exportiert, das sich gegenüber der Gemeinschaft bereit erklärt hat, seine Textilexporte "freiwillig" zu beschränken,
- nicht aus einem angebotsstarken Land ein von der Gemeinschaft als "sensibel" eingestuftes Produkt exportiert, dessen Höchstgrenzen für präferenzielle Behandlung von ihm oder anderen Exporteuren seines Landes im Laufe eines Jahres überschritten wurden(1),
- nicht sogenannte halbsensible Industrieerzeugnisse exportierte(2), deren vorher festgelegte Richtschnurhöchstgrenzen (Plafonds) bereits derart weit überschritten worden waren, daß sich die Gemeinschaft im Laufe des Jahres zur Wiedereinsetzung des Meistbegünstigungszolls entschloß, und
- sensible Güter nicht in einem EG-Land deklariert, dessen EG-interne Länderquote bereits überschritten wurde(3).

-
- (1) Diese Grenzen sind eng gesetzt und waren vor der Reform des GSP 1981 in Form von maximalen Anteilen eines Landes am zollfreien Gemeinschaftszollkontingent für ein bestimmtes sensibles Produkt fixiert (sogenannte "Butoirs"). Seit 1981 sind diese Grenzen in verschärfter Form als absolute Einzellandzollkontingente für bestimmte angebotsstarke Entwicklungsländer gesetzt. Für alle anderen Begünstigten gelten Plafonds (zu unterscheiden von strikten Kontingenten), die überwacht werden, und nach deren Überschreiten auch jederzeit die Zollschränke wieder heruntergehen kann (im Gegensatz zu den Kontingenten aber nicht "muß").
 - (2) Die Regelung galt bis einschließlich 1980. Danach wurde die Kategorie halbsensibler Industrieerzeugnisse aufgelöst. Viele Produkte wurden der Kategorie sensibler Industrieerzeugnisse zugeschlagen, in der seitdem zwischen Zollkontingenten für angebotsstarke Entwicklungsländer und Plafonds für den Rest der Begünstigten unterschieden wird.
 - (3) In diesem Fall gibt es seit einiger Zeit eine sogenannte Gemeinschaftsreserve, die diejenigen EG-Mitglieder in Anspruch nehmen können, die mehr als "vorgesehen" zollfrei importiert haben. Vorherrschend blieben jedoch die nach groben Kennziffern (BSP, Bevölkerung usw.) zusammengesetzten EG-Mitgliedsquoten bei sensiblen Produkten, die für fast alle Güter gleich sind.

5. Diese Checkliste für Exporteure ist zwar wie bereits angedeutet keineswegs vollständig(1), aber sie umschreibt das Unsicherheitsmoment für den einzelnen Exporteur, der natürlich keine Kenntnisse über die Gesamtheit der Exportströme seines Landes und der anderen Begünstigten besitzt. Die EG ist sich dieser Sachlage, die nach Meinung von Importeuren und Exporteuren den Wert des GSP erheblich beeinträchtigt, bewußt und bietet Seminare sowie Handbücher für den Umgang mit dem GSP an [EG, b, 1982]. In ähnlicher Weise verfahren die Entwicklungsländer [vgl. beispielsweise The Singapore International Chamber of Commerce, 1979]. Mit welcher Akribie die EG Lernprozesse vermittelt, zeigt sich z.B. daran, daß Exporteuren in Entwicklungsländern Ja-Nein-Entscheidungsbäume als Lösungswege aus dem Dickicht der Regeln angeboten werden.

III. Die erwarteten Wirkungen des Systems

6. Die präferenzielle Behandlung von Importen aus Entwicklungsländern hat generell folgende Wirkungen:

- sie vermindert die effektive Protektion, d.h. die Protektion der heimischen Produzenten;
- sie bewirkt eine Importpreissenkung mit einem (durch die Preiselastizität der Importnachfrage bestimmten) Importanstieg;
- sie verschiebt die Preisrelationen zwischen konkurrierenden Erzeugnissen aus begünstigten und nichtbegünstigten Ländern mit der Folge, daß Importe aus begünstigten Ländern an die Stelle von Importen aus nichtbegünstigten Ländern treten können.

Die beiden letztgenannten statischen Effekte sind als Handelsschaffung und Handelsumlenkung aus der Theorie der Zollunion bekannt. In dynamischer Sicht wird erwartet, daß exportorientierte Direktinvestitionen in Entwicklungsländern angeregt werden.

(1) Zu Detailstudien siehe Borrmann et al. [1979], Weston et al. [1980], Weston [1982] und die dort angegebene Literatur. OECD [1983] vermittelt einen Überblick und Vergleich der Präferenzsysteme aller OECD-Staaten.

7. Diese Wirkungen werden durch zwei wichtige Hemmfaktoren vermindert, die von Anfang an integraler Bestandteil des GSP waren: die länder- und produktspezifischen Höchstgrenzen für den Präferenzhandel und die strengen Ursprungsregeln. Diese Hemmfaktoren vermindern die erwarteten Wirkungen um so mehr,

- je enger die Höchstgrenzen für diejenigen Produkte gezogen sind, bei denen die Entwicklungsländer komparative Wettbewerbsvorteile aufweisen;
- je stärker der zollfreie Zugang für diejenigen Entwicklungsländer beschnitten wird, die erfolgreich eine exportorientierte Industrialisierungsstrategie beschritten haben;
- je stärker Ursprungsregeln die Investoren dazu zwingen, Vorleistungen im Produktionsland und nicht von der kostengünstigsten Quelle zu erwerben;
- je stärker die Präferenzen an die Zustimmung zu anderen, außerhalb des tarifären Bereichs liegenden Handelshemmnissen wie Exportselbstbeschränkungsabkommen geknüpft werden.

Zudem kann die effektive Protektion eines Endprodukts in der EG dadurch steigen, daß nur der Zoll auf den Vorleistungsimport, nicht aber der auf das Endprodukt selbst ausgesetzt wird.

In welchem Umfang die Hemmfaktoren die erwarteten Wirkungen des GSP tatsächlich beeinträchtigt haben, soll im folgenden detailliert dargestellt werden, um damit die Grundlage für eine Bewertung der Präferenzen zu schaffen.

IV. Die Wirkungen des GSP auf die Handelsströme

8. Wie sich das GSP auf die Handelsströme zwischen Entwicklungs- und EG-Ländern während des ersten Jahrzehnts ausgewirkt hat, kann grundsätzlich auf zweierlei Weise aufgezeigt werden; einmal dadurch, daß empirisch eine hypothetische Alternativentwicklung "ohne GSP" dargestellt wird, mit der dann die tatsächliche Entwicklung verglichen wird. Zum anderen können auch die tatsächlichen Handelsströme in ihrem Verlauf analysiert werden, wenn dabei zwischen tatsächlich präferenziertem Handel und normalem, dem Zoll unterworfenen Handel in den präferenzierten Zollpositionen unterschieden werden kann. Bei dieser Methode werden Plausibilitätsüberlegungen dahingehend vorgenommen, ob der präferenzierte Anteil

an den Importen von GSP-Gütern so groß ist, daß mit einiger Berechtigung von GSP-bedingten Handelseffekten gesprochen werden kann.

9. Für den ersten Weg gibt es eine Reihe von Meßansätzen [Baldwin, Murray, 1977; Sapir, 1981; Weston et al., 1980, S. 136 ff; Langhammer, 1983], die vornehmlich auf dem statischen Handelsschaffungs- und -umlenkungskonzept beruhen und zu sehr uneinheitlichen Ergebnissen führen. Sie krankten im wesentlichen daran, daß sie tatsächlich präferenzierte Einfuhren (also Importe einer im GSP-Katalog aufgenommenen Ware X, auf die wegen des GSP gar kein oder nur ein ermäßigter Zoll erhoben wird) und Gesamteinfuhren der Ware X (bzw. Einfuhren in Höhe der Zollkontingente bei sensiblen Erzeugnissen) gleich setzen. Wenn die tatsächlich präferenzierten Importe geringer sind als die Gesamtimporte in einer präferenzierten Zollposition, was in Wirklichkeit der Fall ist, arbeiten alle Schätzungen mit unzutreffenden Ausgangsdaten und überschätzen somit systematisch alle GSP-bedingten Handelseffekte.

10. Die Unterscheidung zwischen handelsschaffenden und handelsumlenkenden Effekten bleibt aber wichtig, wenn man lediglich mit Plausibilitätsüberlegungen arbeitet. So ist es beispielsweise für die Frage, ob Handelsströme aufgrund des GSP umgelenkt worden sind, wichtig, sich die gesamte Außenhandelspolitik der EG in den siebziger Jahren vor Augen zu führen. In dieser Zeit schloß die EG Freihandelsabkommen mit den Rest-EFTA-Ländern, dehnte ihre Politik der speziellen Präferenzen von den afrikanischen Staaten auf den Mittelmeerraum aus und senkte die Zölle auf Importe aus den der EG assoziierten Ländern Griechenland, Türkei, Zypern und Malta. Dies hatte zur Folge, daß der Kreis der Staaten, die beim Marktzugang schlechter als die GSP-Länder gestellt waren, schrumpfte und letztlich nur noch die USA, Japan und Kanada als wesentliche Industriegüterexporteure umfaßte. Das Exportangebot der drei Staaten konkurriert aber wegen deren unterschiedlicher Faktorausstattung kaum mit dem der Entwicklungsländer auf dem EG-Markt [Finger, Kreinin, 1979, Tabelle 1], so daß nur wenige Importe aus diesen drei Ländern zu den Entwicklungsländern umgelenkt worden sein dürften.

11. Weitere Zweifel, ob Handel aufgrund des GSP umgelenkt wurde, gründen sich auf einen Vergleich der Handelsentwicklung von Ländern mit und ohne Präferenzen. Taiwan gehört der Gruppe der 77 nicht an, erhält daher keine Präferenzen der EG und muß somit einen Marktzugangsnachteil in Kauf nehmen, der 1976 zwi-

schen 14,6 vH für sensible Textilien und 8 vH für nichtsensible Erzeugnisse - gemessen als durchschnittliche Präferenzmarge - schwankte [Borrmann et al., 1979, S. 135]. Dennoch gelang es dem Land während der siebziger Jahre, außerordentliche Exporterfolge in der EG zu erzielen. Als Vergleich bieten sich die drei anderen Staaten der exportstarken "Viererbande" Hongkong, Singapur und Südkorea an, die alle drei Präferenzen in Anspruch nehmen konnten. Es zeigt sich, daß Taiwan, was das Wachstumstempo seiner Exporte anlangt (Tabelle 1), einem Vergleich standhält. In den Wachstumsraten seiner Halb- und Fertigwarenexporte wurde es lediglich von Südkorea übertroffen. Ein Basiseffekt als Erklärung für das rasche Exportwachstum Taiwans scheidet aus, da Taiwan bereits 1973 etwa 70 vH mehr Halb- und Fertigwaren in die Gemeinschaft exportierte als Singapur und Südkorea.

Tabelle 1 - Verlauf und Struktur der EG-Importe aus den Ländern der "Viererbande" 1973-1981

	Hongkong	Singapur	Südkorea	Taiwan
	GSP-begünstigt			nicht GSP-begünstigt
EG-6 Importe von Halb- und Fertigwaren (a) 1981 (in Mill. ERE (b))	2 223,9	931,0	1 568,2	1 756,2
Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der EG-6 Halb- und Fertigwarenimporte 1973-81	14,2	24,5	33,9	26,8
Struktur der EG-9 Importe (c) 1980 nach GSP-Katego- rien (Anteile sensibler und halbsensibler Güter in vH)				
Sensible Halb- und Fertigwaren (ohne Textilien)	11,3	36,6	29,4	37,8
Sensible Textilien	44,0	12,3	33,7	0,1
Sensible Agrargüter	0	0,3	2,2	0,1
Halbsensible Industriegüter	16,2	17,6	15,5	27,4
Halbsensible Textilien	0,8	0,1	0,9	-
Halbsensible Agrargüter	-	-	1,0	0

(a) OCT 25 - 99. Wegen der Vergleichbarkeit der EG-Einfuhr-Statistiken wurde die EG-6 zugrunde gelegt, da 1973 die drei neuen Mitglieder noch nicht in die gemeinsame Statistik aufgenommen worden waren. - (b) Europäische Rechnungseinheiten. - (c) Importe in präferenzierten Zollpositionen = Halb- und Fertigwaren einschließlich präferenzierte Agrarprodukte.

Quelle: Mikrofiche-Daten des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften. - Außenhandel, Analytische Übersichten NIMEXE, 1973 und 1981.

12. Gegen diesen Vergleich könnte eingewendet werden, daß die drei anderen Staaten gegenüber Taiwan de facto keinen nennenswerten Präferenzvorteil genießen, weil sich ihr Exportangebot auf sensible Güter konzentrierte und weil es sich bei ihnen um angebotsstarke Länder handele. Somit bestünden für sie enge Zollkontingente und daher nur geringe Präferenzvorteile. Der Gleichschritt in der Exportentwicklung mit Taiwan wäre somit nicht verwunderlich. Ein derartiger Einwand ist nicht völlig von der Hand zu weisen, wie ein Vergleich der Exportstrukturen nach Sensitivitätskategorien zeigt. Gliedert man die Exporte Taiwans nach GSP-Kategorien, so wären 1980 lediglich 38 vH der Exporte unter die Kategorie "sensibel" gefallen (Tabelle 1)(1). Für die drei anderen Staaten war dieser Prozentsatz wegen des hohen Anteils sensibler Textilien erheblich höher, nämlich zwischen 49 vH für Singapur und 65 vH für Südkorea. Dennoch erscheint die Schlußfolgerung zulässig, daß Taiwan trotz Marktzugangsnachteilen mit der Exportphalanx der südostasiatischen Entwicklungsländer mithalten konnte und das Exportergebnis anderer begünstigter Länder bei weitem übertraf.

13. Zweifel an den handelsschaffenden Effekten der Präferenzen treten auf, wenn man die Entwicklung des Präferenzhandels im einzelnen analysiert. Zwar wuchsen die tatsächlich präferenzierten Einfuhren der EG der Sechs zwischen 1973 und 1981 um durchschnittlich etwa 35 vH jährlich und die der EG der Neun zwischen 1976 und 1981 um etwa 23 vH jährlich, aber im gleichen Tempo wuchsen auch die Gesamtimporte in den präferenzierten Zollpositionen (35 vH und 24 vH). Die Relation von präferenzierten zu den Gesamtimporten hat sich somit nicht nennenswert verändert. Sie lag 1973 bei etwa einem Drittel, sank gegen Ende der siebziger Jahre auf unter 30 vH ab und stieg bis 1981 wieder auf ein Drittel (Tabelle 2). Diese Entwicklung läßt vermuten, daß es der EG innerhalb der Periode 1971-81 mißlang, das GSP und seine Vorteile Exporteuren und Importeuren nahe zu bringen. Da rationales Verhalten im Außenhandel unterstellt werden kann, ist nicht anzunehmen, daß Importeure und Exporteure ohne Grund auf den Vorteil verzichten, Zölle zu sparen. Unwissenheit ist zwar auch nach zehn Jahren nicht auszuschließen, aber sicherlich nicht mehr eine wesentliche Ursache für den relativ geringen Anteil zollfreier oder zollermäßigter Einfuhren an den Gesamteinfuhren von GSP-Produkten. Die wichtigste Ursache ist die unterschiedliche Anwendungsbreite der Präferenzen in den einzelnen Kategorien. Sie reicht von unbegrenzten Präferenzen bei

(1) Bis 1980 führten die EG-Statistiken über den Präferenzhandel auch Angaben über die Importe nach GSP-Kategorien aus nichtbegünstigten Drittländern.

Tabelle 2 - Anteil der tatsächlich präferenzierten Importe an den Importen in präferenzierten Zollpositionen nach GSP-Kategorien 1978-1981 (in vH)

	Jahr	Sensible Industriegüter (a)	Halbsen- sible In- dustriegü- ter (a), (b)	Nichtsen- sible In- dustriegü- ter (a)	Sensible Textilien	Halbsen- sible Textilien	Nichtsen- sible Tex- tilien	Sensible Agrargü- ter (c)	Halbsen- sible Agrar- güter (d)	Nichtsen- sible Agrargüter	GSP-Güter insgesamt
EG	1978	14,9	29,1	31,2	7,1	49,8	65,0	25,3	31,0	40,6	26,8
	1979	12,4	40,1	33,7	8,8	63,2	62,9	42,5	35,2	18,4	26,2
	1980	16,6	40,8	34,3	11,7	50,4	71,0	47,9	20,1	38,2	30,9
	1981	38,2		36,2	9,5	37,9	71,3	34,5	44,1	44,1	32,8
Bundesrepu- blik Deutschland	1978	14,8	42,9	57,1	5,3	70,4	64,9	40,5	79,0	56,3	36,5
	1979	11,5	46,1	57,0	4,2	71,8	57,7	37,9	74,4	17,5	29,9
	1980	10,6	46,5	54,0	6,1	54,4	81,3	33,1	20,2	52,2	32,8
	1981	39,5		51,2	7,6	43,2	69,5	34,0	52,9	52,9	34,6
Frankreich	1978	8,7	24,0	20,8	9,6	42,8	31,1	2,9	7,7	24,0	19,1
	1979	8,5	15,8	22,4	10,2	64,5	38,3	2,7	-	14,3	16,2
	1980	7,9	6,9	21,7	11,7	56,3	43,8	2,9	-	25,5	14,9
	1981	12,2		23,9	12,5	44,5	48,2	4,2	41,7	41,7	20,3
Italien	1978	8,5	16,4	17,1	0	1,3	30,7	0	38,1	28,2	16,2
	1979	6,8	76,7	24,2	17,9	31,9	42,8	42,4	-	14,4	31,2
	1980	7,7	79,1	25,2	19,6	41,5	31,1	100,0	-	28,9	47,0
	1981	62,6		33,1	17,6	23,2	27,8	47,7	30,3	30,3	46,9
Benelux- Staaten	1978	10,1	15,6	15,8	0,3	1,8	72,8	3,3	-	51,2	17,1
	1979	9,3	12,5	18,3	0,7	-	68,8	23,1	-	20,2	15,7
	1980	10,5	24,3	28,3	19,1	29,4	68,5	23,4	25,1	44,8	27,1
	1981	53,2		42,1	7,6	32,8	74,5	19,5	51,3	51,3	40,4
Vereinigtes Königreich	1978	21,2	34,7	31,8	16,5	48,3	92,8	28,0	11,1	38,7	30,1
	1979	17,2	44,8	33,4	20,7	82,1	90,3	53,6	56,2	30,0	33,3
	1980	33,5	37,7	31,3	16,2	52,0	89,5	64,8	22,9	35,0	32,1
	1981	26,4		35,7	9,7	33,6	98,6	46,1	39,7	39,7	27,8
Irland	1978	15,6	11,7	28,7	7,7	10,7	56,7	35,9	-	23,7	19,6
	1979	12,4	13,2	37,8	9,4	9,0	100,0	40,1	0	23,2	22,1
	1980	12,3	25,1	33,3	8,5	15,1	39,6	45,0	2,1	20,0	24,0
	1981	19,1		58,2	10,9	25,2	100,0	34,3	98,1	98,1	33,3
Dänemark	1978	29,2	34,4	69,3	26,1	67,8	79,5	67,0	75,3	80,9	45,1
	1979	24,6	48,9	58,6	16,6	71,7	78,7	61,1	65,8	14,5	33,1
	1980	29,4	47,0	60,0	10,0	47,7	98,0	63,1	55,9	48,6	37,2
	1981	43,9		61,8	8,7	31,9	95,6	47,6	38,5	38,5	35,5
Griechenland	1981	0,8		1,7	0,5	0,1	13,4	5,1	-	1,4	1,7

(a) Ohne Textilien. - (b) Vor 1981. - (c) Z.B. Tabak Typ Virginia, Kakaobutter, Ananaskonserven. - (d) Z.B. Roh tabak.

Quelle: Mikrofiche-Daten des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften.

nichtsensiblen Erzeugnissen über die Plafonds bis hin zu den Zollkontingenten bei sensiblen Erzeugnissen, die wegen der Angebotsstärke einiger Begünstigter und der Wettbewerbsschwäche der heimischen Industrie niedrig fixiert werden, so niedrig, daß GSP-bedingte Handelseffekte von vornherein ausscheiden.

14. Die restriktive Ausgestaltung der Präferenzen und der hohe Anteil verzollter Importe im sensiblen Bereich (Tabelle 2) führt zu dem Schluß, daß Entwicklungsländer nicht wegen der Zollpräferenzen, sondern trotz überschrittener Zollkontingente wettbewerbsfähig sind. Zollfreiheit wird lediglich für Importe gewährt, die sowieso getätigt würden, nicht aber für potentielle zusätzliche Importe, für die Nachfrage bestünde, wenn der Preis präferenzbedingt sinken würde. Es ist zwar möglich, daß ein Preiseffekt indirekt dadurch auftritt, daß Importeure mit intramarginalen Importen, für die sie Präferenzen erhalten, marginale Importe durch Mischkalkulation subventionieren. Der direkte Effekt durch Zollpräferenzen "at the margin" wäre aber erheblich wirkungsvoller. Dieser tritt aber nicht auf, wenn kaum 20 vH der Gesamtimporte von GSP-Produkten (bei sensiblen Textilien oder sensiblen Industriegütern vor 1981(1)) tatsächlich Präferenzen erhalten.

15. Während Höchstgrenzen für zollfreie Importe eine niedrige Ausnutzung bei sensiblen und auch halbsensiblen Gütern erklären können, scheidet diese Ursache bei nichtsensiblen Gütern aus. Hier sind Präferenzen nach oben offen; eine hundertprozentige Ausnutzung wäre somit nicht überraschend. Dies ist jedoch keineswegs der Fall (Tabelle 2). Auch bei der größten Kategorie, der Vielzahl der nichtsensiblen Industriegüter, stieg der Ausnutzungsgrad nur bis auf 36 vH im Jahre 1981 an. Sieht man von Unwissenheit und restriktiven Ursprungsregeln ab (letztere werden noch diskutiert), so bleibt nur die pauschale Erklärung, daß der Aufwand, präferenzuelle Behandlung zu beantragen, einschließlich der zeitlichen Verzögerung höher ist als der Ertrag aus der Zollersparnis. Rascher unbürokratischer Marktzugang mag gerade bei modischen, dem Nachfragewandel unterworfenen Erzeugnissen auch dann noch absolute Priorität im Handel haben, wenn dafür ein Eintrittsgeld in Form des Meistbegünstigungszolls entrichtet werden muß. Das mag besonders dann gelten, wenn nicht der Preis der entscheidende Wettbewerbsparameter ist. Ist hin-

(1) 1981 wurde die Kategorie "halbsensible Industriegüter" aufgelöst. Viele Produkte aus dieser Kategorie wurden der Kategorie "sensible Industriegüter" zugeschlagen. Die Tatsache, daß auf diese Güter nicht automatisch nach Überschreiten der Plafonds Zölle wiedererhoben werden, dürfte den Sprung im Anteil zollfreier Einfuhren an den Gesamteinfuhren von 16,6 vH auf 38,2 vH 1980/81 erklären.

gegen der Preiswettbewerb intensiv, wie dies bei Massenerzeugnissen der Textilindustrie zu vermuten ist, so dürfte die Zollersparnis stärker in die Waagschale fallen. Dies könnte erklären, warum der Ausnutzungsgrad der Präferenzen bei nichtsensiblen Textilien überdurchschnittlich hoch ist. In einigen Ländern (Verinigtes Königreich, Irland, Dänemark) gelangten sogar nahezu alle Textilimporte dieser Kategorie zollfrei auf den Markt. Ein Test mit ebenso raschem und unbürokratischem zollfreien Zugang zum EG-Markt könnte Gewißheit darüber erbringen, ob bei einem Zollniveau von unter 10 vH die Fühlbarkeitsschwelle unterschritten ist, sich also der GSP-Aufwand nicht lohnt, oder ob die administrativen Prozeduren der Engpaßfaktor sind.

16. Etwas anderes kommt als Erklärung für die geringe Inanspruchnahme der Präferenzen hinzu. Ein Vergleich der Ausnutzungsgrade in einzelnen EG-Staaten bei nichtsensiblen Erzeugnissen (Tabelle 2) zeigt erhebliche Schwankungen der Ausnutzung zwischen dem permanenten Schlußlicht Frankreich (etwa 20 vH Ausnutzung) und dem ebenso unangefochtenen Spitzenreiter Dänemark (60 vH Ausnutzung), gefolgt von der Bundesrepublik (etwa 50 vH). Die Erfahrungen der letzten Dekade einschließlich der GATT-Ministertagung im November 1982 unterstreichen, daß man den einzelnen Staaten nicht zu nahe tritt, wenn man Frankreich als protektionistisch und Dänemark sowie die Bundesrepublik als relativ liberal etikettiert. Schwankungen im Ausnutzungsgrad von über 100 vH zwischen Ländern einer Wirtschaftsgemeinschaft lassen sich weder mit Einkommensniveauunterschieden noch mit Unterschieden in der Binnenmarktgröße erklären. Sie deuten vielmehr auf eine bewußt restriktive Handhabung der Präferenzen in Frankreich hin.

17. Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Taiwans Exporterfolg ohne Präferenzen, die für wichtige Exportprodukte der Entwicklungsländer restriktive Ausgestaltung des GSP sowie der niedrige Anteil des Präferenzhandels am Gesamthandel die These zweifelhaft erscheinen lassen, wonach Exporthemmnisse entscheidend durch die Präferenzen beseitigt und somit Exporte stimuliert wurden. Dies schließt allerdings nicht aus, daß in Einzelfällen Präferenzen eine derartige Wirkung hatten(1).

(1) Im Einzelfall müßte eine derartige Wirkung mit einem entgegengesetzten Effekt "verrechnet" werden, nämlich dem einer verschärften effektiven Protektion eines Endprodukts, wenn Vorleistungen durch das GSP zollfrei importiert werden, das Endprodukt aber von den Präferenzen ausgeschlossen ist. So kann Fischmehl zollfrei als GSP-Produkt importiert werden. Als Futtermittel erhöht

V. Die Verteilungsziele im GSP

18. Wesentliche Schwächen des GSP resultieren aus Verteilungszielen, mit denen die Präferenzen von Anfang an als Nebenbedingungen belastet wurden. Sie sollen den Nettonutzen der Präferenzen begrenzen und seine "gerechte" Verteilung steuern(1). Es ist die Sicht, die dem politischen Ziel entspringt, "es jedem recht zu machen", den Begünstigten wie den heimischen Produzenten, den Nichtbegünstigten wie den von speziellen Präferenzen Begünstigten, den "neuen" Industriestaaten innerhalb des GSP wie den ärmeren Ländern. Das Resultat ist letztlich der Unmut aller.

19. Solche Verteilungsziele werden im GSP wirksam in bezug auf das Verhältnis

- zwischen heimischen Produzenten und Begünstigten. Diesem Ziel dienen niedrige Zollkontingente und restriktive Ursprungsregeln gegenüber Produkten und GSP-Ländern, die den Bestand heimischer Branchen gefährden können, typischerweise bei arbeitsintensiven Erzeugnissen aus exportorientierten Entwicklungsländern. Diesem Ziel dienen aber auch umgekehrt großzügige Präferenzen für Produkte, bei denen auch Nichtbegünstigte trotz des Zolls wettbewerbsfähig sind und bei denen Begünstigte und Nichtbegünstigte in einem engeren Konkurrenzverhältnis stehen als heimische und ausländische Produzenten(2). Handelsumlenkung und nicht Handelsschaffung ist hier die Zielsetzung;
- zwischen GSP-Begünstigten und den von speziellen Präferenzen Begünstigten. Hier geht es in erster Linie darum, die in der handelspolitischen Hierarchie der EG höherrangig eingestuftten AKP-Interessen zu wahren. Gerade bei verarbeiteten Agrargütern könnten AKP-Präferenzen nach Meinung der Betroffenen in ihrem Wert sinken(3). Die EG hat darauf reagiert, indem sie bestimmte Produkte

es somit die effektive Protektion der EG-Fleischproduktion, die der Agrarmarktordnung unterliegt und schon daher hoch geschützt ist. Ein ähnliches Beispiel läßt sich für GSP-begünstigte pflanzliche Rohöle und nichtbegünstigte raffinierte Öle aufzeigen.

- (1) Johnson [1967, S. 199 ff.] umschrieb diese Absicht mit "protectionist view of preferences".
- (2) Ein solcher Fall liegt im GSP der EG bei einigen mineralischen Ölderivaten vor (bestimmte Schwer- und Heizöle). Sie blähen das "GSP-Angebot" der EG auf, ohne den Handel zu stimulieren. Durch sie gelangen im übrigen Staaten wie Rumänien, Venezuela und Saudi-Arabien in die Spitzengruppe der GSP-Länder.
- (3) Empirische Tests konnten Handelsumlenkungen jedoch nicht bestätigen [Langhammer, im Druck].

nicht in das GSP übernahm oder niedrige Zollkontingente (Kakaobutter, Ananas-konserven) setzte;

- zwischen angebotsstarken und weniger angebotsstarken GSP-Begünstigten. Hier wird das GSP als Entwicklungshilfe für solche Länder verstanden, die die Präferenzen angeblich "benötigen", um wettbewerbsfähig gegenüber denen zu werden, die diese Hilfen angeblich nicht "benötigen". Wieder steht das Handelsumlenkungsziel im Vordergrund, und wiederum kann die protektionistische Absicht, angebotsstarke Entwicklungsländer bei sensiblen Waren vom EG-Markt fernzuhalten, nicht ausgeschlossen werden, zumindest nicht, seitdem eine Vielzahl von Studien gezeigt hat, daß Wettbewerbsfähigkeit von Angebotsfaktoren und nicht von Vergünstigungen der Nachfrager bestimmt wird. Die EG hat dennoch Länderhöchstbeträge in das GSP aufgenommen und diese sogar noch selektiv verschärft. Hier zeigt sich deutlich, daß das GSP ein Geschenk ist, über das sich die Beschenkten, da sie keine Gegenleistung bieten, nicht zu beschweren haben;
- zwischen den EG-Staaten. Dem Nutzen steht in einem Nullsummenspiel, als das das GSP von den EG-Staaten verstanden wird, ein entsprechender Verlust bzw. ein Opfer in Form von Einbußen an heimischer Produktion gegenüber. Dieses Opfer soll möglichst "gerecht" unter den EG-Staaten verteilt werden. Zu diesem Zweck sind EG-interne Quoten im sensiblen Güterbereich fixiert worden. Zwar sind Quoten in einer Zollunion, in der Produkte nach Passieren des Zolls frei zirkulieren dürfen, ein Anachronismus und laden zu Umwegimporten (indirekten Importen via EG-Länder mit noch unausgeschöpften Quoten) ein. Jedoch entspricht dieses Vorgehen ganz der Erfahrung, daß es EG-Mitglieder wie Frankreich gibt, die das GSP so restriktiv wie möglich handhaben und auf "burden-sharing" bestehen;
- zwischen Importeuren und Exporteuren. Das GSP besitzt ein statisches Transfer-element, nämlich die Zollmindereinnahmen. Ob sie als Einnahmen dem Importeur zufließen, der die Zollsenkung nicht an den Konsumenten weitergibt, oder dem Exporteur, der den Exportpreis um die Präferenzmarge erhöhen kann, oder beiden, hängt von der Marktmacht beider Akteure, d.h. von deren Angebots- und Nachfrageelastizitäten ab. Die EG hat diesen "Entwicklungshilfe"-Aspekt des GSP stets betont, jedoch außer acht gelassen, daß die Quotenpraxis im GSP den Importeuren alle Möglichkeiten einräumt, die Zöllersparnisse abzuschöpfen. Der Transfereffekt wäre indessen, selbst wenn er den Entwicklungsländern voll zugute käme, gering - geschätzt etwa 8 vH der Entwicklungshilfe der OECD-Länder 1981 [Langhammer, 1983] - und für einzelne Entwicklungsländer vernachlässigbar.

VI. Hemmfaktoren des GSP in der Praxis

20. Die Schwächen des GSP können am besten durch Beispiele aus der Praxis illustriert werden. Vier Elemente treten dabei in den Vordergrund: die Quoten, die Ursprungsregeln, der diskretionäre Charakter der jährlichen Neufestsetzung sowie das Junktim zu nichttarifären Handelshemmnissen.

Quoten: Zollkontingente und Plafonds haben mit der Dynamik der Entwicklungsländerexporte in den siebziger Jahren nicht Schritt gehalten, weil sie mit einer drei- bis vierjährigen Verspätung an die tatsächliche Entwicklung angepaßt wurden. Somit entstand wieder ein Verteilungsproblem, vor allem bei den strikt angewendeten Zollkontingenten, in Bezug auf die Kriterien, nach denen die viel zu niedrigen Kontingente auf die Importeure aufgeteilt werden. In der Praxis ist zumeist das Windhundverfahren, aber auch das der Vorwegverteilung an eingeführte Importeure nach Vergangenheitsdaten zum Zuge gekommen. Die Folge ist, daß bei vielen sensiblen Produkten die Zollkontingente bereits in der ersten Januarwoche ausgeschöpft sind und der Meistbegünstigungszoll für den Rest des Jahres angewendet wird. Dies läßt sich an einem Beispiel verdeutlichen: Ein deutscher Importeur ordert in Südkorea glasierte Fliesen, ein "sehr sensibles" Produkt (nach der seit 1981 geltenden Kategorisierung) mit einem Einzellandzollkontingent für Südkorea auf dem westdeutschen Markt. Die Ware wird im Sommer aus Südkorea exportiert, in der Bundesrepublik bis zum 2. Januar des nächsten Jahres gelagert und dann als GSP-Produkt zur Zollabfertigung vorgelegt. Zwei Tage später (so 1982) war das Kontingent erschöpft, so daß der Zoll wiedereingesetzt wurde. Erst im Februar erfährt der Importeur, ob er im Windhundrennen mit anderen Importeuren erfolgreich war, während der Exporteur in Südkorea keinerlei Informationen erhält. Angesichts der Unsicherheit, ob die Ware zollfrei eingeführt werden kann, werden Preise deshalb wie unter normalen Zollbedingungen gesetzt.

Tabelle 3 zeigt, daß in den extremen Fällen sensibler Textilien aus sechs angebotsstarken Ländern die westdeutschen Quoten vielfach fast vollständig innerhalb des ersten Monats ausgeschöpft wurden.

21. Ursprungsregeln: Ursprungsregeln sind ein Komplement zu Quoten. Sie sollen verhindern, daß lieferstarke Begünstigte die Quoten umgehen, indem sie relativ unbedeutende Endstufen von Produktionsprozessen in weniger lieferstarke Länder verlagern (sozusagen auf der Durchreise in die EG), um deren Quoten auszuschöpfen. Dem schiebt die EG mit restriktiven Ursprungsregeln einen Riegel vor.

Tabelle 3 - Ausnutzungsgrad(a) von GSP-Zollkontingenten für sensible Industrie-
produkte auf dem westdeutschen Markt nach wichtigen GSP-Begünstig-
ten 1982 (in vH)

Begünstigte	Ausnutzungsgrad		Anteil der Produkte an zollfreien Importen von sensiblen Industriegütern, auf den der Meistbegünstigungszoll wiedererhoben wurde innerhalb							
			des ersten Monats		des ersten Vierteljahres		der ersten Jahreshälfte		des ganzen Jahres	
	Alle Pro- dukte (b)	Textilien	alle Pro- dukte (b)	Textilien	alle Pro- dukte (b)	Textilien	alle Pro- dukte (b)	Textilien	Alle Pro- dukte (b)	Textilien
Brasilien	96,6	98,6	18,3	94,7	46,1	97,7	46,1	97,9	54,8	97,9
Hongkong	99,6	82,1	40,1	35,9	84,5	62,8	84,5	67,7	95,7	91,5
Indien	83,2	75,6	-	18,9	-	77,8	-	77,8	-	88,7
Singapur	97,4	68,0	-	9,0	-	55,9	-	55,9	99,7	73,3
Südkorea	97,1	99,5	27,1	37,2	65,3	86,9	73,7	94,0	95,9	99,9
Thailand	-	89,3	-	18,8	-	54,3	-	64,1	-	89,1

(a) Anteil zollfreier Importe an Einzellandzollkontingenten für die jeweils Begünstigten in sensiblen Industrieerzeugnissen auf dem westdeutschen Markt. - (b) Alle Industriegüter außer Textilien.

Quelle: BMWi [1982].

Zwar gestattet sie kumulativen Ursprung für drei Integrationsgemeinschaften(1), die damit jeweils als ein Land angesehen werden, jedoch gelten auch in diesen Fällen Ausnahmeregelungen bzw. Sondervorschriften, die eine Kumulierung von Wertschöpfungsanteilen über mehrere Integrationspartner unmöglich machen.

Wie sehr Ursprungsregeln die internationale Arbeitsteilung behindern und gerade solche Länder vom GSP abschneiden, die sich weitgehend in diese Arbeitsteilung integriert haben, zeigen zwei Beispiele: Hongkong exportierte 1981 Herren- und Knabenhemden aus synthetischen Fasern im Wert von 161 Mill. Europäische Rechnungseinheiten (etwa 180 Mill. US-\$) in die Gemeinschaft; nur 0,5 vH dieser Exporte gelangten zollfrei als GSP-Produkte auf den Markt. Dieser verschwindend geringe Prozentsatz ist nicht etwa damit zu erklären, daß die Hongkong-Quote rasch ausgeschöpft war, sondern damit, daß die Hemden keine Ursprungsware im Sinne des GSP waren und somit von Anfang an verzollt werden mußten. Voraussetzung für die Anerkennung als Ursprungsware wäre gewesen, daß Hongkong nur die Garne importiert und der folgende Verarbeitungsprozeß über Stoffe zu Hemden

(1) Es handelt sich dabei um den Andenpakt, die Vereinigung Südostasiatischer Nationen (ASEAN) sowie um den Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt.

in Hongkong stattfindet. Da aber Hongkong aus Kostengründen die Stoffe importiert und somit nur Stoffe zu Hemden weiterverarbeitet, waren diese nicht mehr Ursprungsware.

Ein zweites Beispiel zeigt ebenfalls deutlich, wie das GSP hemmend auf die internationale Arbeitsteilung wirkt. Die Anerkennung von Radios und Fernsehern als Ursprungsware setzt voraus, daß importierte Vorleistungen 40 vH des Wertes der Ware nicht überschreiten, sofern mindestens 50 vH der gesamten Vorleistungen Ursprungswaren sind und ebenso alle Transistoren. Da Entwicklungsländer vielfach Transistoren kostengünstiger von Industriestaaten importieren können, liegt in der Auflage, Transistoren selbst zu produzieren, ein erhebliches Hindernis für den zollfreien Marktzugang, das nur mit einem Verstoß gegen das Gesetz komparativer Kostenvorteile weggeräumt werden kann.

22. Der diskretionäre Charakter des GSP: Die EG gewährt Zollpräferenzen grundsätzlich auf jährlicher Basis, so daß auch die Quoten jährlich neu fixiert werden. Zwar gibt es seit 1981 einen mittelfristigen Planungsrahmen (bis 1985), mit dem aber lediglich die allgemeine Struktur des GSP einschließlich Rücknahmemöglichkeit wegen der AKP-Präferenzen umschrieben wird. Die genaue Ausgestaltung der Präferenzen auf Produktbasis erfolgt jährlich, und keine Regierung eines EG-Landes kann einem Importeur oder Investor eine bindende Garantie geben, daß ein bestimmtes GSP-Produkt aus einem bestimmten Entwicklungsland innerhalb des Planungszeitraums stets gleich behandelt wird. Ganz im Gegenteil werden Präferenzen im Detail quasi "in letzter Minute" geändert, so daß dem Importeur oder Investor keine Anpassungsmöglichkeit verbleibt, wenn die Ware bereits geordert oder zollgelagert wurde(1). Der diskretionäre Charakter schafft Unsicherheit und wird Im-

(1) Ein Beispiel: Präferenzen für 1982 wurden vom Ministerrat am 7.12.1981 verabschiedet, im Amtsblatt vom 21.12.1981 veröffentlicht, aber nicht vor dem 30.12.1981 der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, d.h. fünf Tage, bevor das "Windhundrennen auf Zollkontingente" einsetzte. Gleiches gilt für die Präferenzen von 1983. Obwohl Entwürfe der Kommission bereits im Oktober/November vorliegen, kann ein Investor oder Importeur keineswegs daraus die endgültigen Präferenzen für ein bestimmtes Produkt antizipieren. Der Ministerrat pflegt den Kommissionsentwurf im Detail zumeist in restriktiver Weise zu ändern. So wurde aus einem nichtsensiblen Produkt im Kommissionsentwurf für 1982 (CCT 28.25, Titanoxide) ein sensibles Produkt in der Ministerratsentscheidung. In einem anderen Fall kürzte der Ministerrat die Zollkontingentsvorschläge der Kommission um 5 vH (CCT 42.03, Lederbekleidung) und setzte außer Südkorea noch die VR China, Rumänien und Hongkong auf die Liste der "sehr wettbewerbsfähigen" Begünstigten mit entsprechend niedrigen Kontingenten.

porteurs und Exporteurs wie im Falle der Quoten dazu veranlassen, Preise so zu setzen, als ob die Ware ganz normal verzollt werden müßte. Außerdem werden potentielle Investoren davor zurückschrecken, exportorientiert in bestimmten begünstigten Ländern zu investieren, falls für sie der gesicherte und unveränderte zollbegünstigte Zugang zum EG-Markt während der Amortisationsperiode ein wichtiges Entscheidungskriterium ist. Dies wird in der Regel eher bei lohnkostenorientierten Investitionen in Exportfreizonen der Fall sein - sofern nicht bereits die GSP-Ursprungsregeln dies durchkreuzen -, als etwa beim Export des VW-Käfers aus Mexiko in die Bundesrepublik unter GSP-Bedingungen.

23. GSP und nichttarifäre Hemmnisse: Seit 1980 macht die EG den zollfreien Marktzugang dort, wo er noch die höchste Zollersparnis verspricht, vom handelspolitischen Wohlverhalten der einzelnen Entwicklungsländer abhängig. Nur wer mit der EG bilaterale Exportselbstbeschränkungsabkommen für Waren des Welttextil- bzw. Multifaserabkommens schließt, erhält Zollpräferenzen für diese Waren. Beide Dinge haben grundsätzlich nichts miteinander zu tun, da es beim GSP um die zollfreie Einfuhr ohne Beschränkungen der Gesamteinfuhren geht, beim Multifaserabkommen aber um mengenmäßige Beschränkungen der Gesamteinfuhren. Dennoch betrachtet die EG das GSP und die mengenmäßigen Beschränkungen als Junktim(1) und verfährt rigoros mit Ländern, die bilaterale Selbstbeschränkungsabkommen nicht oder später als zum vorgeschriebenen Termin unterzeichnen. So ließ Südkorea den von der Gemeinschaft zum 30.11.1982 gesetzten Termin um sechs Wochen verstreichen, mit der Folge, daß es Präferenzen für Multifaserwaren nicht wie "pünktliche" Unterzeichnerstaaten von Beginn des Jahres 1983 an, sondern erst ab Februar 1983 erhielt. Nur wenige Importeure waren davon durch ihren Verband unterrichtet. Die meisten Importeure meldeten Multifaserwaren aus Südkorea wie immer Anfang Januar zum GSP an und mußten den Zoll entrichten, während die wenigen informierten Importeure bis Februar warteten und somit eine "Informationsrente" kassierten.

24. Analysiert man den Verteilungsschlüssel für zollfreie Einfuhren von Multifaserwaren, so besteht übrigens nach den Erfahrungen des Welttextilabkommens kein

(1) Die EG straft sich selbst damit Lügen, denn noch 1970 lobte der EG-Vertreter beim UNCTAD-Sonderausschuß für Präferenzen das geplante EG-Präferenzschema mit dem Argument "der von der Gemeinschaft gewählte Schutzmechanismus sei ein System zur Plafondierung der Präferenzeinfuhren, das nichts mit einer mengenmäßigen Beschränkung der Einfuhren oder zollähnlichen Hindernissen zu tun hat ..." EG, a, 1971, S. 7].

großer Anreiz für angebotsstarke Entwicklungsländer, der Präferenzen wegen auf bilaterale Selbstbeschränkungsansinnen einzugehen: 1980 kreierte die EG einen Länderindikator aus dem arithmetischen Produkt von Entwicklungsstand (BSP pro Kopf) und Wettbewerbsfähigkeit auf dem Textilsektor (gemessen als Anteil an den Gesamttextileinfuhren der Gemeinschaft aus den begünstigten Ländern). Je höher dieser Indikator war, desto niedriger wurde die Bedürftigkeit des Landes angenommen, Präferenzen für Waren des Welttextilabkommens zu erhalten, und desto niedriger wurde infolgedessen die zollfreie Quote fixiert. Wieder wurden also erfolgreiche Entwicklungsländer systematisch für ihren Erfolg bestraft. Hongkong, der größte Textilexporteur 1977 (dem Referenzjahr), erhielt eine zollfreie Quote von 2 vH seiner Exporte 1977 für 1980, während Sri Lanka, das 1977 0,2 vH der Hongkong-Menge in die Gemeinschaft exportiert hatte, eine Quote von 65 vH erhielt.

VII. Das GSP in den achtziger Jahren: Ein Nebenkriegsschauplatz im Kampf um Marktzugang

25. Das GSP hat in seinen Ergebnissen bislang keinen der Beteiligten befriedigt:

- die Geberländer nicht, weil sie die positiven Folgen einseitiger Liberalisierung auf den Anpassungs- und Wandlungsprozeß ihrer Volkswirtschaften nicht sehen und daher ihre Märkte nur dann öffnen wollen, wenn die Handelspartner dies auch tun;
- die fortgeschrittenen Entwicklungsländer nicht, weil Präferenzen nach Meinung der Geberländer für sie nicht eingerichtet wurden und sie somit "kurzgehalten" werden;
- die ärmeren Entwicklungsländer nicht, weil sie trotz Präferenzen nicht in der Lage sind, mit anderen Ländern auf dem EG-Markt zu konkurrieren (siehe die AKP-Länder);
- die UNCTAD nicht, weil die OECD-Länder mit dem GSP ein Instrument besitzen, Entwicklungsländer per Verteilungsschlüssel auseinanderzudividieren und somit die UNCTAD-Front zu schwächen.

26. Das Beispiel der EG zeigt, daß vor allem die Verteilungsziele das GSP entwertet haben. Die EG ist dabei der in ihrer gesamten Handelspolitik erkennbaren Pra-

xis, selektiv einzelne Länder zu diskriminieren, auch beim GSP gefolgt. Das Junktim zu den Selbstbeschränkungsabkommen im Multifaserbereich kommt erschwerend hinzu.

Diese Entwicklung und die Tatsache, daß die Zölle auf Industriegüterimporte nach Durchführung der Tokio-Runden-Vereinbarung in der EG durchschnittlich bei 5 vH liegen werden, lassen den Schluß zu, daß das GSP in den achtziger Jahren ein Nebenkriegsschauplatz im Kampf um den Marktzugang sein wird. Es wird für den Vormarsch der Entwicklungsländer auf die Industrieländermärkte kaum eine Rolle spielen, ob ihnen das Eintrittsgeld erlassen wird oder nicht. Was sie aufhält, sind nicht die Zölle, sondern die nichttarifären Hemmnisse wie direkte Mengenbeschränkungen, "freiwillige" Selbstbeschränkungen, Standards, Ursprungsregeln usw. Da derartige Hemmnisse auch beim Zugang zu den "neuen" Industriestaaten wie Südkorea oder Brasilien bestehen, kann das Prinzip von Leistung und Gegenleistung, auf das vor allem die USA pochen, hier wieder zum Zuge kommen.

27. "Gratisbeigaben" der Industriestaaten beim Abbau nichttarifärer Hemmnisse können dadurch gegeben werden, daß beispielsweise die Gemeinschaft ihr GSP von seinen Verteilungszwängen befreit und den Präferenzstatus eines Produkts längerfristig verbindlich garantiert. Die beste Lösung wäre, Zollkontingente und Plafonds abzuschaffen, die zweitbeste Lösung, derartige Höchstbeträge für einen längerfristigen Zeitraum zu fixieren, und zwar für den gleichen Zeitraum, für den der Präferenzstatus garantiert würde. Das GSP so weit wie möglich von Kontingenten und Plafonds zu befreien, ist wichtiger als die völlige Aussetzung der Zölle. Angesichts des niedrigen Ausgangsniveaus sind Zollermäßigungen für die Begünstigten nur hilfreich, wenn gleichzeitig Höchstbeträge abgeschafft oder wenigstens zeitlich gestreckt werden.

In der allgemeinen Diskussion um Marktzugang sind derartige Reformen indessen von marginaler Bedeutung. Dies sollte auch die UNCTAD erkennen, die im GSP ihre Philosophie von der ungleichen Behandlung Ungleicher dokumentiert sieht und daher an Präferenzen festhält. Ihr sollte zu denken geben, daß sich während der UNCTAD-VI-Verhandlungen die Industrieländer recht schnell zu Zusagen, die Allgemeinen Zollpräferenzen zu verbessern, durchdrangen. Sie wußten, daß es sie nicht viel "kostete" in dem Sinne, daß sich der Protektionismus nennenswert verringert hätte. Deutlicher kann der Beitrag des GSP in den achtziger Jahren zu Marktzugangserleichterungen kaum umrissen werden.

Literaturverzeichnis

- Baldwin, Robert E., Tracy Murray, "MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits Under the GSP". The Economic Journal, Vol. 87, 1977, S. 30-46.
- Borrmann, Axel, Christine Borrmann, Manfred Stegger, Das Allgemeine Zollpräferenzsystem der EG. Hamburg 1979.
- Bundesminister für Wirtschaft (BMWi), Einfuhren der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Systems der Allgemeinen Zollpräferenzen für Entwicklungsländer der Europäischen Gemeinschaften. Bonn 1982.
- Europäische Gemeinschaften (EG) [a], Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1970-1971, 30.9.1971, Dokument 116. Luxemburg 1971.
- [b], Commission of the European Communities. Practical Guide to the Use of the European Communities' Scheme of Generalized Tariff Preferences. 1st April 1982, Luxemburg.
- Finger, J. Michael, Mordechai E. Kreinin, "A Measure of 'Export Similarity' and its Possible Uses". The Economic Journal, Vol. 89, 1979, S. 905-912.
- Johnson, Harry G., Economic Policies Toward Less Developed Countries. Washington, D.C., 1967.
- Langhammer, Rolf J., ASEAN Agricultural Exports to the EC: Discriminated by ACP Trade Preferences or Not? Paper presented at the Second Conference on "ASEAN-EC Economic Relations", 16-18th September, 1982, Brussels. In: Institute of Southeast Asian Studies, ASEAN Economic Research Unit, Proceedings from International and Regional Conferences. Im Druck.
- , Ten Years of the EEC's Generalized System of Preferences. Success or Failure? Kieler Arbeitspapiere, 183, September 1983.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), The Generalised System of Preferences. Review of the First Decade. Paris 1983.
- Sapir, André, "Trade Benefits Under the EEC Generalized System of Preferences". European Economic Review, Vol. 15, 1981, S. 339-355.
- The Singapore International Chamber of Commerce, GSP. What It Means and How It Can Benefit an Exporter from a Developing Country. Singapore 1979.
- Weston, Ann, Vincent Cable, Adrian Hewitt, The EEC's Generalised System of Preferences. Evaluation and Recommendations for Change. Overseas Development Institute, London 1980.

W e s t o n, Ann, Who is More Preferred? An Analysis of the New Generalised System of Preferences. In: Christopher Stevens (Ed.), EEC and the Third World: A Survey 2. Hunger in the World. Overseas Development Institute/ Institute of Development Studies, London 1982, S. 73-86.