

Neu, Axel D.

Working Paper — Digitized Version

Tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Einfuhren aus Entwicklungsländern

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 20

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Neu, Axel D. (1972) : Tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Einfuhren aus Entwicklungsländern, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 20, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48060>

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.

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen

20

Tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Einfuhren aus Entwicklungsländern

von Axel D. Neu

AUS DEM INHALT

- Die wichtigsten Handelshemmnisse im Warenaustausch der Bundesrepublik mit den Entwicklungsländern bilden die Zollmauern des gemeinsamen Zolltarifs der Europäischen Gemeinschaft. Außer durch die Zollmauern werden die Exportbemühungen der Entwicklungsländer durch Kontingente behindert.
- Der Forderung der Entwicklungsländer, ihnen den Zugang zu den Märkten der entwickelten Länder durch Gewährung von (nicht reziproken) Zollpräferenzen für Entwicklungsländer bei industriellen Produkten zu erleichtern, kam die EWG im Juli 1971 durch die Gewährung von Präferenzen innerhalb bestimmter Grenzen entgegen. Diesem Schritt haben sich einige andere Industrieländer angeschlossen.
- Gemessen an den Zollreduktionen, die bisher von den Industrieländern gegenüber den industriellen Ausfuhren aus Entwicklungsländern gewährt wurden, stellt dieses Präferenzsystem den größten handelspolitischen Beitrag dar. Gleichwohl geben die Einzelregelungen des Präferenzsystems Anlaß zu der Feststellung, daß dieses System mehr als erster Schritt in die richtige Richtung denn als endgültige Maßnahme gewürdigt werden sollte.
- Die nicht-tarifären Handelshemmnisse, die von der Bundesrepublik gegenüber Einfuhren von industriellen Erzeugnissen aus Entwicklungsländern noch angewendet werden, bestehen fast ausschließlich aus mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen (Kontingente).
- Die Exportinteressen der Entwicklungsländer werden durch diese Handelshemmnisse vor allem bei den Produktbereichen Textil und Bekleidung nachhaltig beeinträchtigt. Bei diesen Produktbereichen haben Entwicklungsländer eine beachtliche Exportkapazität erlangt.
- Diese Handelshemmnisse dürften die Schwerpunkte künftiger handelspolitischer Auseinandersetzungen mit Entwicklungsländern bilden. Von einem ungehinderten Marktzugang, der den Exportbemühungen der Entwicklungsländer voll Rechnung trüge, sind die gewährten Erleichterungen heute noch weit entfernt.

AG 1923 72 Weltwirtschaft Kiel
INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT KIEL JUNI 1972

Die Kieler Diskussionsbeiträge wenden sich an die wirtschaftspolitisch interessierten Freunde des Instituts für Weltwirtschaft. In den Beiträgen, die in unregelmäßiger Folge erscheinen, erörtern Mitarbeiter des Instituts Fragen von allgemein wirtschaftspolitischem Interesse.

Tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Einfuhren aus Entwicklungsländern

1. Am 21. Mai 1972 wurde nach fast sechswöchiger Dauer in Santiago de Chile die dritte Welthandelskonferenz, d. h. die United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) beendet. Dieser Konferenz sind entsprechende Konferenzen in den Jahren 1964 in Genf und 1968 in Neu Delhi vorausgegangen.

Hierbei läßt die englische Bezeichnung klarer als die deutsche Bezeichnung erkennen, daß sich diese Konferenz nicht nur mit Handel, sondern im gleichen Maße mit Entwicklung befaßt.

Es hat sich ganz allgemein die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Probleme des Welthandels und der Entwicklungshilfe nicht getrennt werden können¹. Gleichwohl konnten bei der verstärkten Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel nur bescheidene Fortschritte erzielt werden. Ihr Anteil am Welthandel nahm seit den fünfziger Jahren laufend ab; stellten sie 1950 noch ein Drittel des Welthandels, so waren es 1960 nur noch etwas mehr als 20 vH. Bis 1970 sank ihr Anteil am Welthandel kontinuierlich bis auf 17,6 vH².

2. Die Gründe für diese Entwicklung sollen hier nicht näher erörtert werden; sie sind primär im Exportsortiment der Entwicklungsländer zu suchen.

Für die landwirtschaftlichen und industriellen Rohstoffe, die noch rund vier Fünftel des Exportsortiments der Entwicklungsländer stellen, wächst die Nachfrage nicht mit dem gleichen Expansionstempo, wie es dem Zuwachs des Welthandels entsprach.

Hingegen konnten die Entwicklungsländer bei den Ausfuhren von Industriewaren (hier definiert als die SITC-Obergruppen 5-8) beachtliche Exporterfolge erzielen. Ihre Ausfuhren von industriellen Halb- und Fertigwaren in die Industrieländer wuchsen in den sechziger Jahren um jahresdurchschnittlich 12,6 vH, während ihre Gesamtausfuhren nur um jährlich 7,1 vH zunahmen³.

Die Industriewarenausfuhren der Entwicklungsländer in die entwickelten Industrieländer nahmen damit schneller zu als die industriellen Ausfuhren der Industrieländer selbst, diese nahmen mit jährlich 11,6 vH etwas geringer zu.

¹ Partners in Development. Report of the Commission on International Development. Chairman: B. Pearson. New York, Washington, London 1969. - I. Little, T. Scitovsky, M. Scott, Industry and Trade in Some Developing Countries. A Comparative Study. London, New York and Toronto 1970. - Einen deutschsprachigen Überblick vermittelt: Welthandel und Entwicklung. Hrsg. von K. Lefringhausen und K. F. Schade. (Entwicklungspolitische Dokumente, 3.) Wuppertal 1972.

² General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), International Trade, 1970, Geneva, S. 1-20.

³ Berechnet nach: United Nations, "Monthly Bulletin of Statistics", New York, Vol. 25 (1971), No. 11, Special Table: D, Table 1.

3. Dieser Übergang von einer ausgeprägten komplementären Arbeitsteilung zu einer zunehmend substitutiv ausgebildeten Arbeitsteilung zwischen Entwicklungs- und Industrieländern hat den Blick der Entwicklungsländer für die bestehende Protektion von industriellen Erzeugnissen ungemein geschärft, und bei diesen Produktgruppen werden die Interessen der Entwicklungsländer an einem Protektionsabbau am vehementesten vorgetragen. Denn die Entwicklungsländer haben bei diesen Produktgruppen nicht nur beachtliche Exporterfolge erzielt, sondern sie versprechen sich von verstärkten Exportanstrengungen bei diesen Produktgruppen auch einen Beitrag zur Lösung eines ihrer wichtigsten Probleme: dem der Schaffung von Arbeitsplätzen¹.

4. Die Analyse der Protektion gegenüber Einfuhren aus Entwicklungsländern soll deshalb in zweifacher Hinsicht eingeschränkt werden:

- einmal soll nur die Protektion gegenüber Einfuhren aus Entwicklungsländern im Bereich der industriellen Halb- und Fertigwaren betrachtet werden;
- zum anderen soll die Analyse auf die Bundesrepublik Deutschland beziehungsweise die Europäische Gemeinschaft beschränkt bleiben.

Die Untersuchung der Protektion der Bundesrepublik gegenüber Einfuhren von Industriewaren aus Entwicklungsländern soll mit der tarifären Protektion beginnen und anschließend wird die nicht-tarifäre Protektion behandelt.

Die Ausführungen zur tarifären Protektion werden nicht dadurch obsolet, daß die EWG und andere Industrieländer den Entwicklungsländern seit einiger Zeit Zollpräferenzen gewähren - auf die später noch näher einzugehen ist -, denn

- die Zollpräferenzen werden nicht gegenüber allen Entwicklungsländern gewährt
- und die Möglichkeit zollfreier Ausfuhren ist sehr oft auf einen Plafond begrenzt. Für die diesen Plafond übersteigenden Ausfuhren sehen sich die begünstigten Entwicklungsländer einer Zollstruktur konfrontiert, die Gegenstand der folgenden Ausführungen ist.

5. Der Zolltarif der Bundesrepublik wie auch der Gemeinsame Zolltarif (GZT) der EWG weist für die Unterpositionen von ungefähr 1 100 vierstelligen Warengruppen Zollsätze aus, die - soweit sie die industrielle Produktion betreffen -, nach Produktbereichen zusammengestellt, die sogenannte "nominale Protektion" einer Branche wiedergeben. Die nominale Protektion ist also identisch mit den im Zolltarif ausgewiesenen Zollsätzen. Sie zeigt, um welchen Prozentsatz ein bestimmtes Produkt im Inland teurer sein kann als im Ausland. Sie zeigt jedoch nicht, in welchem Umfang die heimische Produktion vor ausländischer Konkurrenz geschützt wird.

6. Um diesen effektiven Schutz zu ermitteln, den die Einfuhrzölle gewähren, muß neben dem Subventionseffekt der Zölle, die auf dem Import von Enderzeugnissen lasten, der Besteuerungseffekt der Zölle, die auf importierte Vor- und Zwischenerzeugnisse erhoben werden, berücksichtigt werden.

¹ Vgl. hierzu G. Fels, The Choice of Industry Mix in the Division of Labour between Developed and Developing Countries. "Weltwirtschaftliches Archiv", Tübingen, Bd. 108 (1972 I), S. 71 ff. - Probleme der Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. "Die Weltwirtschaft", Tübingen, 1971, H. 1, S. 19 ff. - G. Fels, Die Auswirkungen einer exportorientierten Entwicklungsstrategie auf die Branchenstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. (Kieler Diskussionsbeiträge zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen, Nr. 19.) Juni 1972.

Ein einfaches Beispiel mag dieses Meßkonzept veranschaulichen:

Rohe, nicht versponnene Jute könne für 80, -- DM pro Doppelzentner zollfrei aus Drittländern in die EWG importiert werden. Daraus hergestelltes ungezwirntes Jutegarn koste bei Freihandel 150, -- DM und sei mit einem Zoll von 8 vH belastet. Daraus wiederum hergestelltes Gewebe habe bei Freihandel einen Preis von 200, -- DM und unterliege einer Zollbelastung in Höhe von 20 vH. Führt eine deutsche Jutespinnerei für 80, -- DM/dz Rohjute ein, so entstehen für sie keine Zollkosten. Exportiert eine pakistanische Jutespinnerei Jutegarn, entsteht für den Käufer eine Zollschuld von 12, -- DM (8 vH von 150, -- DM). D.h. einer Wertsteigerung von 70, -- DM entspricht eine Zollbelastung von 12, -- DM, das sind 17,1 vH dieser Wertschöpfung. Das bedeutet, daß die deutschen Jutespinnereien nicht mit 8 vH - d.h. in Höhe des Nominalzolls - , sondern effektiv mit 17,1 vH vor der ausländischen Konkurrenz aus Drittländern geschützt sind.

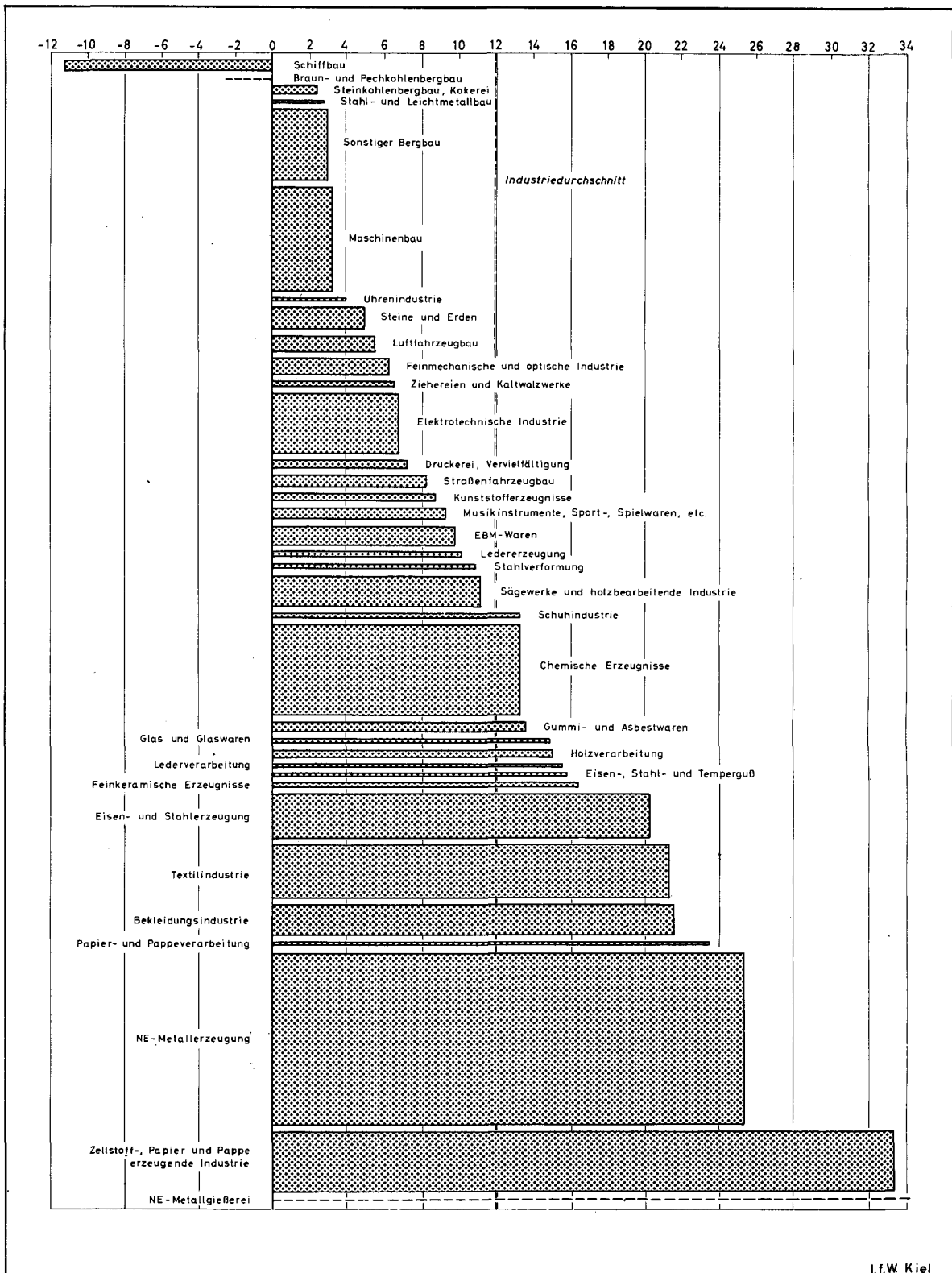
Dieses Konzept der effektiven Zollprotektion wurde für den Bereich der gewerblichen Wirtschaft auf den deutschen Zolltarif bzw. den Zolltarif der Europäischen Gemeinschaft für die Jahre 1958, 1964 und 1970 angewendet¹.

7. Die Ergebnisse zeigen, daß der effektive Zollschatz der Industrie in allen Berechnungsjahren um ein Drittel höher war als der Nominalzoll, der die Einfuhr von Industriegütern belastete. Die Höhe des effektiven Zollschatzes wäre allerdings für die Branchenstruktur der Binnenwirtschaft ohne Bedeutung, wenn sie für alle Branchen gleich wäre. Die ermittelten Ergebnisse zeigen aber, daß die Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie sowie die Verbrauchsgüterindustrien zollpolitisch zum Teil erheblich stärker geschützt werden als die Investitionsgüterindustrien (Schaubild 1).

Exportintensive Branchen wie der Maschinenbau, der Straßenfahrzeugbau und die elektrotechnische Industrie werden effektiv sehr wenig geschützt. Demgegenüber genießen die rohstoff- oder arbeitsintensiven Industrien im Metallbereich, im Holz- und Zellstoffbereich sowie im Textil- und Lederbereich einen hohen effektiven Zollschutz. Eine geringe Rolle spielt die Zollprotektion dagegen im Bergbau, Schiffbau und Luftfahrzeugbau. Diese Branchen genießen aber - wie die Textil- und Bekleidungsindustrie zusätzlich - in hohem Maße Schutz durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse.

¹ Die im folgenden verwendeten Nominal- und Effektivzölle wurden dem Aufsatz von H. H. Glismann, A. Neu, U. Hiemenz und K. von Rabenau entnommen: Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse im Warenaustausch zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Drittländern, insbesondere Entwicklungsländern. "Die Weltwirtschaft", 1971, H. 1, S. 62 ff. - Zur theoretischen Konzeption der effektiven Protektion vgl. U. Hiemenz, L. Hoffmann und K. von Rabenau, Die Theorie der effektiven Protektion. "Weltwirtschaftliches Archiv", Bd. 107 (1971 II), S. 191 ff. - Einen ausgezeichneten Überblick vermittelt außerdem: Effective Tariff Protection. Proceedings of a Conference Sponsored by the General Agreement on Tariffs and Trade and the Graduate Institute of International Studies, Geneva, Switzerland, 17 to 20 December 1970. Ed. H. G. Grubel and H. G. Johnson. Geneva 1971.

Schaubild 1 - Effektivzölle gegenüber Drittländern 1970^a
(gewichtet mit Importanteilen, vH)



^a Die Höhe der Säulen entspricht dem Anteil der jeweiligen Branche an den industriellen Gesamtimporten aus Drittländern 1969.

8. Die nominalen und effektiven Zollraten der einzelnen Branchen im Zeitablauf für die Jahre 1958, 1964 und 1970 lassen erkennen,
- daß der deutsche Gebrauchszolltarif ebenso wie der Gemeinsame Zolltarif eine merkantilistische Struktur aufweist. Das bedeutet, daß die Nominalzölle für Halbfabrikate höher sind als für Rohstoffe und für Fertigerzeugnisse höher als für Halbfabrikate;
 - daß sowohl Nominal- als auch Effektivzölle der Bundesrepublik gegenüber Drittländern zwischen 1958 und 1964 im Rahmen der EWG-Zollharmonisierung steigen und bis 1970 im Rahmen der Zollsenkungen der Kennedy-Runde wieder auf das Ausgangsniveau absinken;
 - daß die Struktur der Effektivzölle wie auch der Nominalzölle für den Bereich der Industrie und der großen Aggregate Grundstoff-, Investitionsgüter- und Verbrauchsgüterindustrie im Zeitverlauf relativ konstant geblieben ist.
9. Für die Handelspartner aus Drittländern, soweit es sich hierbei um Entwicklungsländer im speziellen handelt, hat diese Zollstruktur eine nicht unerhebliche Bedeutung. Die Struktur des effektiven Zollschatzes in der Bundesrepublik bestätigt ein auch in anderen Industrieländern anzutreffendes Muster: Das Protektionssystem hat sich historisch so entwickelt, daß es die Exportbemühungen von Entwicklungsländern in bezug auf Halb- und Fertigwaren vergleichsweise stark behindert. Die Erfahrung lehrt, daß Entwicklungsländer, die ihre Industrialisierungsbemühungen von Anfang an oder nach einer Phase der Binnenmarktorientierung exportorientiert betreiben wollen, nur dann reelle Erfolgchancen haben, wenn sie mit solchen Halb- und Fertigwaren auf den Weltmarkt treten, für deren Herstellung sie vergleichsweise günstige Standortbedingungen aufweisen¹. Diese Standortvorteile bestehen in einer relativ reichlichen Ausstattung mit agrarischen und industriellen Rohstoffen sowie in der Verfügbarkeit von weniger qualifizierten, aber anlernfähigen Arbeitskräften; Sachkapital und fachlich geschulte Arbeitskräfte sind dagegen in der Regel sehr knapp.
- Daher können Entwicklungsländer am ehesten mit solchen Gütern international wettbewerbsfähig werden, bei deren Erzeugung die reichlich vorhandenen Produktionsfaktoren besonders intensiv genutzt werden. Wie bereits erwähnt wurde, genießen aber die rohstoff- und arbeitsintensiven Industrien, für die die genannten Kriterien am ehesten zutreffen, die höchste tarifäre Protektion.
10. Soweit die Bundesrepublik bzw. die Europäische Gemeinschaft Bestimmungsland für Halb- und Fertigwarenausfuhren aus Entwicklungsländern sind, erzwangen sie bislang von den potentiellen Anbietern ein überaus hohes Maß an Wettbewerbsfähigkeit. Anders ausgedrückt: gerade bei solchen Produkten, mit denen sich die Entwicklungsländer aufgrund ihrer Angebotsbedingungen am ehesten auf den internationalen Märkten behaupten könnten, blieben Importbarrieren bestehen, die die Ausfuhren von Industriewaren aus Entwicklungsländern stark behindert haben.
11. Ein instruktives Beispiel bieten die Zollmauern zugunsten der heimischen Textil- und Bekleidungsindustrie. Die Textilexporteure aus Entwicklungsländern mußten schon, wollten sie auf dem deutschen Markt Fuß fassen, um durchschnittlich über 20 vH billiger produzieren als die konkurrierenden Textilproduzenten in der Bundesrepublik.

¹ Einen detaillierten Überblick über die bisherigen Erfahrungen vermittelt der Beitrag von J. B. Donges: Die Entwicklungsländer als Anbieter industrieller Erzeugnisse. "Die Weltwirtschaft", 1971, H. 1, S. 41 ff.

Ähnlich liegen die Verhältnisse bei anderen Warengruppen, die sich aufgrund der beanspruchten Faktorausstattung besonders gut für den Export der Entwicklungsländer eignen. Legt man die effektiven Zollprotektionsraten für das Jahr 1970 zugrunde, so hätten die potentiellen Exporteure aus Entwicklungsländern beispielsweise (vgl. Schaubild 1):

- um 25 vH bei NE-Metallen,
- um 23 vH bei Papier- und Pappeerzeugnissen,
- um 16 vH bei feinkeramischen Erzeugnissen,
- um 16 vH bei Lederwaren,
- um 15 vH bei Holz und Holzprodukten sowie
- um 13 vH bei Schuhen

billiger produzieren müssen als die entsprechenden Anbieter in der Bundesrepublik, um im gleichen Maße wettbewerbsfähig zu sein.

12. Die Entwicklungsländer hatten deshalb auf der zweiten Welthandelskonferenz 1968 in Neu Delhi diese Erschwerung des Zugangs zu den Märkten der entwickelten Länder für ihre industriellen Erzeugnisse zum Anlaß genommen, von den Industrieländern für sich eine nicht reziproke Zollfreiheit für einen möglichst umfassenden Produktbereich zu fordern. Die Berechtigung dieser als "Zollpräferenzen für Entwicklungsländer" bekannt gewordenen Forderung hatten die Industrieländer prinzipiell anerkannt.
13. Den ersten konkreten Schritt in dieser Richtung unternahm die EWG, die im Juli vorigen Jahres als erster Handelsblock westlicher Industrieländer Zollpräferenzen für die Exporte der Entwicklungsländer einführte¹. Diesem Schritt schloß sich Japan einen Monat später an; ähnliche Präferenzregelungen wurden bisher von Großbritannien, Norwegen, der Schweiz und von Österreich in Kraft gesetzt. Ein Gesetzentwurf liegt in Schweden vor (Stand: 1. Mai 1972).
14. Dieser "Mut des ersten Schrittes" wurde in der Vergangenheit für das Präferenzangebot der EWG stark in den Vordergrund gerückt. Das Urteil über die gewährten Präferenzen sollte sich allerdings nicht primär an der Tatsache orientieren, daß man den ersten Schritt getan habe, sondern mehr daran, wie der handelspolitische Wert dieses Angebots zu beurteilen ist.

Einleitend sieht die EWG-Präferenz-Regelung zwar grundsätzlich vor, daß alle industriellen Halb- und Fertigwaren aus den Entwicklungsländern zollfrei eingeführt werden können. Bei näherer Betrachtung dessen, was diesem Grundsatz folgt, kann man aber - wie bei vielen Gesetzen - feststellen, daß der Grundsatz empirisch betrachtet eher die Ausnahme denn die Regel darstellt.

¹ Verordnungen des Rates Nr. 1308/71 bis 1314/71. "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Luxemburg, Jg. 14 (1971), Nr. C 63; Nr. L 142. - Bestimmungen über die Präferenzberechtigung im innergemeinschaftlichen Warenverkehr sowie im Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und bestimmten Staaten und Gebieten (EG-Präferenzbestimmungen). Vom 10. September 1971. In: Beilage zum "Bundesanzeiger", Köln, Nr. 214 vom 16. November 1971. - Bundesrepublik Deutschland, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer. In: Bundesstelle für Außenhandelsinformation (BfA), "Zollinformation", Köln, Zolldienst Nr. 10, Juli 1971. - Bundesrepublik Deutschland, Präferenzzölle gegenüber Entwicklungsländern für 1972. In: Ebenda, Zolldienst Nr. 1, Januar 1972.

Diese häufigen Ausnahmen von der Regel betreffen folgende Bereiche:

- Bei verarbeiteten Agrarprodukten gilt die Präferenzbehandlung nur für 10 Tarifpositionen, und zwar dort, wo der Nominalzoll ohnehin schon niedrig war. Hier wird volle Zollfreiheit gewährt; für weitere 140 GZT-Positionen ist eine Zollermäßigung um durchschnittlich 15 vH vorgesehen, wenn auch ohne Mengenbeschränkungen.
- Für die übrigen gewerblichen Waren, die als Halb- oder Fertigerzeugnisse in die Präferenz einbezogen wurden, besteht die Präferenz in der Zollfreiheit; in Betracht kommen dabei Waren der Kapitel 25-99 des GZT. Das Ausmaß, in dem Zollfreiheit gewährt wird, differiert je nachdem, ob es sich um "sensible", "quasi-sensible" oder normale Produkte handelt.
- Bei "sensiblen" Produkten, die 60 vH der begünstigten Waren ausmachen, sind Plafonds vorgesehen, die als Zollkontingente nach einem festen Schlüssel auf die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft aufgeteilt werden. Ist das Zollkontingent erschöpft, so tritt automatisch der normale Zollsatz in Kraft.
- Die präferentiellen Einfuhren sind auf bestimmte Plafonds beschränkt, die für jede Ware unter Zugrundelegung einheitlicher Kriterien festgesetzt worden sind. Die Jahresplafonds berechnen sich - ebenso wie die Gemeinschaftszollkontingente für sensible Waren - normalerweise aufgrund der Summe des cif-Wertes der Einfuhren im Jahre 1968 aus den begünstigten Entwicklungsländern zuzüglich 5 vH des Wertes der Einfuhren aus den übrigen Ländern; dieser Zusatzbetrag - und nur dieser - wurde für 1972 auf der Basis der Zahlen für 1969 berechnet.
- In den EWG-Verordnungen wird kein Unterschied zwischen den einzelnen Waren gemacht, die nicht im Bereich der "sensiblen" Produkte Zollkontingenten unterworfen sind. Die Plafondregelung gilt auch für alle nicht kontingentierte Waren; die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ist bei allen diesen Waren berechtigt, bei Plafondüberschreitung die Sätze des GZT wieder einzuführen, sie ist aber hierzu nicht verpflichtet. Es ist dies exakt die Demarkationslinie zwischen Grundsatz, Regel und Ausnahme der prinzipiellen Zollfreiheit.
- In der Praxis wird nun zwischen "quasi-sensiblen" und "nicht-sensiblen" Waren unterschieden. Für die quasi-sensiblen Waren gilt ein strengeres Überwachungsverfahren als für die anderen Waren. Deshalb sind die Plafonds nur bei quasi-sensiblen Waren zahlenmäßig ermittelt. Für die nicht-sensiblen Waren, für die nach den EWG-Verordnungen die gleiche Höchstbegrenzung vorgesehen ist, werden Plafonds jedoch nur aus besonderer Veranlassung ermittelt.

Zusammenfassend kann man feststellen, daß die prinzipielle Zollfreiheit der Einfuhren aus Entwicklungsländern in die EWG in einem Großzügigkeitsvorbehalt besteht, der ohnehin nur auf knapp die Hälfte der begünstigten Einfuhren angewendet werden kann.

15. Was den Kreis der begünstigten Länder anbelangt, so bietet das Präferenzschema folgendes Bild:

- Grundsätzlich gilt die Regelung für 91 unabhängige (sogenannte Gruppe der 77) und 47 abhängige Gebiete. In das gesamte Präferenzschema werden Taiwan, Kuba und Israel ebensowenig einbezogen wie Spanien, Portugal, die Türkei, Griechenland und Malta.

- Jedes begünstigte Land darf im allgemeinen nur zwischen 10 vH bis maximal 50 vH der für die jeweiligen Produkte festgesetzten Plafonds zollfrei in die EWG exportieren. Diese Regelung führte dazu, daß schon Ende November 1971, also während der ersten fünf Monate der Geltungsdauer des Präferenzschemas 1971, die Präferenzen in 45 Fällen suspendiert wurden, weil die Höchstgrenzen von 11 Entwicklungsländern erreicht wurden.
16. Die größten Startschwierigkeiten des gemeinschaftlichen Zollpräferenzsystems ergaben sich im Zusammenhang mit den recht komplizierten Ursprungsbestimmungen. Eine große Zahl von Entwicklungsländern war nicht darauf vorbereitet, die für ein gutes Funktionieren des Präferenzsystems unerläßlichen Ursprungsregelungen gemäß den EWG-Vorschriften durchzuführen und damit an den Präferenzeinführen teilzunehmen. Rund 50 Entwicklungsländer haben bisher noch keine Kontakte mit der Europäischen Gemeinschaft zwecks Erlangung der Zollpräferenzen aufgenommen. Eine systematische Ausnutzung der Zollvorteile erfolgte nur durch 25 - meist mehr fortgeschrittene - Entwicklungsländer.
 17. Die genannten Fakten werden zusammenfassend wie folgt gewertet: Die gewährten Zollpräferenzen für Entwicklungsländer sollten - sowohl hinsichtlich der eingeschlossenen Güter als auch in bezug auf die begünstigten Länder - mehr als erster Schritt in die richtige Richtung denn als endgültige Maßnahme gewürdigt werden.
 18. Die Klagen der Entwicklungsländer richten sich nicht nur gegen die tarifäre Protektion, sondern auch gegen nicht-tarifäre Handelshemmnisse, die ihnen den Zugang zu dem Markt der Industrieländer erschweren. Dabei haben sicher die Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Freihandelszone sowie die Zollsenkungen im Rahmen der Kennedy-Runde das Problem der nicht-tarifären Handelshemmnisse in den Vordergrund gerückt¹.

Das Sekretariat des GATT hat sich seit November 1967 der Fleißarbeit unterzogen, eine Inventur der bestehenden "nicht-tarifären und para-tarifären" Hemmnisse des internationalen Handels mit Waren der gewerblichen Wirtschaft zu erstellen. Die Vertragsmitglieder sollten dazu alle derartigen nicht-tarifären Handelshemmnisse, an deren Beseitigung ihnen lag, dem Sekretariat des GATT mitteilen. Bis 1969 wurden rund 800 Notifizierungen gezählt, die laufend ergänzt und berichtigt werden; mittlerweile beläuft sich die Zahl der Notifizierungen auf gut 1 300. Diese Klagen werden nach gut dreißig Arten von nicht-tarifären Handelshemmnissen geordnet. Die Dokumentation des GATT-Sekretariats ist aber leider noch nicht publiziert und Interessenten nicht zugänglich. Die folgende Untersuchung ist einer Reihe schon ver-

¹ R. E. Baldwin, Nontariff Distortions of International Trade. Washington, D.C., 1970. - H. B. Malmgren, Trade Wars or Trade Negotiations? Nontariff Barriers and Economic Peacekeeping. Washington, D.C., 1970. - H. H. Glismann and A. Neu, Towards New Agreements on Trade Liberalization. Methods and Examples of Measuring Nontariff Trade Barriers. "Weltwirtschaftliches Archiv", Bd. 107 (1971 II), S. 235 ff. - I. Walter and J. W. Chung, The Pattern of Non-Tariff Obstacles to International Market Access. Ebenda, Bd. 108 (1972 I), S. 122 ff.

öffentlicher Dokumente entnommen worden¹.

19. Stellt man die Protektionsart in den Vordergrund, so fühlen sich die Handelspartner der Bundesrepublik diskriminiert durch
1. quantitative Restriktionen und Genehmigungsvorschriften bei Produkten der Textilindustrie und der Feinkeramischen Industrie sowie bei verarbeiteten Nahrungs- und Genußmitteln;
 2. Selbstbeschränkungsabkommen bei Baumwollprodukten und in der Textilveredelung;
 3. besondere Schutzklauseln in bilateralen Handelsabkommen;
 4. Zollkontingente gegenüber Einfuhren von Produkten des Steinkohlenbergbaus;
 5. Subventionsmaßnahmen im Bereich des Schiffbaus und des Steinkohlenbergbaus;
 6. Vorschriften über die Einhaltung bestimmter Standards im Bereich der Holzbearbeitung, der Elektrotechnischen Industrie und des Baugewerbes;
 7. diskriminierende Regelungen bei steuerlichen Grenzausgleichsmaßnahmen sowie durch besondere Verbrauchssteuern im Bereich der Nahrungs- und Genußmittelindustrie sowie
 8. die Art der Zollwertfestsetzung bei allen Produkten.
20. Unter diesen acht verschiedenen nicht-tarifären Handelshemmnissen nehmen die quantitativen Restriktionen und die damit verbundenen Einfuhrgenehmigungsverfahren den bedeutendsten Raum ein. Diskriminiert fühlen sich vor allem die GATT-Mitglieder des Ostblocks sowie neben Japan eine große Anzahl von Entwicklungsländern, insbesondere Indien, Uruguay und Süd-Korea. Die Behandlung der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen soll vorerst noch etwas zurückgestellt werden.
21. Gegen alle Mitglieder - soweit sie Importeure sind - des Internationalen Baumwolltextil-Abkommens (der englischen Bezeichnung "Longterm Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textiles" folgend, gewöhnlich als LTA bezeichnet) richten sich Klagen Indiens, Japans, Süd-Koreas und Jugoslawiens. Da dieser Ver-

¹ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD):

Document TD/B/C.2/65 of September 10, 1968: Liberalization of Tariff and Non-Tariff Barriers: Draft Resolution Submitted to the Second Conference by 81 Countries. Summary of the Non-Tariff Barriers Applied in Selected Developed Countries on Manufactures and Semi-Manufactures of Export Interest to Developing Countries. Note by the UNCTAD Secretariat.

Document TD/B/C.2/78 of October 10, 1969: Liberalization of Tariff and Non-Tariff Barriers: Advance Implementation of Concessions Agreed in the Kennedy Round on Manufactured and Semi-Manufactured Products. Report by the UNCTAD Secretariat.

Document TD/B/C.2/52 of September/October 1968: Liberalization of Tariff and Non-Tariff Barriers: Draft Resolution Submitted to the Second Conference by 81 Countries. An Analysis of Existing Quantitative Restrictions in Selected Developed Countries on Products of Export Interest to the Developing Countries. Report by the UNCTAD Secretariat.

Document TD/10 of October 30, 1967: Expansion and Diversification of Export of Manufactures and Semi-Manufactures of Developing Countries. Review of the Trade in Manufactures and Semi-Manufactures. Report by the UNCTAD Secretariat.

trag nicht nur für den Welthandel mit Baumwolltextilien von erheblicher Bedeutung ist, sondern darüber hinaus möglicherweise als Modellfall für ein Welttextilabkommen dienen soll, sei es im folgenden kurz dargestellt:

22. Das LTA trat am 1. Oktober 1962 in Kraft; es wurde bislang von 30 Ländern unterzeichnet. Anlaß zu diesem Vertrag war die nach Auffassung einiger Mitgliedsländer tatsächliche oder drohende Zerrüttung des Marktes für Baumwolltextilien. Die Ursache der Zerrüttung sah man in dem zunehmenden Umfang und den niedrigen Preisen dieser Produkte aus den Entwicklungsländern und aus Japan, zu dem eine strukturelle Verlagerung der Nachfrage auf andere Gewebearten hinzutrat.
23. Erklärtes Ziel des LTA war es, die Ausfuhrmöglichkeiten für Baumwolltextilien zu verbessern, "damit eine Zerrüttung einzelner Märkte und einzelner Produktionsparten ... vermieden wird"¹. Als Mittel zur Verhinderung und Beseitigung von Marktzerstörungen sollen in der Regel "freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen" dienen. Dies sollte sowohl für die Märkte der Einfuhr- sowie die Märkte der Ausfuhrländer gelten. Tatsächlich hat sich aber der Anwendungsbereich auf den Fall der Marktzerstörung durch überhöhte Einfuhren und nicht etwa auf die Marktzerstörung durch verhinderte oder gebremste Ausfuhren konzentriert. Die seither übliche einseitige Beachtung der Gefahr durch zu hohe Einfuhren wurde schon 1965 im GATT selbst kritisiert².
24. Es liegt auf der Hand, daß die Verhinderung oder Drosselung der Exporte von Baumwolltextilien den Entwicklungsländern eher schaden als nützen kann, denn die Baumwolltextilindustrie hat bei ihnen eine relativ große Bedeutung und die Chancen für eine Beschäftigung von Arbeitskräften in anderen Branchen ist relativ gering.
25. Dennoch wird zugunsten des LTA häufig vorgebracht, daß
 - a. diese Regelung im Interesse der beteiligten Länder läge, sonst hätten sie das LTA nicht unterschrieben und zweimal verlängert, und
 - b. mit diesem Abkommen seinerzeit ein drohender Handelskrieg vermieden wurde.
 Was ist zu diesen beiden Argumenten zu sagen? Nun, die durch eine Kriegsdrohung - und sei es auch "nur" ein Handelskrieg - erzwungenen Zugeständnisse stellen nicht unbedingt das dar, was man einen fairen Kompromiß zu nennen pflegt. Vielmehr wird es eher das darstellen, was man im übrigen Leben eine Erpressung zu nennen pflegt.
26. Es nimmt daher nicht wunder, daß sich die Entwicklungsländer mit Händen und Füßen dagegen sträuben, die bisher für Baumwolltextilien praktizierten freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen auf den gesamten Textil- und Bekleidungsbereich auszudehnen. Sollten einige Industrieländer bei der Durchsetzung dieser Forderung Erfolg haben, so wäre dies sicher nicht ein Schritt zu mehr Kooperation, sondern ein

¹ Baumwolltextil-Abkommen. Langfristige Vereinbarung von Genf vom 9. 2. 1962 über den internationalen Handel mit Baumwolltextilien. Abgedr. in: F. K. Liebich, Das GATT als Zentrum der internationalen Handelspolitik, unter Anschluß insbesondere der Texte des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) des Baumwolltextilabkommens und des Anti-Dumping Kodex. (Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd. 46.) Baden-Baden 1971. S. 195.

² GATT, Basic Instruments and Selected Documents (BISD), 13th Supplement: Decisions, Reports, etc., of the 2nd Special Session and the 22nd Session. Geneva, July 1965. S. 57 f.

Tabelle 1 - Kontingentierte Warennummern nach dem Warenverzeichnis der Außenhandelsstatistik für die Bundesrepublik Deutschland gegenüber Ländern der Länderliste B^a und ausgewählten Staatshandelsländern

(A: Stand 1. Februar 1970; B: Stand 1. Juni 1971)

Nr.	Zuständigkeitsbereiche	Warennummern insgesamt	Kontingentierte Warennummern gegenüber			
			Ländern der Länderliste B	Spalte 4 in vH Spalte 3	Bulgarien, Tschechoslowakei, Polen, Rumänien, Ungarn	Spalte 6 in vH Spalte 3
1	2	3	4	5	6	7
01	Eisen und Stahl, Gießereierzeugnisse A	319	-	-	234	73, 4
	B	322	-	-	186	57, 8
02	NE-Metalle A	280	-	-	146	52, 1
	B	279	-	-	33	11, 8
03	Feste Brennstoffe A	13	3	23, 1	13	100, 0
	B	12	2	16, 7	9	75, 0
04	Schiffbau A	32	-	-	13	40, 6
	B	33	-	-	9	27, 3
05	Bergbau (außer Kohle) A	15	-	-	6	40, 0
	B	14	-	-	5	35, 7
06	Chemie A	1 420	-	-	136	9, 6
	B	1 368	-	-	41	3, 0
07	Kautschuk und Asbest A	127	-	-	65	51, 2
	B	129	-	-	27	20, 9
08	Mineralöl A	74	6	8, 1	67	90, 5
	B	74	6	8, 1	20	27, 0
09	Textilien und Bekleidung A	1 026	270	26, 3	820	79, 9
	B	1 016	262	25, 8	631	62, 1
10	Leder, Schuhe, Rauchwaren A	153	-	-	92	60, 1
	B	153	-	-	47	30, 7
11	Holz, Zellstoff, Papier A	531	-	-	287	54, 0
	B	535	-	-	66	12, 3
12	Steine und Erden A	164	-	-	64	39, 0
	B	163	-	-	39	23, 9
13	Glas und Keramik A	197	13	6, 6	122	61, 9
	B	200	13	6, 5	72	36, 0
14	Tabak A	10	-	-	-	-
	B	10	-	-	-	-
15	Kaffee A	8	-	-	8	100, 0
	B	8	-	-	8	100, 0
16	Maschinen-, Fahrzeug-, Stahlbau A	1 059	-	-	107	10, 1
	B	1 077	-	-	23	2, 1
17	Luftfahrzeugbau A	27	-	-	9	33, 3
	B	27	-	-	9	33, 3
18	Elektrotechnik, Feinmechanik, Optik A	697	-	-	16	2, 3
	B	713	-	-	-	-
19	Ziehereien u. Kaltwalzwerke, EBM- A	856	-	-	356	41, 6
	Waren	858	-	-	86	10, 0
	Summe 01 - 19 A	7 008	292	4, 2	2 561	36, 5
	B	6 991	283	4, 0	1 311	18, 8

^a Länderliste B umfaßt alle westlichen Handelspartner, die nicht Mitglieder der ehemaligen OEEC oder deren Kolonien und Mandatsgebiete waren. Im Gegensatz zu den Ländern der Länderliste A (Mitglieder der ehemaligen OEEC sowie deren Kolonien) sind die Einfuhren aus Ländern der Länderliste B nicht voll liberalisiert.

Schritt zu mehr Reglementierung, der kaum im Interesse der Entwicklungsländer liegen dürfte. Aber auch in den Industrieländern wären es nur sehr partielle Interessen, denen eine solche Entwicklung entgegenkäme.

27. Eine sehr ähnliche Wirkung wie die freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen haben die mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen. Wie bereits erwähnt wurde, existieren solche Einfuhrbeschränkungen gegenüber westlichen Handelspartnern bei drei Produktgruppen im Bereich der gewerblichen Wirtschaft, und zwar (vgl. Tabelle 1)
- im Steinkohlenbergbau,
 - in der Feinkeramischen Industrie und
 - in der Textil- und Bekleidungsindustrie.

Während die Exportinteressen der Entwicklungsländer bei den ersten beiden Produktbereichen kaum betroffen werden, sind ihre Exportinteressen bei der letzten Produktgruppe - Textil und Bekleidung - in sehr starkem Maße betroffen.

28. Im Textil- und Bekleidungssektor sind etwa 270 der rund 1 000 statistischen Warennummern Kontingenten unterworfen, soweit westliche Handelspartner¹ von der Einfuhrregulierung betroffen sind (Tabelle 1).

Für den regionalen Anwendungsbereich der Kontingente gilt folgendes:

Bilaterale Kontingente - die in der Regel auf Handelsverträgen beruhen - bestehen gegenüber den GATT-Mitgliedern Japan, Indien, Pakistan, Vereinigte Arabische Republik, Süd-Korea und Jugoslawien sowie gegenüber dem Nicht-GATT-Mitglied Taiwan. Für eine Gruppe von 45 Entwicklungsländern², die nicht Mitglied des GATT sind, ist die Einfuhr in gleichem Umfang autonom festgesetzt; allerdings ist das Textil- und Bekleidungsangebot dieser Länder noch von sehr geringer Bedeutung.

Für 52 westliche Handelspartner der Bundesrepublik Deutschland gilt demnach die Einfuhrbeschränkung, daß 270 der 1 000 statistischen Warennummern im Textil- und Bekleidungsbereich kontingentiert sind. Mit Ausnahme von Japan richten sich die bisher aufgezeigten nicht-tarifären Handelshemmnisse ausschließlich gegen die Textil- und Bekleidungseinfuhren aus Entwicklungsländern.

29. Die Baumwolltextileinfuhren aus Hongkong wurden im Rahmen des Internationalen Baumwolltextil-Abkommens Ende 1966 entliberalisiert und unter ein freiwilliges Selbstbeschränkungsabkommen gestellt. Anfang 1970 wurden rohe Baumwollgewebe und Frottierhandtücher reliberalisiert.

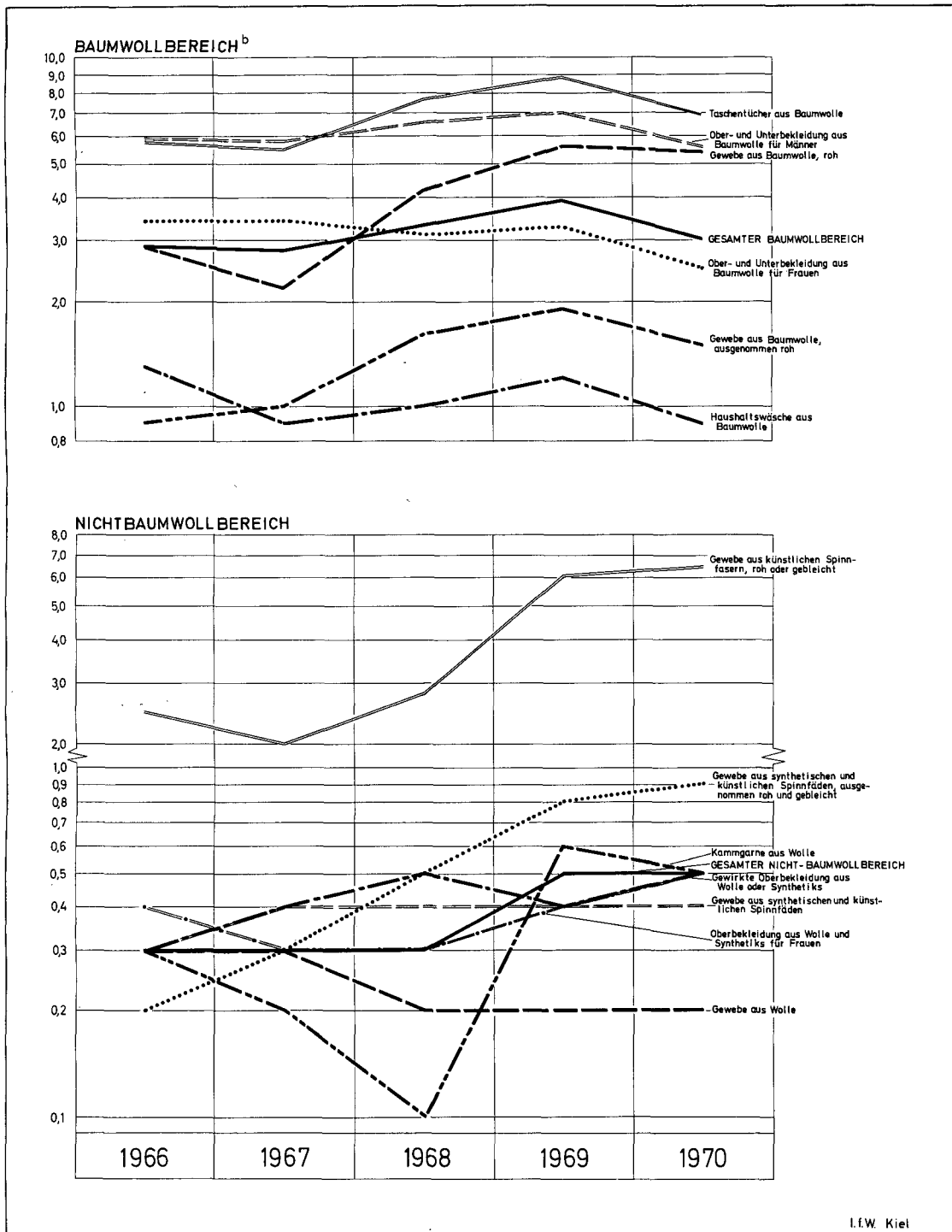
Bei den übrigen Selbstbeschränkungsabkommen im Rahmen des Internationalen Baumwolltextil-Abkommens (Indien und Pakistan seit 1968 sowie Japan seit 1970) wurden lediglich bisherige Kontingente in Selbstbeschränkungsabkommen übergeführt, so daß man in diesen Fällen nicht von einer Entliberalisierung sprechen kann.

30. Will man den Streitwert dieser Einfuhren aus den sogenannten Niedrigpreisländern - wozu meistens noch die Anbieter aus Staatshandelsländern gezählt werden - abschätzen, sollte man sich den Anteil der betreffenden Einfuhren am inländischen Gesamtverbrauch der betreffenden Produkte ansehen. Für 1970 ergibt sich folgendes Bild: die gegenüber westlichen Handelspartnern durch Kontingente regulierten Textil- und Bekleidungseinfuhren der Bundesrepublik Deutschland machten ein ganzes Prozent des inländischen Gesamtverbrauchs bei diesen Produkten aus. Nimmt man die Anbieter aus Staatshandelsländern hinzu, so erhöht sich der Marktanteil

¹ Nicht sozialistische Länder.

² Aus Länderliste B.

Schaubild 2 - Anteil der regulierten Einfuhr^a am inländischen Gesamtverbrauch der Bundesrepublik Deutschland bei Textil- und Bekleidungserzeugnissen, die gegenüber Ländern der Länderliste B noch Einfuhrbeschränkungen unterliegen, für die Jahre 1966 - 1970
(Halblogarithmischer Maßstab, vH)



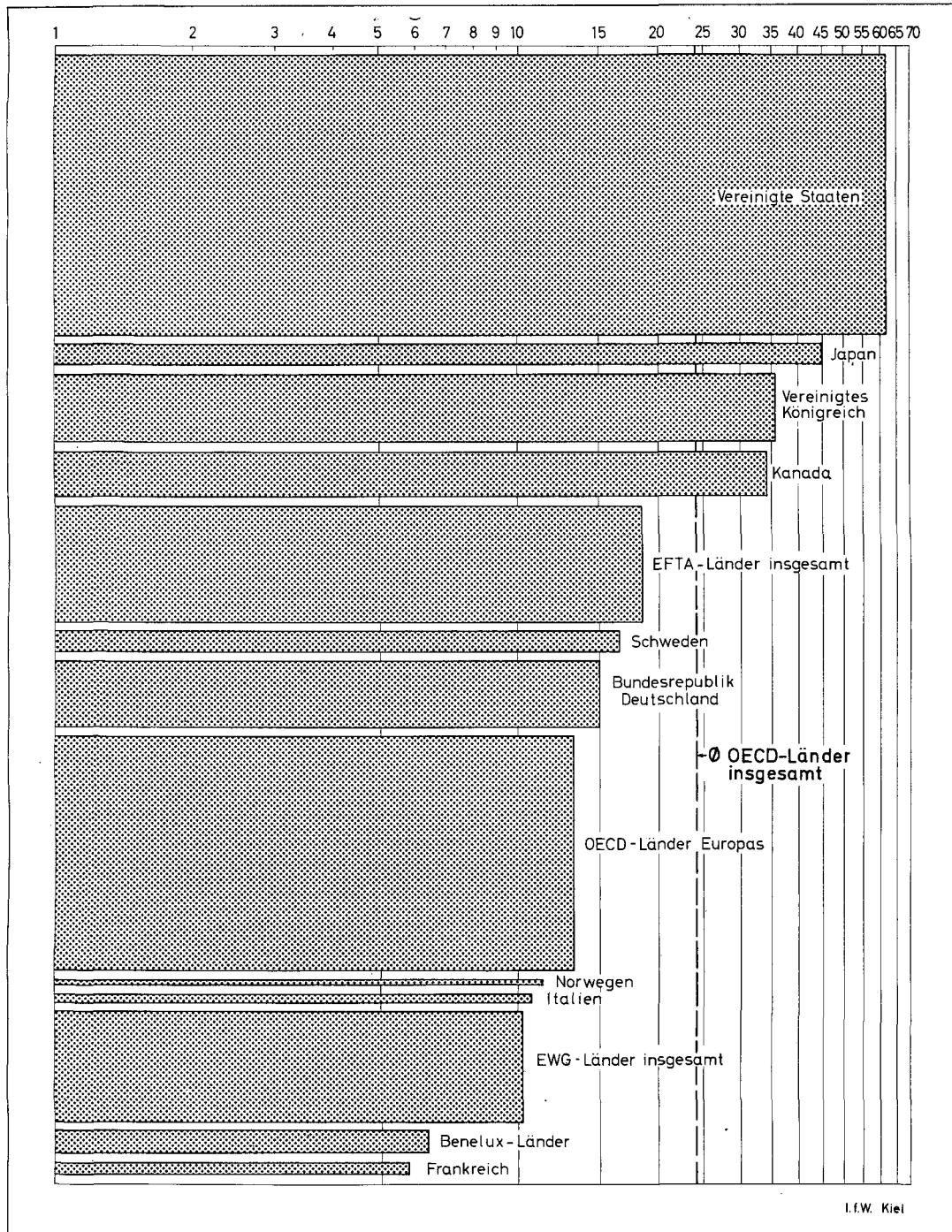
^a Aus Japan, Indien, Pakistan, der Vereinigten Arabischen Republik, Taiwan, Südkorea, Jugoslawien, außerdem der Sowjetunion, Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und der Volksrepublik China. -

^b Einschließlich Hongkong.

der sogenannten Niedrigpreisländer am Inlandsverbrauch im regulierten Bereich von einem Prozent auf 1,3 vH. Ein sehr differenziertes Bild ergibt sich, wenn man die Marktanteile der mengenmäßig beschränkten Einfuhr aus jenen Ländern, gegenüber denen Einfuhrbeschränkungen bestehen, an der Inlandsverfügbarkeit dieser Positionen ermittelt (Schaubild 2). Im Baumwollbereich verfügen die Anbieterländer mit regulierter Einfuhr außer auf dem Markt für Kleidung aus Baumwolle für Männer nur in den relativ engen Märkten für Baumwollrohgewebe und Taschentücher aus Baumwolle über nennenswerte Marktanteile. Im Nichtbaumwollbereich überschreitet der Marktanteil der regulierten Einfuhr (ohne Hongkong) nur in dem relativ kleinen Markt für rohe und gebleichte Gewebe aus künstlichen Spinnfasern die Ein-Prozent-Marke.

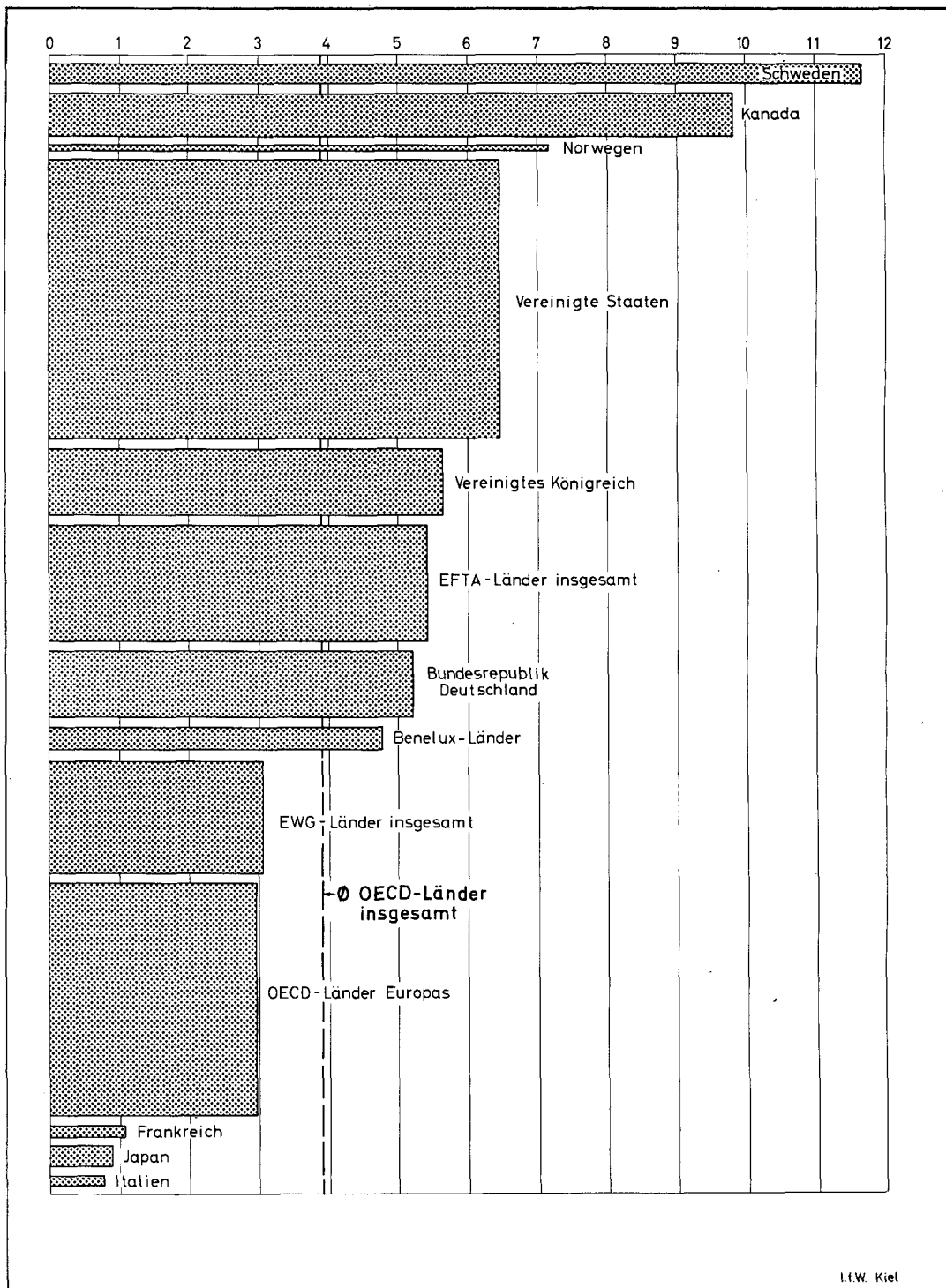
31. Ein zeitlicher Vergleich zeigt darüber hinaus, daß bei der Bundesrepublik die Einfuhren aus Niedrigpreisländern im regulierten Bereich keineswegs schneller zunehmen als die entsprechenden Gesamteinfuhren dieser Erzeugnisse. Ob dies gerade auf die Wirkung der Kontingente zurückgeführt werden kann und die Einfuhr ohne Kontingente stürmischer verlaufen wäre, kann leider nicht geprüft werden. Die länderweisen Ausschöpfungsquoten der Kontingente werden von den amtlichen Stellen nicht zur Verfügung gestellt.
32. Wie auch immer diese Frage zu beantworten ist, festzuhalten bleibt, daß sich der Einfuhrdruck seitens der Entwicklungsländer und die dadurch bewirkte Beschleunigung des Strukturwandels im Textil- und Bekleidungssektor sowohl produktmäßig als auch marktanteilmäßig in relativ engen Grenzen hielt. So werden denn auch nicht dramatische Verschiebungen in den Marktanteilen - die es nicht gab - als Argument für die Kontingentierung gegenüber Textil- und Bekleidungseinfuhren aus Entwicklungsländern angeführt, sondern vor allem die folgenden beiden Argumente:
 - einmal wird angeführt, daß die Bundesrepublik besonders viele Einfuhren aus Niedrigpreisländern auf sich konzentrierte, weil andere Industrieländer, insbesondere die EWG-Partner, eine vergleichsweise restriktivere Einfuhrpolitik betrieben. Das Steuerungsmittel der Kontingente sei notwendig, um eine "gerechte" Verteilung der Einfuhrlast aus Niedrigpreisländern zu erreichen;
 - zum anderen wird die Auffassung vertreten, daß man sich durch diese administrativen Maßnahmen nicht gegen den Wettbewerb als solchen wende, sondern diese dienten nur zur Abwehr eines "anormalen" oder "unfairen" Wettbewerbs seitens dieser Ländergruppe.
33. Im folgenden sollen diese beiden Argumente etwas näher betrachtet werden. Generell ist zu dem ersten Argument zu bemerken, daß es den Interessen der Textil- und Bekleidungsproduzenten des Importlandes stärker Rechnung trägt als den Interessen der Konsumenten. Was für den einen "Einfuhrlast" ist, ist für die anderen preiswertes Angebot. Es handelt sich um eine partielle Betrachtungsweise, der kaum gesamtwirtschaftliche Dignität zukommt. Gleichwohl soll geprüft werden, ob die Bundesrepublik tatsächlich mehr Textil- und Bekleidungsimporte aufnimmt als es einer entwickelten Volkswirtschaft entspricht, die nicht unter Zahlungsbilanzschwierigkeiten leidet und sich auch im Außenhandel zu marktwirtschaftlichen Prinzipien bekennt.
34. Zu dieser Prüfung wurden die Textil- und Bekleidungseinfuhren der OECD-Länder aus sogenannten Niedrigpreisländern anhand verschiedener Meßziffern berechnet und verglichen. Die Ergebnisse sind in den Schaubildern 3 bis 6 wiedergegeben. Unabhängig davon, welche der verschiedenen Meßziffern man als den "richtigen"

Schaubild 3 - Der Anteil der Textil- und Bekleidungseinfuhren^a aus Niedrigpreisländern^b an den Gesamteinfuhren von Textilien und Bekleidung bei ausgewählten OECD-Ländern 1969^c
(Halblogarithmischer Maßstab, vH)



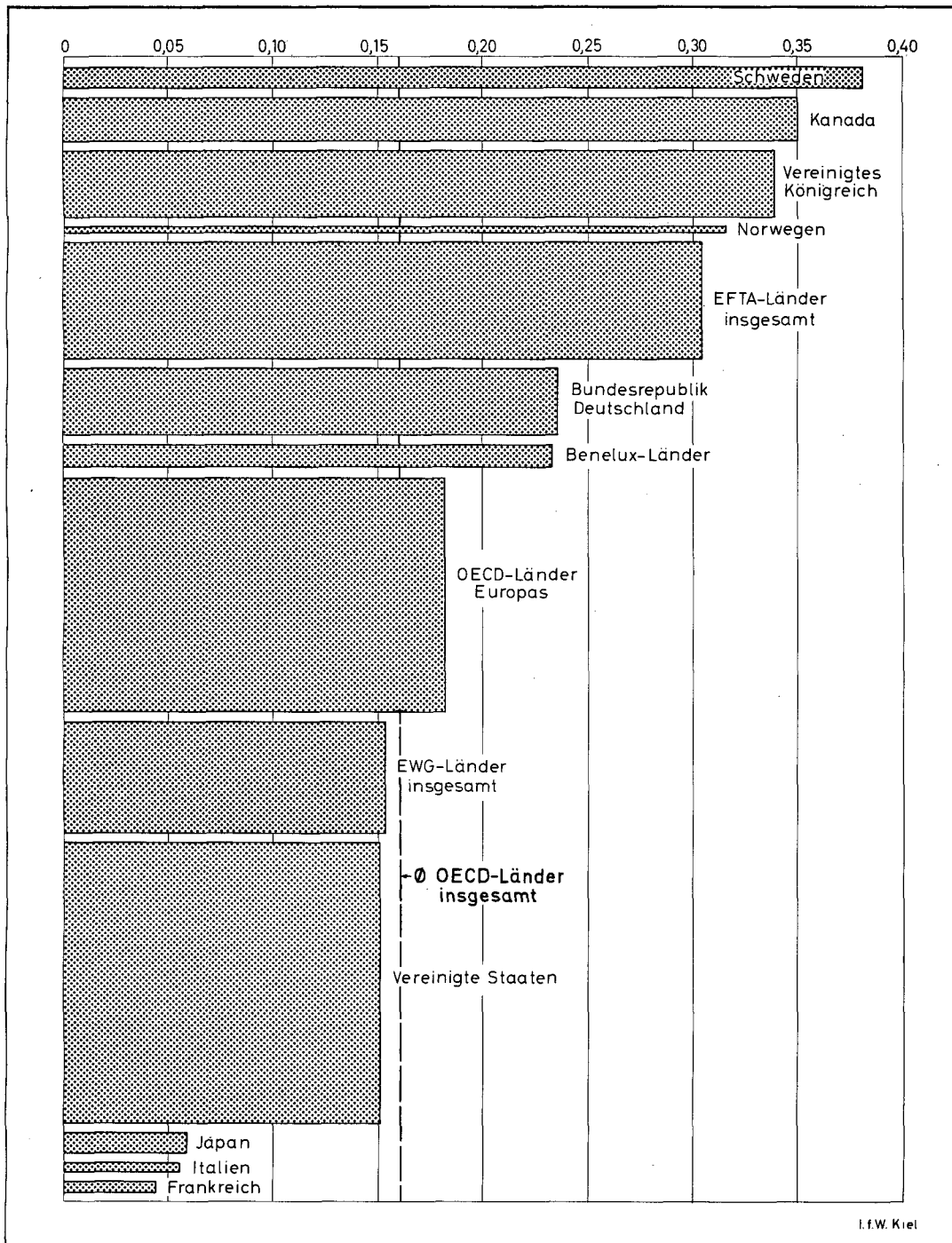
^aSITC-Positionen 65 und 84. - ^bJapan, Hongkong, Indien, Pakistan, Vereinigte Arabische Republik, Taiwan, Süd-Korea, Jugoslawien außerdem Sowjetunion, Deutsche Demokratische Republik, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Volksrepublik China. - ^cDie Länge der Säulen entspricht dem Anteil der Einfuhren aus Niedrigpreisländern an den gesamten Textil- und Bekleidungseinfuhren. - Die Breite der Säulen entspricht dem Einfuhranteil des jeweiligen Landes an allen OECD-Textil- und Bekleidungseinfuhren aus Niedrigpreisländern.

Schaubild 4 - Einfuhren^a von Textilien und Bekleidung^b aus Niedrigpreisländern^c pro Einwohner in US- \$ für ausgewählte OECD-Länder 1969 (US- \$)



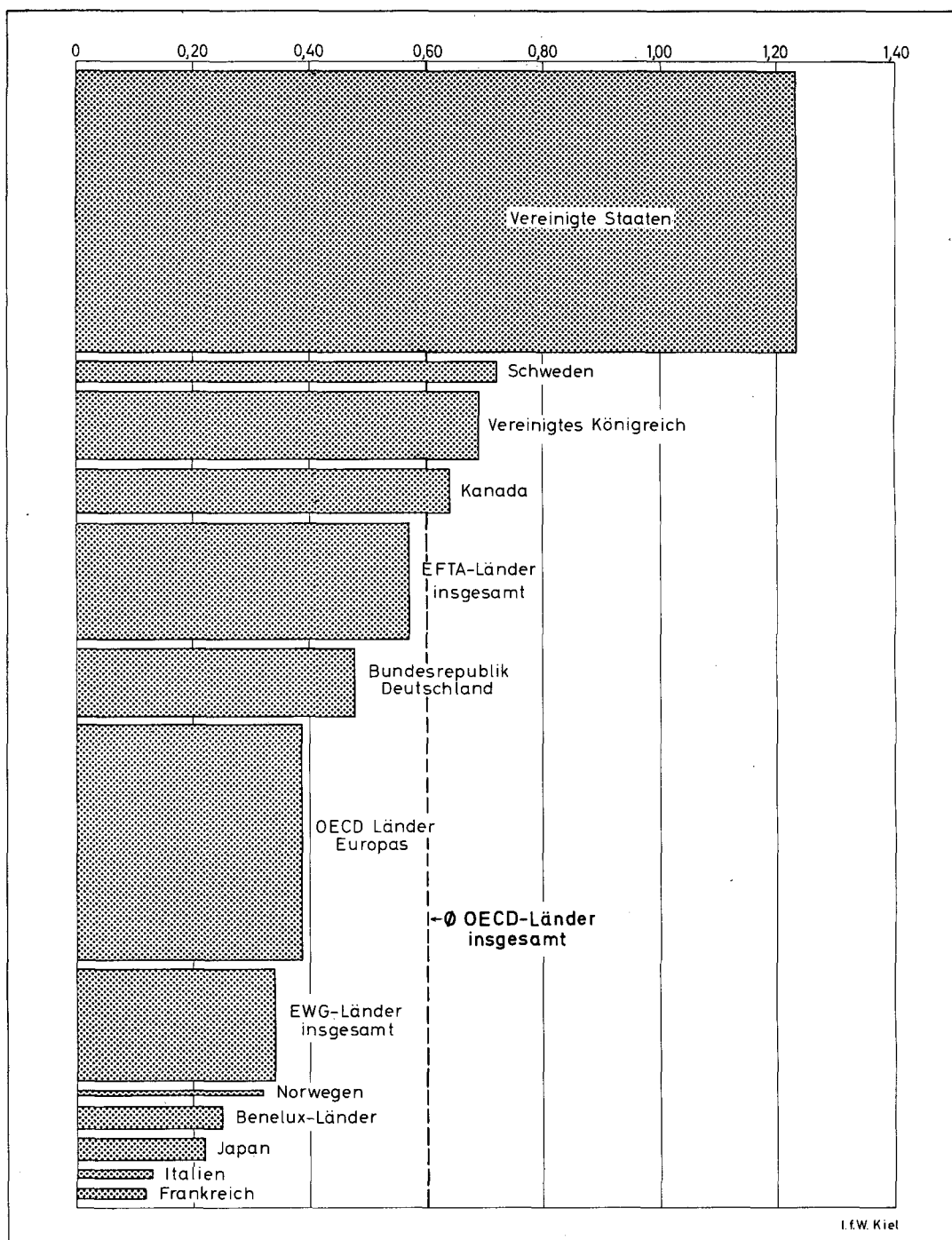
^a Die Länge der Säulen entspricht den Einfuhren pro Einwohner. - Die Breite der Säulen entspricht dem Einfuhranteil des jeweiligen Landes an allen OECD-Textil- und Bekleidungseinfuhren aus Niedrigpreisländern. - ^b SITC-Positionen 65 und 84. - ^c Japan, Hongkong, Indien, Pakistan, Vereinigte Arabische Republik, Taiwan, Süd-Korea, Jugoslawien außerdem Sowjetunion, Deutsche Demokratische Republik, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Volksrepublik China.

Schaubild 5 - Der Anteil der Textil- und Bekleidungseinfuhren^a aus Niedrigpreisländern^b am Bruttosozialprodukt^c bei ausgewählten OECD-Ländern 1969^d (vH)



^aSITC-Positionen 65 und 84. - ^bJapan, Hongkong, Indien, Pakistan, Vereinigte Arabische Republik, Taiwan, Süd-Korea, Jugoslawien außerdem Sowjetunion, Deutsche Demokratische Republik, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Volksrepublik China. - ^cBruttoinlandsprodukt zu Faktorkosten in laufenden Preisen und Wechselkursen. - ^dDie Länge der Säulen entspricht dem Anteil am Bruttosozialprodukt. - Die Breite der Säulen entspricht dem Einfuhranteil des jeweiligen Landes an allen OECD-Textil- und Bekleidungseinfuhren aus Niedrigpreisländern.

Schaubild 6 - Der Anteil der Textil- und Bekleidungseinfuhren^a aus Niedrigpreisländern^b am Außenhandelsvolumen bei ausgewählten OECD-Ländern 1969^c (vH)



^aSITC-Positionen 65 und 84. - ^bJapan, Hongkong, Indien, Pakistan, Vereinigte Arabische Republik, Taiwan, Süd-Korea, Jugoslawien außerdem Sowjetunion, Deutsche Demokratische Republik, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Volksrepublik China. - ^cDie Länge der Säulen entspricht dem Anteil am Außenhandelsvolumen. - Die Breite der Säulen entspricht dem Einfuhranteil des jeweiligen Landes an allen OECD-Textil- und Bekleidungseinfuhren aus Niedrigpreisländern.

Indikator zur Beurteilung der Einfuhrlast aus Niedrigpreisländern betrachtet, lassen sich die folgenden Aussagen treffen:

- Unter allen OECD-Ländern nimmt die Bundesrepublik eine mittlere Stellung ein, ihre Meßziffern entsprechen in etwa dem Durchschnitt aller OECD-Länder;
 - unter den EWG-Ländern sind die Meßziffern für die Bundesrepublik weitaus höher als im Durchschnitt aller EWG-Länder; extrem niedrig sind die Meßziffern Italiens und Frankreichs.
35. Da die Zollbelastung der Einfuhren von Textil- und Bekleidungserzeugnissen aus Niedrigpreisländern für alle EWG-Länder identisch ist, werden die im Vergleich zur Bundesrepublik sehr niedrigen Einfuhren Frankreichs und Italiens zuweilen damit erklärt, daß die Protektion mittels nicht-tarifärer Handelshemmnisse in diesen beiden Ländern umfangreicher und wirksamer sei als in der Bundesrepublik Deutschland. Die Behauptung ist aber nur sehr schwer nachzuprüfen, da unbekannt ist, in welcher Höhe Kontingente bestehen und wie sie ausgenutzt werden. Insbesondere der häufig erhobene Vorwurf eines hohen administrativen Protektionismus in diesen beiden Ländern ist kaum beweisbar.
36. Eine Diskrepanz in Ausmaß und Wirksamkeit nicht-tarifärer Handelshemmnisse ist allerdings nicht die einzige Hypothese zur Erklärung der Konzentration der EWG-Einfuhren auf die Bundesrepublik. Als konkurrierende Hypothese muß angesehen werden, daß der Importsog aus der Bundesrepublik sehr viel ausgeprägter ist als bei den übrigen Partnerländern. Dies hat zumindest zwei Gründe:
- einmal werden die Importe durch den ausgeprägten Versandhandel in der Bundesrepublik begünstigt, der ein Hauptimporteur der Textil- und Bekleidungserzeugnisse aus Niedrigpreisländern ist. Da der Versandhandel in Frankreich und Italien auch nicht annähernd die Bedeutung hat, die ihm in der Bundesrepublik zukommt, erklärt dies - zumindest teilweise - die starke regionale Konzentration der Textil- und Bekleidungseinfuhren innerhalb der EWG;
 - zum anderen ist zu berücksichtigen, daß das Lohnniveau der Industriearbeiter in der BRD spürbar höher ist und die interregionalen Lohnunterschiede weniger ausgeprägt sind als in Italien und Frankreich. Produktionsstätten für arbeitsintensive Textil- und Bekleidungsprodukte mögen dort noch rentabel sein, während die Bundesrepublik Deutschland diese Produkte bereits importiert.
37. Nun zu dem Argument, die Kontingente dienen nur zur Abwehr eines "anormalen" oder "unfairen" Wettbewerbs seitens dieser Ländergruppe. Als ein Hauptindiz für den anomalen Charakter des Wettbewerbs wird in erster Linie auf die vergleichsweise sehr niedrigen Lohnkosten in diesen Ländern hingewiesen.

Diese Diskrepanz des Lohnniveaus ist unbestritten; fraglich ist allerdings nur, ob man sie als einen Wettbewerbsvorteil oder als eine Wettbewerbsverzerrung interpretieren sollte. Es gehört zu den gesicherten Erkenntnissen der ökonomischen Theorie, daß Unterschiede in der Ausstattung mit Produktionsfaktoren und daraus resultierende Unterschiede in der Entlohnung der Produktionsfaktoren eine Hauptursache für die Existenz eines Warenaustausches zwischen Ländern und Ländergruppen darstellt. Insoweit sind Unterschiede in der Ausstattung mit Arbeitskräften und daraus resultierende Unterschiede im Lohnniveau zweifelsfrei ein Kriterium zur Identifizierung eines Wettbewerbsvorteils und nicht ein Kriterium zur Identifizierung einer Wettbewerbsverzerrung.

38. Ernster zu nehmen ist der Vorwurf, daß die Niedrigpreisländer bei ihrer Exportpolitik "Spielregeln verletzen", die Kriterien für einen fairen Wettbewerb darstellen. Als Beurteilungskriterien dienen hierbei allgemein die kodifizierten Wettbewerbsregeln des GATT-Vertrages. Es wird darauf hingewiesen, daß diese Anbieterländer ihre eigenen Industrien selbst durch vergleichsweise hohe Zollmauern und mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen schützen und Dumping betreiben.

Der Vorwurf, selbst hohe Handelsschranken aufrechtzuerhalten, ist im Falle Indiens und Pakistans sicher voll und für andere Länder teilweise zutreffend. Der Hauptanbieter Hongkong erhebt allerdings keinerlei Einfuhrzölle. Abgesehen von der Frage, ob die Entwicklungsländer gut beraten sind, wenn sie hinter hohen Zollmauern eine Politik der Importsubstitution betreiben, kann diese Politik kaum angeführt werden, um die Beibehaltung von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen bei uns zu rechtfertigen:

- Im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten sind die Beibehaltung oder Einführung von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen durchaus GATT-konforme Maßnahmen, solange sie sich nicht auf einen bestimmten Bereich wie die Textil- und Bekleidungsindustrie konzentrieren. Beide Kriterien sind in den meisten Lieferländern erfüllt. Im Falle der Bundesrepublik Deutschland können seit Mitte der fünfziger Jahre Zahlungsbilanzschwierigkeiten nicht geltend gemacht werden, ganz abgesehen davon, daß sich die bestehenden Einfuhrbeschränkungen gegenüber Ländern der Länderliste B auf wenige Branchen beschränken (Tabelle 1).
- Die Einfuhrhemmnisse bei Textil- und Bekleidungszeugnissen in Entwicklungsländern richten sich wohl kaum gegen die potentiellen Einfuhren aus Industrieländern, sondern gegen die Einfuhren aus anderen Niedrigpreisländern. Ob die Entwicklungsländer sich gegenseitig den Marktzugang behindern sollten, mag dahingestellt bleiben. Auf jeden Fall kann die Textil- und Bekleidungsindustrie in Industrieländern die Beibehaltung der Kontingente nicht als Retorsion für die Verletzung eigener Exportinteressen rechtfertigen.

39. Als weiteres Indiz für den anomalen Charakter des Wettbewerbs wird behauptet, daß die Textil- und Bekleidungsausfuhren aus Niedrigpreisländern oft den Tatbestand des Dumping erfüllen. Abgesehen davon, daß der Dumpingvorwurf im Falle der Bundesrepublik bisher in keinem einzigen Fall für den Textil- und Bekleidungssektor belegt werden konnte, ist fragwürdig, inwieweit der Vorwurf des Dumping die Beibehaltung der Kontingente rechtfertigen kann. In Fällen von Dumpingimporten hätten die Industrieländer die GATT-konforme Möglichkeit, diesen Einfuhren durch die Erhebung von Anti-Dumping-Zöllen zu begegnen.

40. Abschließend soll noch das folgende, oft vorgetragene Argument beleuchtet werden. Diesem Argument zufolge mache die Textilindustrie einen derartigen drastischen Prozeß der Kapitalintensivierung durch, daß Anbieterländer mit einem Überschuß an Arbeitskräften schlecht beraten seien, ihre Exportbemühungen auf Textilprodukte zu konzentrieren, da dieser Exportartikel immer kapitalintensiver werde und deshalb vergleichsweise wenig Arbeitsplätze bereitstelle. Protektion der heimischen Industrie gerät diesem Argument zufolge fast zu einer entwicklungspolitischen Heldentat: man halte ja gewissermaßen die Entwicklungsländer davon ab, sich entwicklungspolitisch auf das falsche Pferd zu setzen und sich dadurch langfristig selbst zu schaden.

Zu diesem Argument ist zweierlei zu sagen.

Tabelle 2 - Faktorabsorption in ausgewählten Industriezweigen

	Jahr			Jahresdurchschnittliche Änderungsrate (vH)		
	1959	1964	1970	1964/59	1970/64	1970/59
Faktor Kapital						
Bruttoanlagevermögen ^a (Mill. DM)						
Textilindustrie	10 248	13 816	17 647	6,2	4,2	5,1
Bekleidungsindustrie	2 051	3 094	4 132	8,6	4,9	6,6
Industrie insgesamt	176 152	254 599	347 974	7,6	5,3	6,4
Bruttoanlagevermögen je Beschäftigten ^a (1 000 DM)						
Textilindustrie	17,1	24,9	35,2	7,8	5,9	6,8
Bekleidungsindustrie	6,0	8,0	10,9	5,9	5,3	5,6
Industrie insgesamt	22,7	30,7	40,4	6,2	4,7	5,4
Investitionsvolumen ^a (Mill. DM)						
Textilindustrie	797	894	1 043	2,3	2,6	2,5
Bekleidungsindustrie	205	271	257	5,8	- 0,9	2,1
Industrie insgesamt	16 219	20 434	27 186	4,7	4,9	4,8
Faktor Arbeit						
Beschäftigte (1 000)						
Textilindustrie	600,7	555,8	501,5	- 1,6	- 1,7	- 1,6
Bekleidungsindustrie	339,2	387,8	379,1	2,7	- 0,4	1,0
Industrie insgesamt	7 764,9	8 301,2	8 603,0	1,3	0,6	0,9
Beschäftigtenstunden (Mill.)						
Textilindustrie	1 196,8	1 028,2	897,2	- 3,0	- 2,3	- 2,6
Bekleidungsindustrie	661,2	686,6	628,7	0,8	- 1,5	- 0,5
Industrie insgesamt	15 929,3	16 125,3	16 280,6	0,2	+ 0,1	+ 0,2
Produktionsergebnis je Beschäftigten (1 000 DM)						
Textilindustrie	11,8	15,9	21,9	6,1	5,5	5,8
Bekleidungsindustrie	11,2	12,9	15,8	2,9	3,4	3,1
Industrie insgesamt	17,3	22,5	30,2	5,4	5,0	5,2

^aIn konstanten Preisen von 1962.

Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Produktionsvolumen und -potential, Produktionsfaktoren der Industrie im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einschl. Saarland und Berlin (West). Statistische Kennziffern, 11. Folge (1959-1970), Berlin, 1971. - Eigene Berechnungen.

Einmal liefert die Entwicklung während der letzten Dekade (1959 bis 1970) nur wenig empirische Evidenz für diese überaus starke Kapitalintensivierung (vgl. Tabelle 2). Zwar hat das Bruttoanlagevermögen je Beschäftigten in der Textilindustrie während der letzten Dekade (jährlich 6,8 vH) stärker zugenommen als in der Gesamtindustrie (5,4 vH), die Investitionen waren damit arbeitssparender als im Industriedurchschnitt. Aber gleichzeitig erreichte die Textilindustrie 1970 mit knapp über 35 000 DM Bruttoanlagevermögen je Beschäftigten noch nicht den Industriedurchschnitt von gut 40 000 DM Bruttoanlagevermögen je Beschäftigten. Sie gehört also keineswegs zu jenen Industrien, die kapitalintensiver sind als der Durchschnitt aller Industrien.

Was das Tempo der Kapitalintensivierung in der Textilindustrie anbetrifft, bleibt festzuhalten, daß die jahresdurchschnittliche Zuwachsrates des Bruttoanlagevermögens je Beschäftigten in der ersten Hälfte der Dekade mit + 7,8 vH deutlich über der jahresdurchschnittlichen Zuwachsrates während der zweiten Hälfte der letzten Dekade (+ 5,9 vH) liegt.

Dies war konform mit der Entwicklung im Industriedurchschnitt. Ob die oft angeführte drastische Kapitalintensivierung der Textilindustrie eintreten wird, mag dahingestellt bleiben. Festzuhalten bleibt jedenfalls, daß diese These durch die bisherige Entwicklung nicht gestützt wird.

41. Die oben skizzierte These hat aber noch einen - wie ich meine, gefährlichen - handelspolitischen Aspekt. Die These legt die Vermutung nahe, als sei es Aufgabe der Industrieländer darüber zu befinden, auf welches - bildlich gesprochen - entwicklungspolitische Pferd sich die Entwicklungsländer zu setzen haben. Darüber aber können und müssen die Entwicklungsländer selbst entscheiden. Unsere Aufgabe bleibt es in diesem Zusammenhang einzig und allein, Hürden zu beseitigen, die bei den Entwicklungsländern - wohl nicht zu unrecht - den Eindruck erwecken, daß billige Arbeitskraft hochwillkommen ist, solange sie komplementäre Rohstoffe produziert, aber auf sehr viel Ablehnung stößt, wenn sie sich der Produktion von substitutiven - und damit konkurrierenden - Industrieprodukten zuwendet.