

Langhammer, Rolf J.

**Working Paper — Digitized Version**

## Die Handelspolitik der EG nach 1992: Die "Integrationsdividende" in Gefahr

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 214

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Langhammer, Rolf J. (1993) : Die Handelspolitik der EG nach 1992: Die "Integrationsdividende" in Gefahr, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 214, ISBN 3894560576, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/781>

**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 Handelspolitik der EG nach 1992

## Die "Integrationsdividende" in Gefahr

von Rolf J. Langhammer

### AUS DEM INHALT

- Die Handelspolitik der Gemeinschaft ist im Jahre Eins des Binnenmarktes deutlich ins Schlingern geraten. Drei Faktoren haben dazu beigetragen. Erstens mußten "Altlasten" aus der Vor-Binnenmarktzeit in Gestalt unterschiedlicher nationaler Handelspolitiken vereinheitlicht werden, um einen völlig ungehinderten innergemeinschaftlichen Warenverkehr zu verwirklichen. Zweitens hat in kurzer Zeit der Angebotsdruck aus verschiedenen Drittländern in den Produktgruppen, deren Standort in der Gemeinschaft seit langem gefährdet ist und die deshalb von Politikern als "sensibel" bezeichnet werden, deutlich zugenommen. Drittens sind fundamentale Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten darüber aufgebrochen, welchen Beitrag die Gemeinschaft zur internationalen Handelsordnung leisten und wie die Handelspolitik auf Rezession und steigende Dauerarbeitslosigkeit reagieren soll.
- In der "Altlasten"-Frage zeigen die Beispiele "Kraftfahrzeuge aus Japan" und "Bananen aus Lateinamerika", daß sich in der EG Mehrheiten für protektionistische Politiken durchsetzen konnten. Die bisher getroffenen Maßnahmen sind allokatonspolitisch schädlich und ordnungspolitisch verfehlt. Sie belasten die Konsumenten in den früher offenen nationalen Märkten (in erster Linie die deutschen Konsumenten), hemmen die Innovationsdynamik innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft, schaffen Präzedenzfälle für einen "managed trade" und lassen weltweit das Gespenst der Festung Europa aufleben.
- Dem rasch anwachsenden Angebotsdruck bei "sensiblen" Gütern begegnet die Gemeinschaft vorzugsweise zunächst mit präventiven Maßnahmen. Es werden Antidumpingverfahren angedroht, Mindestpreise gefordert und ein Exportwohlverhalten angeregt, bevor zu handelsbeschränkenden Maßnahmen gegriffen wird. Dabei spielt die Gemeinschaft in den bilateralen Konsultationen außerhalb des GATT ihre ganze Verhandlungsmacht als vielfach wichtigster Exportmarkt aus Mittel- und Osteuropa, obgleich gegenüber anderen Drittländern klar bevorzugt, werden von der Prävention nicht ausgenommen. Dies beweist das Beispiel Stahl.
- Was die internationale Handelsordnung betrifft, so zeigt das Memorandum der französischen Regierung vom Mai 1993 zur Rolle der EG in der Uruguay-Runde und zur künftigen Handelspolitik der Gemeinschaft einen weitgehenden Bruch mit den Regeln der Multilateralität, der fortschreitenden Liberalisierung und der Nichtdiskriminierung zwischen Sektoren. Frankreich fordert eine Sonderstellung für Sektoren wie Landwirtschaft und Zivilluftfahrt, einen wirksamen handelspolitischen Schutz für die Gemeinschaft und einen stärkeren Einsatz bilateraler Instrumente. Würde sich die Gemeinschaft diese Forderungen zu eigen machen, dann würden die Erfolge aus vielen GATT-Runden zunichte gemacht.
- Setzt sich das fort, was 1993 an Restriktionen in der Handelspolitik sichtbar wurde, so wird die EG-Handelspolitik in Zukunft stärker bilateral ausgerichtet sein. Zudem wird die Gemeinschaft präventive Maßnahmen — gestützt auf ihre Verhandlungsmacht — einsetzen und die Interessen von Noch-Nicht-Mitgliedern (Mittel- und Osteuropa) stärker zu Lasten anderer Drittländer berücksichtigen. Der schwache Lichtblick, statt mengenmäßiger Beschränkungen verstärkt Zollkontingente einzusetzen, wird dann verblassen, wenn die Gemeinschaft, wie im Bananenbeispiel geschehen, derartige Kontingente mit Prohibitivzöllen versieht.

## Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. Die EG nach 1992 im Wechselbad: Genugtuung, Verwirrung, Ernüchterung ...</b>   | <b>3</b>  |
| <b>II. Die Vollendung des Binnenmarktes und seine Öffnung in “sensiblen”<br/>Bereichen: Zwei Paar Schuhe in der Handelspolitik?.....</b> | <b>7</b>  |
| <b>1. Nationale und gemeinschaftliche mengenmäßige Beschränkungen.....</b>   | <b>7</b>  |
| a. Kraftfahrzeuge aus Japan .....  | 7         |
| b. Bananen aus Lateinamerika .....   | 9         |
| c. Stahl aus Mittel- und Osteuropa.....  | 11        |
| d. Textilien, Bekleidung, Fisch, Schuhe, Keramik .....   | 14        |
| <b>2. Technische Standards .....</b>   | <b>15</b> |
| <b>III. Bilateralismus nach 1992 auf dem Vormarsch?.....</b>   | <b>16</b> |
| <b>IV. Die Gemeinschaft und die Uruguay-Runde: Dank Frankreich eine<br/>unendliche Geschichte.....</b>                                   | <b>18</b> |
| <b>V. Eckpfeiler der künftigen EG-Handelspolitik .....</b>   | <b>21</b> |
| <b>Literaturverzeichnis.....</b>   | <b>28</b> |

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Langhammer, Rolf J.:**

Die Handelspolitik der EG nach 1992 : die  
"Integrationsdividende" in Gefahr / von Rolf J. Langhammer.

Institut für Weltwirtschaft Kiel. - Kiel : Inst. für  
Weltwirtschaft, 1993

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 214)

ISBN 3-89456-057-6

NE: GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel  
D-24100 Kiel

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht  
gestattet, den Band oder Teile daraus  
auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

## I. Die EG nach 1992 im Wechselbad: Genugtuung, Verwirrung, Ernüchterung

### *Genugtuung*

Innerhalb einer kurzen Zeitspanne hat die Europäische Gemeinschaft ein Wechselbad hinsichtlich ihrer Selbst- und Fremdeinschätzung erfahren. Am Anfang stand Genugtuung, die Hoffnung auf die Zahlung einer nennenswerten "Integrationsdividende" weckte. Sie stützte sich im wesentlichen auf fünf Faktoren. *Erstens* konnte die Gemeinschaft zu Beginn des Jahres 1993 Mißerfolge in der monetären Integration mit dem Hinweis auf die weitgehend friktionslose und pünktliche "Vollendung" der realwirtschaftlichen Integration kompensieren. Das Binnenmarktprogramm wurde fristgerecht in Kraft gesetzt, ohne daß bei den Handelspartnern sofort die bekannte Furcht vor der Festung Europa wiederauflebte. Sie hatten in den Jahren zuvor mit Mehrexporten von einer höheren Wachstumsdynamik der Gemeinschaft profitiert und dies nicht zu Unrecht der Glaubwürdigkeit des Programms und seinen investitionsbelebenden Wirkungen zugeschrieben. Das Schlagwort "Fortress Europe" kehrte sich in den Begriff "Opportunity Europe" [Hufbauer, 1990] um.<sup>1</sup>

*Zweitens* ergab sich für die EG statistisch gesehen ein Bedeutungszuwachs im Welthandel dadurch, daß sie zum mit Abstand größten Handelspartner avancierte, wenn man den intra-EG Handel unberücksichtigt läßt [GATT, 1993a, No. 98].<sup>2</sup>

*Drittens* konnte die Gemeinschaft auch die Frage, welcher der drei großen Welthandelspartner am offensten ist, für sich entscheiden. Unabhängig davon, ob der Anteil der Importe (einschließlich oder ausschließlich der Energiegüter) an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung oder das Verhältnis der Importe zur heimischen Bruttoproduktion zuzüglich der Nettoimporte (heimische Marktversorgung) als Indikator für Marktoffenheit zugrunde gelegt wird, konnte die Gemeinschaft in der jüngsten Vergangenheit den USA den Rang ablaufen

[EC, 1993b, S. 7, 15–17; UNCTAD, 1992, S. 534–544].<sup>3</sup>

*Viertens* erfuhr die Gemeinschaft durch den regelmäßigen "handelspolitischen TÜV" des GATT (Trade Policy Review Mechanism), dem sich die Gemeinschaft 1993 zum zweiten Male unterziehen mußte, noch mehr Genugtuung als durch Zahlen. Das GATT-Sekretariat attestierte der Gemeinschaft sowohl einen wesentlichen Wachstumsbeitrag dank des Binnenmarktprogramms als auch erfolgreiche Bemühungen beim Abbau noch bestehender nationaler Handelshemmnisse [GATT, 1993b, Document C/RM/S/36A, S. VI, VII]. Allerdings verhehlte der Bericht auch nicht, daß sich dieses Urteil in erster Linie auf die Boomphase der späten achtziger und frühen neunziger Jahre stützte. Er setzte angesichts wesentlich größerer weltwirtschaftlicher und eigener Probleme deutliche Fragezeichen hinter die Fortsetzung dieses Kurses.

*Fünftens* gelang es der Gemeinschaft, einige handelspolitische Querelen im Dauerstreit mit den USA, wie die Wechselkursgarantien im Falle des Airbus, den Sojabohnenstreit oder die Begünstigungen heimischer Anbieter bei öffentlichen Aufträgen in der Telekommunikation, auf ein abgelegeneres Gleis zu schieben und auch insgesamt mehr Konzessionsbereitschaft in der Uruguay-Runde zu vermitteln. Damit schien die Gemeinschaft zumindest zeitweise das Stigma, wesentlich für die Ergebnislosigkeit der multilateralen Handelsvereinbarungen seit 1990 verantwortlich zu sein, ablegen zu können. Allerdings konnte auch damit nicht die Befürchtung verdrängt werden, ein einzelnes Mitgliedsland sei heute immer noch in der Lage, die gesamte Gemeinschaft als Geisel gegen eine substantielle Reform der Agrarpolitik und gegen einen Befreiungsschlag in der Uruguay-Runde zu mißbrauchen [Wolf, 1993].

### Verwirrung

Warum die Gemeinschaft nach einer kurzen Zeitspanne der Genugtuung rasch in eine Verwirrungsphase eintrat, ist sowohl aus der Sicht der "Integrationsvertiefung" als auch der "Erweiterung" zu begründen. Erschwerend für die Vertiefung hat sich ausgewirkt, daß die Zeitpläne hinsichtlich der Vollendung der Währungs- und Wirtschaftsunion ins Rutschen geraten sind. Normale realwirtschaftliche Anpassungserfordernisse bis hin zu massiven realen Schocks haben die Mitgliedsländer in so unterschiedlichem Maße getroffen, daß ein Mehr und nicht ein Weniger an realen Wechselkursanpassungen notwendig geworden ist. Es ist zur Zeit nicht sichtbar, daß dieser Bedarf so deutlich und rasch abnehmen wird, daß die Vereinbarungen von Maastricht termingerecht umgesetzt werden können. Erwartungen, die die Entscheidungen der Investoren prägen, deuten eher in die Richtung, daß die Gemeinschaft in Zukunft noch einen hohen Preis in Gestalt niedrigen Wachstums dafür zu zahlen hat, daß sie am Ziel der Währungsunion festhält.

Zudem ist der verfassungsrechtliche Rahmen der künftigen Gemeinschaft unklar. Dies ist ein wesentliches Manko für eine Gemeinschaft, die Rechte und Pflichten nicht in einem Klima des stillschweigenden Konsenses und der Evolution festlegt, sondern konstruktivistisch ein weitreichendes Mosaik von vertraglichen Regeln und gerichtlichen Entscheidungen schafft, den sogenannten "acquis communautaire". Die Unklarheit darüber, wer welche Entscheidungen auf welcher Grundlage trifft, schafft aber auch weltwirtschaftliche Unsicherheiten. Das ursprünglich politisch gemünzte Verdikt des früheren amerikanischen Außenministers Kissinger, die EG habe im Gegensatz zu den USA keine Telefonnummer, hat seine wirtschaftspolitische Relevanz spätestens in der Uruguay-Runde erhalten. Das Hin und Her zwischen nationalen Regierungen, Ministerrat und Kommission dürfte Investitionsentscheidungen weltweit mit einem Unsicherheitsabschlag belastet haben.

Verwirrung stiften aber auch Erweiterungspläne. Da ist zum einen das Nein der Schweiz

zum Eintritt in den Europäischen Wirtschaftsraum, das die sorgfältig austarierten EG-Eintrittspreise zwischen den EFTA-Staaten (Kohäsionsfonds) über den Haufen warf und neue Verhandlungen notwendig machte. Schwerer noch wiegt, daß die Beitrittskandidaten die Dänemark zugestandenen Ausnahmen vom Maastricht-Abkommen zum Anlaß nehmen, auch für sich Regeln "à la carte" zu verlangen.

Schließlich gibt die Verwirklichung binnenmarktgleicher Verhältnisse Anlaß zur Verwirrung. Es hat sich rasch gezeigt, daß die Mitgliedstaaten auch nach 1992 noch sehr unterschiedliche Vorstellungen von freiem innergemeinschaftlichem Handel mit Gütern aus Drittländern haben, die vor 1993 nationalen Quoten unterlagen. Eine Gruppe von Mitgliedstaaten (die Bundesrepublik, die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Dänemark) wendet nationale Quoten nicht mehr an und kümmert sich nicht mehr darum, ob und welche Drittländerprodukte innerhalb der Gemeinschaft weiterverkauft werden. Dies entspricht ganz und gar der Logik des Binnenmarktes, in dem innergemeinschaftlicher Handel eigentlich nicht mehr registriert werden dürfte (und könnte). Eine andere Gruppe (Belgien, Frankreich, Spanien, Italien) nimmt daran Anstoß, weil sie bei einigen sogenannten sensiblen Gütern auf die Einhaltung "traditioneller" Regionalstrukturen der Handelsströme drängt und Weiterverkäufe von Drittländerprodukten in der Gemeinschaft am liebsten untersagen möchte. Im Klartext ist dies ein Votum für die Beibehaltung der Marktsegmentierung, wie sie nicht nur bei japanischen Autos und Dollarbananen, sondern auch bei bestimmten Textilien, Schuhen, Elektronikartikeln, Spielzeug und Keramikwaren vor 1993 üblich war.<sup>4</sup>

Die Verwirrung über das, was ein freier innergemeinschaftlicher Handel ist, hat die Gemeinschaft selbst zu verantworten. Sie hat den Art. 115 EWG-Vertrag, der nationale Quoten auf Antrag hin sanktionierte, nicht ersatzlos gestrichen, sondern in neuem Gewande im Maastricht-Vertrag am Leben erhalten. Dies geschah, obwohl die Europäische Einheitsakte keine Handhabe für EG-interne Maßnahmen gegen

indirekte Importe aus Drittländern bietet.<sup>5</sup> Jede Anwendung dieses Artikels, wie sie von der italienischen Regierung im Frühjahr 1993 ins Spiel gebracht wurde, wäre ein elementarer Verstoß gegen das Binnenmarktprinzip.

Handelspolitische Verwirrung ergab sich auch aus dem Streit zwischen der Bundesregierung und der Kommission über Beschlüsse des Ministerrates zu Sanktionen im Telekommunikationsbereich gegen die USA. Zur Debatte stand, ob die bilateralen Abmachungen zwischen der Bundesrepublik und den USA, die Ausnahmen von der Anwendung derartiger Sanktionen betreffen, über EG-Beschlüsse zu stellen sind. Die EG-Kommission verneinte dies im Gegensatz zur Bundesregierung [FAZ, 15.6.1993].

Schließlich hat die Frage, ob der Kommission mehr Kompetenzen vom Ministerrat bei der Anwendung handelspolitischer Maßnahmen (Antidumpingverfahren und Ausgleichszollverfahren) übertragen werden sollten, Anlaß zur Verwirrung gegeben. Eine Änderung der gegenwärtigen Praxis, die Anwendung derartiger Maßnahmen nur mit einer qualifizierten Mehrheit im Ministerrat zu beschließen, würde der Kommission weitaus mehr Entscheidungsmacht geben als bisher. Eine Gruppe von EG-Mitgliedern, zu denen auch die Bundesrepublik gehört, hegt den Verdacht, daß die Kommission restriktiver als der Ministerrat entscheiden würde, und hat daher gegen die Übertragung von Kompetenzen votiert. Diese Gruppe besitzt eine Sperrminorität.

So konnten sich sowohl der unbeteiligte Beobachter als auch die betroffenen Importeure im Frühjahr 1993 nicht des Eindrucks erwehren, daß die Verwirrung über die "gemeinsame Handelspolitik" ein Stadium erreicht hat, in dem es ungewollt zu einem Wettbewerb zwischen zwei Gruppen von Mitgliedern über die Regelauslegung gekommen ist. Zum Eklat ist es bislang nur deshalb nicht gekommen, weil sich die Betroffenen Zurückhaltung auferlegt haben und in Selbstbeschränkung üben.

### *Ernüchterung*

Ernüchternd hat auf die Gemeinschaft die "dramatische Verschlechterung der wirtschaftlichen Aussichten" [EC, 1993a, S. 3] gewirkt. Die Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft hat die 10-vH-Marke in einer Phase überschritten, in der Drittländer mit niedrigem Einkommen (von China bis Polen) den Angebotsdruck in relativ arbeits- und sachkapitalintensiven Industrien mit standardisierter Technologie verschärfen. Von der oberen Einkommensebene her droht der Gemeinschaft ebenfalls Ungemach. Die Kommission kommt in ihrem jüngsten Bericht über den Handel der Gemeinschaft zu der Aussage, daß in den achtziger Jahren "the modest performance of EC exports of high-tech products is reflected on the import side of its main trading partners, where EC products have consistently lost market shares" [EC, 1993b, S. 19]. Dabei muß zu denken geben, daß zu den traditionellen Konkurrenten USA und Japan zunehmend die neuen Industriestaaten (MC 15) treten, die zwischen 1982 und 1990 die größten Zuwachsraten beim Export von High-Tech-Produkten in die Gemeinschaft — zugebenermaßen von einem niedrigen Ausgangswert — erzielen konnten (Tabelle 1). So relativ einmütig die Diagnose vom Zusammentreffen außenwirtschaftlicher, konjunktureller und struktureller Ursachen<sup>6</sup> gestellt wird, so kontrovers werden Therapien diskutiert. Auch anerkannte Dummheiten feiern dabei fröhliche Urstände. So schließt der Generalsekretär der OECD, Jean-Claude Paye, Protektionismus in Gestalt von befristeten Zollerhebungen als ultima ratio nicht mehr aus [Die Zeit, 28.5.1993].

In dieser Phase der Ernüchterung liegen Analogien zur "Eurosclerosis"-Diskussion zu Beginn der achtziger Jahre nahe. Im Gegensatz zu damals aber leiden nationale Regierungen und die Gemeinschaft heute unter erheblichen Glaubwürdigkeitsdefiziten. "Denkzettelwahlen" sind innerhalb der EG zum normalen Alltag der Regierungen geworden, und dem Aufbruch der Gemeinschaft zu "fernen Integrationsgipfeln" folgt die Mehrheit der Bevölkerung noch nicht.

Tabelle 1 — Jährliche durchschnittliche Wachstumsraten von EG-Exporten und -Importen bei High-Tech-Produkten<sup>a</sup> nach ausgewählten Handelspartnern 1982–1991

|   | Extra-EG | USA  | Japan | EFTA | MC 15 <sup>b</sup> |
|---|----------|------|-------|------|--------------------|
| <b>Exporte (vH)</b>                                 |          |      |       |      |                    |
| 1982–86   | 8,1      | 18,7 | 10,7  | 15,5 | 6,5                |
| 1986–90   | 3,9      | 5,1  | 9,8   | 5,6  | 7,2                |
| 1982–90   | 6,0      | 11,7 | 10,3  | 10,4 | 6,8                |
| <b>Importe (vH)</b>                                 |          |      |       |      |                    |
| 1982–86   | 11,2     | 8,3  | 19,4  | 15,3 | 20,3               |
| 1986–90   | 11,7     | 10,1 | 9,2   | 9,2  | 21,0               |
| 1982–90   | 11,4     | 9,2  | 14,2  | 12,2 | 20,6               |
| <b>Durchschnittliche<br/>Export-Import-Relation</b> |          |      |       |      |                    |
| 1982  | 1,1      | 0,4  | 0,2   | 1,2  | 2,0                |
| 1984  | 1,0      | 0,5  | 0,1   | 1,2  | 1,2                |
| 1986–91   | 0,85     | 0,53 | 0,1   | 1,08 | 0,85               |

<sup>a</sup>Die Definition von High-Tech-Produkten leitet sich aus der F&E-Intensität (F&E-Ausgaben je Outputeinheit) ab und umfaßt 130 Erzeugnisse. Zur Liste vgl. Eurostat [c]. — <sup>b</sup>Wettbewerbsstarke Entwicklungsländer: Argentinien, Brasilien, Hongkong, Indien, Indonesien, Israel, Macao, Malaysia, Mexiko, Philippinen, Singapur, Südkorea, Taiwan, Thailand, früheres Jugoslawien.

Quelle: EC [1993b, Tab. 91, 92].

Diese Hintergründe begünstigen nicht nur scharfe Verteilungskonflikte innerhalb der Gemeinschaft. Sie ziehen auch Drittländer in weltweite Verteilungskonflikte hinein. Eine stärker nach innen orientierte und in sich zerstrittene Gemeinschaft wird kaum die Kraft dazu aufbringen, dem Angebotsdruck von außen nachzugeben und selbst substantielle Beiträge zur weiteren Marktöffnung zu leisten. Diese Konflikte treffen allerdings Drittländer je nach Grad ihres Vergeltungspotentials und ihrer vertraglichen Bindungen an die Gemeinschaft unterschiedlich hart. Länder mit geringem Drohpotential und schwachen vertraglichen Bindungen haben die schlechtesten Karten. Dies ist nichts Neues. So war Diskriminierung zwischen Handelspartnern immer das Herzstück der Handelspolitik der Gemeinschaft und mit deren Selbstverständnis als regionale Integrationsgemeinschaft ohne weiteres zu vereinbaren. Neu dürfte zweierlei sein:

*Erstens* wird die Gemeinschaft in ihrer Handelspolitik neben den Interessen der Vollmitglieder auch die Interessen der assoziierten ost-

und mitteleuropäischen Länder vertreten müssen, um den Wanderungsdruck zu mildern und das Einkommensgefälle an der Ostgrenze der Gemeinschaft einzuebnen. Derartige Interessen von Nicht-Mitgliedern vertrat die Gemeinschaft zwar bereits in der Vergangenheit in bezug auf die AKP-Staaten; aber im Gegensatz zu den ost- und mitteleuropäischen Ländern besaßen die AKP-Staaten kein bedeutendes Angebotspotential, so daß das handelspolitische Engagement der EG weitgehend unter der Rubrik Entwicklungspolitik verbucht werden konnte.

*Zweitens* zwingt der Binnenmarkt die Mitglieder dazu, restliche nationale Restriktionen gerade in den Industrien abzubauen, in denen die schützende Hand der eigenen Regierung sie ungeachtet der seit 1968 bestehenden Zollunionsregeln vor Anpassungsdruck bewahrte. Anpassung wurde in diesen Industrien also am längsten aufgeschoben. Unabhängig von der aktuellen Konjunktursituation dürfte die jetzt notwendige Anpassung um so tiefgreifender sein, (1) je weniger es in der Vergangenheit bereits EG-interne Substitute zum Drittländerangebot gab, (2) je schärfer die Einzelmärkte innerhalb



der Gemeinschaft voneinander segmentiert waren und (3) je größer die Preisdifferenzen zwischen den Märkten waren [vgl. für Textilien Faini et al., 1992; Hamilton, 1991].

Es geht also bei der Beurteilung der künftigen Handelspolitik der Gemeinschaft nach 1992 um drei Fragen: Wird die Gemeinschaft stärker zwischen Nicht-Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern differenzieren? Wird sie heimischen Produzenteninteressen auf den besonders geschützten Teilmärkten dadurch nach-

kommen, daß sie den früher relativ offenen Teilmärkten ein höheres Protektionsniveau verordnet? Wird sie jenseits von Zöllen und Quoten neue Maßnahmen einsetzen, die letztlich dazu führen, daß Handelsströme berührt beziehungsweise verzerrt werden?

Diese Fragen, die im Zusammenhang mit dem Binnenmarktprogramm gelöst werden müssen, werden im folgenden am Beispiel einiger "Altlasten" in der EG-Handelspolitik diskutiert.

## II. Die Vollendung des Binnenmarktes und seine Öffnung in "sensiblen" Bereichen: Zwei Paar Schuhe in der Handelspolitik?

### 1. Nationale und gemeinschaftliche mengenmäßige Beschränkungen

#### a. Kraftfahrzeuge aus Japan

Seit Bestehen der Gemeinschaft wurden Importe von Kraftfahrzeugen aus Japan in die Gemeinschaft so behandelt, als gebe es die Zollunion nicht.<sup>7</sup> Nationale Märkte wurden strikt voneinander segmentiert und Umgehungskäufe durch hohe Transaktionskosten erschwert. Marktanteile japanischer Fabrikate auf den großen Märkten mit Eigenproduktion lagen 1992 bei 14,3 vH (Bundesrepublik), 12,1 vH (Vereinigtes Königreich), 4 vH (Frankreich) und 2,9 vH (Italien) [GATT, 1993b, Document C/RM/5/36A, S. 146]. Preisspannen zwischen einzelnen Märkten betragen für identische Modelle mehr als 30 vH, wobei die geschützten Länder Spanien, Italien, Frankreich und das Vereinigte Königreich zwischen 1988 und 1991 immer die Höchstpreismärkte waren [GATT, 1993b, Document C/RM/S/36B, S. 64].

Im Juli 1991 schlossen die EG und Japan die Vereinbarung, nationale Quoten von 1993 abzuschaufen und den Marktzugang mit dem Ziel eines Marktanteils japanischer Direktimporte von 8,1 vH im Jahre 1999 (1,23 Millionen Einheiten von 15,1 Millionen geschätztem Gesamtangebot) sukzessive zu "liberalisieren" [Europe, 1991]. Im Jahre 2000 sollte der Markt

dann frei von Quoten und Plafonds sein. Keine andere Ziffer wurde in der Vereinbarung genannt, vor allem blieb offen, wie die Aufteilung zwischen "geschützten" Märkten und den Restmärkten vonstatten gehen und wie der Öffnungspfad zwischen den beiden zeitlichen Eckpunkten erfolgen sollte. Statt dessen wurden allgemeine Revisionsklauseln für den Fall vereinbart, daß die EG-Nachfrage drastisch sinken würde oder andere Anpassungsschocks aufräten. Interne Schätzungen, die Japan zum Zwecke der informellen Selbstbeschränkung zugänglich gemacht wurden, nannten Zielgrößen für den japanischen Marktanteil auf den geschützten Märkten im Jahre 1999 (Frankreich: 5,3 vH, Italien: 5,3 vH, Spanien: 5,4 vH, Portugal: 8,4 vH, Vereinigtes Königreich: 7 vH). Sollten diese Schätzungen realisiert werden, läge der japanische Marktanteil im Vereinigten Königreich im Jahre 1999 unter dem des Jahres 1992; für die Restmärkte bliebe ebenfalls ein niedrigerer Marktanteil (12,5 vH) als der gegenwärtige (Tabelle 2).<sup>8</sup>

Der Schutzcharakter dieser Vereinbarung und seine nach allen Erfahrungen äußerst negativen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen für Produzenten und Verbraucher in der Gemeinschaft sind bereits vielfach hervorgehoben worden [vgl. u.a. Sachverständigenrat, 1991, Ziffer 401, S. 206]. Ordnungspolitisch gilt, daß mit

Tabelle 2 — Der EG-Markt für japanische Kraftfahrzeuge: Die Vorstellungen der Gemeinschaft 1989–1999<sup>a</sup>

|   | 1989       | 1998 (Prognose) <sup>b</sup> | 1999 (Prognose) <sup>c</sup> |
|---|------------|------------------------------|------------------------------|
| <i>Geschützte Märkte</i>                            |            |                              |                              |
| Frankreich  |            |                              |                              |
| Gesamtangebot                                       | 2 667 000  | 2 850 000                    | 2 850 000                    |
| darunter: Angebot japanischer Unternehmen           | (3,0)      | 317 000 (11,1)               |                              |
| Importe aus Japan                                   |            | 162 000 (5,7)                | 150 000 (5,3)                |
| Japanische Produktion in der EG                     |            | 155 000 (5,4)                |                              |
| Italien   |            |                              |                              |
| Gesamtangebot                                       | 2 519 000  | 2 600 000                    | 2 600 000                    |
| darunter: Angebot japanischer Unternehmen           | (2,0)      | 290 000 (11,1)               |                              |
| Importe aus Japan                                   |            | 148 000 (5,7)                | 138 000 (5,3)                |
| Japanische Produktion in der EG                     |            | 142 000 (5,4)                |                              |
| Spanien   |            |                              |                              |
| Gesamtangebot                                       | 1 376 000  | 1 475 000                    | 1 475 000                    |
| darunter: Angebot japanischer Unternehmen           | (3,0)      | 280 000 (19,0)               |                              |
| Importe aus Japan                                   |            | 84 000 (5,7)                 | 79 000 (5,4)                 |
| Japanische Produktion in der EG                     |            | 196 000 (13,3)               |                              |
| Portugal  |            |                              |                              |
| Gesamtangebot                                       | 252 000    | 275 000                      | 275 000                      |
| darunter: Angebot japanischer Unternehmen           | (14,0)     | 58 000 (21,0)                |                              |
| Importe aus Japan                                   |            | 23 000 (8,4)                 | 23 000 (8,4)                 |
| Japanische Produktion in der EG                     |            | 35 000 (12,7)                |                              |
| Großbritannien                                      |            |                              |                              |
| Gesamtangebot                                       | 2 600 000  | 2 700 000                    | 2 700 000                    |
| darunter: Angebot japanischer Unternehmen           | (11,0)     | 783 000 (29,0)               |                              |
| Importe aus Japan                                   |            | 189 000 (7,0)                | 190 000 (7,0)                |
| Japanische Produktion in der EG                     |            | 594 000 (22,0)               |                              |
| <i>Alle geschützten Märkte</i>                      |            |                              |                              |
| Gesamtangebot                                       | 9 414 000  | 9 900 000                    | 9 900 000                    |
| darunter: Angebot japanischer Unternehmen           | (5,5)      | 1 728 000 (17,5)             |                              |
| Importe aus Japan                                   |            | 608 000 (6,1)                | 580 000 (5,9)                |
| Japanische Produktion in der EG                     |            | 1 122 000 (11,3)             |                              |
| <i>Nicht geschützte Märkte</i>                      |            |                              |                              |
| Gesamtangebot                                       | 4 531 000  | 5 200 000                    | 5 200 000                    |
| darunter: Angebot japanischer Unternehmen           | (17,4)     | 1 092 000 (21,0)             |                              |
| Importe aus Japan                                   |            | 714 000 (13,7)               | 650 000 (12,5)               |
| Japanische Produktion in der EG                     |            | 378 000 (7,3)                |                              |
| <i>EG insgesamt (einschließlich Ostdeutschland)</i> |            |                              |                              |
| Gesamtangebot                                       | 13 946 000 | 15 100 000                   | 15 100 000                   |
| darunter: Angebot japanischer Unternehmen           | (9,4)      | 2 820 000 (18,7)             | 2 430 000 (16,1)             |
| Importe aus Japan                                   | 1 237 000  | 1 320 000 (8,7)              | 1 230 000 (8,1)              |
| Japanische Produktion in der EG                     |            | 1 500 000 (10,0)             | 1 200 000 <sup>d</sup>       |

<sup>a</sup>Stückzahlen einschließlich kleiner Nutzfahrzeuge unter 5 t Bruttogewicht. Zahlen in Klammern sind Marktanteile in vH. — <sup>b</sup>EG-interne Projektionen, September 1990. — <sup>c</sup>Gemeinsame Prognosen der EG und Japans als Grundlage für Marktbeobachtung, Juli 1991. — <sup>d</sup>EG-interne Annahmen, Juli 1991. Fahrzeuge aus japanischer Produktion in der EG sind in der Übereinkunft zwischen der EG und Japan nicht aufgeführt.

Quelle: EC [1991].

der Übereinkunft ein Maß an Intransparenz und diskretionären Eingriffsmöglichkeiten erreicht wurde, das eine neue Qualität in der EG-Handelspolitik darstellt. Die Vereinbarung stand unter dem Ziel, einen Kompromiß zwischen den noch viel weitergehenden Protektionswünschen Frankreichs und Italiens und den ordnungspolitischen Bedenken der Bundesrepublik zu erzielen;<sup>9</sup> sie hat dafür einen hohen Preis gezahlt. Zum einen ist die Schutzklausel schwammig und daher weitreichend zu interpretieren. Zum anderen haben der selektive Charakter der Maßnahme (nur gegen japanische Kraftfahrzeuge) sowie interne EG-Schätzungen über das japanische "transplants"-Angebot Mitgliedstaaten wie Italien ermuntert, auf die Einbeziehung der "transplants" zu drängen, obwohl sie explizit nicht Gegenstand der Vereinbarung sind. Nicht der produktionstechnische Standort, sondern die vermeintliche Nationalität eines Produkts steht dann im Fadenkreuz der Maßnahmen. Ein krasserer Beispiel von "managed trade" mit weitreichenden investitionspolitischen Wirkungen und hoher Ad-hoc-Eingriffsintensität hat es in der EG-Handelspolitik bei Industriegütern bislang nicht gegeben.

Der Gedanke eines nichtsegmentierten Binnenmarktes wird dann ad absurdum geführt, wenn in der Kommission genaue Vorstellungen über den in sechs Jahren anzustrebenden Marktanteil Japans in einzelnen EG-Mitgliedstaaten bestehen. Der Verdacht, daß die Vereinbarung zwischen der EG und Japan nicht das letzte Wort sein könnte, wird dadurch geradezu herausgefordert, daß früheren Projektionen der Kommission zufolge die japanischen Direktexporte nach Frankreich, Italien und Spanien im Jahre 1999 im Vergleich zu 1998 absolut gesehen sogar sinken müßten (Tabelle 2), um den Zielwert vor dem Übergang zur quotenfreien Zeit zu erreichen. Da auf diesen drei Märkten dann am Ende der Übergangszeit die projektierten Marktanteile Japans immer noch deutlich niedriger wären als auf den anderen Teilmärkten, könnte eine Beseitigung aller Quoten, sofern sie eine ökonomische Wirkung hätten, im Jahre 2000 zu raschen Veränderungen in den regionalen Exportströmen innerhalb der Ge-

meinschaft hin zu den geschützten Teilmärkten führen. Es ist kaum vorstellbar, daß derartige Aussichten die Regierungen der drei Länder nicht dazu bewegen würden, die Gemeinschaft auf neue Beschränkungen gegen Japan einzuschwören. Wäre dem nicht so, dann wäre die Marktsegmentierung unwirksam und könnte auch aus der Sicht der Schutzbefürworter aufgegeben werden.

Gegenwärtig bezahlt der Verbraucher die Vereinbarung mit längeren Wartezeiten und höheren Preisen. Die heimische Automobilindustrie gewinnt Zeit und bezahlt sie sehr wahrscheinlich später mit einem Anpassungsstau, und der EG entgeht die ökonomische Rente, die die japanischen Anbieter mit höheren Preisen auf den bislang nicht geschützten Märkten realisieren können. Der ordnungspolitische Preis geht jedoch über den Sektor hinaus. Mit dieser Vereinbarung hat die EG zwei klassische Präzedenzfälle geschaffen: den Präzedenzfall für künftige Rezepturen von "managed bilateral trade" und den für Verletzungen des Binnenmarktprinzips. Beide Fälle gehen zumindest am Geist des GATT vorbei, auch wenn sie wegen ihres temporären Charakters und des Fehlens eines Anklägers die Buchstaben des GATT nicht verletzen sollten.

#### **b. Bananen aus Lateinamerika**

Vier Gruppen von Akteuren streiten seit Gründung der Gemeinschaft um gemeinsame Marktzugangsbedingungen für Bananen: EG-Mitgliedstaaten mit eigenen Produzenteninteressen im Mutterland oder überseeischen Territorien, EG-Mitgliedstaaten mit ausschließlichen Verbraucherinteressen, ehemalige französische, britische und italienische Kolonien und heutige Signatarstaaten der Lomé-Konventionen sowie lateinamerikanische Anbieter aus dem sogenannten Dollarraum. Die EG-Kommission vertritt in erster Linie die Interessen der Lomé-Anbieter. Sie sieht sich durch das Lomé-Abkommen rechtlich gebunden und hat darüber hinaus über den EG-Entwicklungsfonds Kredite in karibische Bananenbauprojekte vergeben, die bei der Liberalisierung der EG-Zugangsbe-

dingungen wohl abgeschrieben werden müßten [vgl. zu den Projekten COM, 1989, S. 47–48].

Der Streit ist oft karikiert worden, entbehrt aber keineswegs einer quantitativen und ordnungspolitischen Bedeutung. Bananen tragen zu immerhin 10 vH der EG-Nahrungsmittelimporte aus Entwicklungsländern bei. Sie besitzen ein geringes Verarbeitungspotential und spielen daher nur als Rohprodukt eine entscheidende Rolle im Exportangebot einzelner Länder. Zudem werden sie unter sehr unterschiedlichen Produktionskostenbedingungen angebaut und gelten als relativ homogene Güter ohne ausgeprägte Konsumentenpräferenzen gegenüber bestimmten Produktionsstandorten. Letzteres bedeutet, daß eine hohe Substitutionselastizität zwischen Produkten verschiedener Herkunft vermutet werden kann und daß damit nennenswerte Produktionskostenunterschiede erhebliche Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition einzelner Anbieter haben dürften.<sup>10</sup> Auch wenn Gewißheit darüber besteht, daß der Bananenmarkt sowohl in Produktion als auch Vertrieb stark oligopolistisch strukturiert ist und damit Markentreue sowie traditionelle regionale Strukturen des Handels perpetuiert, bleibt der Preis das entscheidende Wettbewerbskriterium. Dafür spricht, daß die Präferenzmarge von 20 vH es den Lomé-Anbietern nicht ermöglicht hat, sich einen nennenswerten Marktanteil auf den fünf quotenfreien Märkten zu sichern. Es wird geschätzt, daß eine Zolllösung bei unveränderter Behandlung der Lomé-Anbieter (einheitlicher Außenzoll von 20 vH auf Bananen aus Nicht-Lomé-Ländern) die Exporterlöse der Lomé-Anbieter halbieren und EG-Wohlfahrtsgewinne in Höhe von 6 vH der Drittländerimporte der EG mit sich bringen würde. Eine Importquote von 1,3 Mill. t auf Dollarbananen würde sich hingegen wohlfahrtmindernd auswirken (–4,6 vH) und die Exporterlöse der Lomé-Anbieter nahezu unverändert lassen (+1,3 vH) [Matthews, 1992, Tab. 5]. Nutznießer der Quotenrenten sind die Importeure und Großhändler, nicht aber die Exportländer. Unter den Trägern der Kosten rangieren die deutschen Verbraucher an erster Stelle.

Derartige Gewinn- und Verlustrechnungen sind seit Jahren bekannt und unbestritten. Ebenso bekannt sind die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht entstandenen Empfehlungen, einen gemeinsamen Außenzoll in Höhe des bestehenden (oder niedrigeren) Zolls mit einer entsprechenden Kompensation der Lomé-Anbieter als Verlierer zu kombinieren. Der Kompensationsbetrag hätte bei jährlich etwa 220 Mill. ECU (gemessen an den Lomé-Exporten in den Jahren 1991–1992) gelegen, d.h. über einen Zehnjahreszeitraum gemessen etwa 20 vH des gesamten Fördervolumens aus dem Europäischen Entwicklungsfonds, das in der 4. Lomé-Konvention vorgesehen war.<sup>11</sup>

Die Mehrheit der EG-Mitglieder hat sich jedoch ausschließlich vom Gedanken der Strukturkonservierung leiten lassen und daher eine Marktordnungs“lösung“ gefunden, deren Ziel es ist, den Lomé-Anbietern sowie den heimischen Anbietern (einschließlich der überseeischen Territorien) Anteile von jeweils 16–17 vH am Gesamtangebot auf dem EG-Markt (gemessen an dem für die Kommission relevanten Referenzjahr 1991) zu sichern.<sup>12</sup> Das im Rahmen dieser “Lösung“ vorgesehene Basiszollkontingent von 2 Mill. t kann nicht verdecken, daß es sich dabei um eine bindende Quote handelt, die in erster Linie gegen die Anbieter aus dem Dollarraum gerichtet ist, da das “traditionelle“ Lomé-Angebot von diesem Basiszollkontingent ausgenommen ist und somit vorrangig auch “gegen den Markt“ mit Hilfe von Lizenzen abgesetzt werden wird. Ohne eine von der EG zu genehmigende Aufstockung des Basiszollkontingents wird der Dollarbananenanteil eingefroren. Eine derartige Genehmigung wird jedoch die EG “interessewährend“ nur dann erteilen, wenn auch das nichttraditionelle Lomé-Angebot vom Markt aufgenommen würde, was sehr unwahrscheinlich ist. Jedoch können auch die Lomé-Anbieter mit dem Finger auf die Gemeinschaft weisen, denn auch ihre Expansionschancen werden gegenüber dem heimischen Angebot der EG durch das Zollkontingent für nichttraditionelle Lieferungen aus den Lomé-Ländern wirksam beschnitten. So werden letztlich Lomé-Anbieter vor Anbietern aus dem

Dollarraum und heimische EG-Anbieter vor Lomé-Anbietern geschützt.

Unter verschiedenen Ansätzen zu einer einheitlichen Handelspolitik für Bananen hat die Mehrheit der Mitglieder die für die EG- und Weltwohlfahrt teuerste Lösung gefunden, nämlich eine Kombination von diskriminierender und globaler Quote, verbunden mit Beihilfen für die heimischen Bananenanbieter.<sup>13</sup> Diese Kombination ist nicht nur aus fiskalischer Sicht teuer und sorgt für reale Einkommenseinbußen der Konsumenten. Sie ist auch allokatiospolitisch völlig kontraproduktiv, da sie die Produktionsstrukturen in den karibischen und afrikanischen Ländern ebenso wie die in den Anbaugebieten der EG-Mitgliedsländer konserviert und Wettbewerb zwischen Anbietern verschiedener Anbaugebiete unterbindet. Damit vernebelt sie die Signale, die von unterschiedlichen Produktionsbedingungen auf Allokationsentscheidungen ausgehen sollten. Sie setzt die Produktion in den karibischen Ländern der Abhängigkeit von europäischen Subventionsentscheidungen aus, vermittelt in diesen Ländern Anreize, die Produktion einkommensunelastischer und damit wenig wachstumsträchtiger Erzeugnisse fortzusetzen, und schafft dagegen in den lateinamerikanischen Ländern Anreize, auf die Produktion von Gütern und Dienstleistungen auszuweichen, die der Weltwohlfahrt weniger zuträglich sind. Einerseits besondere Anti-Drogen-Zollpräferenzen für diese Länder zu verabschieden und andererseits den Export herkömmlicher Güter aus den Ländern zu behindern, ist ein schwer zu begreifender Widerspruch.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist das Maßnahmenpaket deshalb zu verwerfen, weil es handelspolitische Instrumente, mit deren Hilfe Allokationsziele erreicht werden sollten, in den Dienst der Verteilungspolitik stellt, anstatt Verteilungsziele mit Hilfe produktungebundener Transferleistungen anzustreben. Es ist zudem diskriminierend und setzt neue (negative) Maßstäbe, was die Höhe des Zolläquivalents jenseits des Basiszollkontingents betrifft. Unter diesen Umständen mutet es wie ein schlechter Scherz an, daß sich die Gemeinschaft zu Be-

ginn der Uruguay-Runde dazu bereit erklärte, den Handel mit tropischen Erzeugnissen bevorzugt zu liberalisieren, um den Bedürfnissen von Entwicklungsländern nachzukommen.<sup>14</sup> Statt dessen ließ sie sich durch das Lomé-Abkommen rechtlich die Hände binden und unterwarf sich dem Diktat der Produzenten aus Kreta, Madeira, den Kanarischen Inseln, Guadeloupe und Martinique.

Parallelen zwischen der Behandlung von Auto- und Bananenimporten drängen sich insofern auf, als in beiden Fällen der bedeutendste Teilmarkt der EG, die Bundesrepublik, vor 1992 offen war und im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes in das Korsett einer protektionistischen Gemeinschaftspolitik gezwängt wurde. Die Frage, wie gerechtfertigt werden kann, daß der deutsche Konsument die Hauptlast der beiden neuen Gemeinschaftsregelungen tragen soll, könnte nur bei einem individuellen Klagerecht für Konsumenten gegen derartige Regelungen geklärt werden [vgl. hierzu Voigt, 1992, Kap. G]. Ein derartiges Recht besteht nicht, und so bleibt es das "Verdienst" der Gemeinschaft, mit der Bananenmarktordnung die Kosten der Information über Protektionismus und seine Auswirkungen auf das Realeinkommen der Konsumenten getragen zu haben. Sollte am Ende dieser "Aufklärung" eine von den Konsumenten per Wahlzettel (und nicht erst vom GATT) erzwungene Umkehr stehen, hätte die Bananenmarktordnung ex post ihr Gutes gehabt.

### c. Stahl aus Mittel- und Osteuropa

Die westeuropäische Stahlindustrie befindet sich seit dem Abflauen der vorübergehenden Erholung Ende der achtziger Jahre in einer derart gravierenden Anpassungskrise, daß für weite Bereiche der Massenstähle der gesamte Standort der Gemeinschaft zur Disposition steht. Im Gegensatz zur arbeitsintensiven Leichtindustrie blieb der importbedingte Anpassungsdruck in der westeuropäischen Stahlindustrie bis in die jüngste Vergangenheit hinein eher unterdurchschnittlich hoch. So trugen die extra-EG Importe 1990 nach Schätzungen des GATT nur zu 7 vH der gesamten Marktversor-

gung bei (Marktdurchdringungsrate), im Vergleich zum Industriedurchschnitt von 14,6 vH oder zu den Leichtindustrien mit über 20 vH bei Textilien, Bekleidung und Schuhen [GATT, 1993b, Document C/RM/S/36B, Tab. AV5]. Zwischen 1990 und 1992 sanken die EG-Eisen- und Stahlimporte sogar um 5,2 vH (in ECU) [Eurostat, b, No. 5, 1991, No. 5, 1993], so daß ein drastischer Anstieg der Marktdurchdringungsrate nicht zu erwarten ist. Es änderte sich jedoch die Regionalstruktur der Importe zugunsten der mittel- und osteuropäischen Länder: Zeitgleich zur schrittweisen Öffnung des EG-Marktes im Zusammenhang mit den Assoziierungsabkommen (Polen, CSFR und Ungarn) sowie dem Abbau alter COMECON-Beschränkungen (Bulgarien, Rumänien, UdSSR) stieg zwischen 1990 und 1991 der Anteil dieser sechs Länder an den EG-Importen von 12,9 vH auf 15,5 vH [Langhammer, 1993a, Tab. A2]. Deutliche Anstiege hatten dabei vor allem die ehemalige UdSSR und die ehemalige CSFR aufzuweisen.

Für die ehemalige CSFR muß sich allerdings die EG-Handelspolitik im Jahre 1992 wie eine Echternacher Springprozession vorgekommen sein. Mit Inkrafttreten des sogenannten Interim-Abkommens im März 1992 (vorzeitiges Inkraftsetzen der handelspolitischen Teile der Assoziierungsabkommen) beseitigten alle Mitgliedstaaten die noch bestehenden nationalen mengenmäßigen Beschränkungen auf Eisen- und Stahlimporte aus den drei mittel- und osteuropäischen Ländern [EC, 1993b, S. 35]. Ein knappes halbes Jahr später hingegen (August 1992) verhängte die Gemeinschaft auf Ersuchen der Bundesrepublik, Frankreichs und Italiens einseitig Quoten auf bestimmte Stahlimporte aus der früheren CSFR in diese drei Mitgliedstaaten. Dies geschah offensichtlich deshalb, weil Dumpingvorwürfe und/oder Forderungen nach freiwilliger Selbstbeschränkung nicht zu entsprechenden Verhaltensänderungen der CSFR-Anbieter geführt hatten [GATT, 1993b, Document C/RM/S/36A, S. 179–180]. Antidumpingverfahren gegen mehrere mittel- und osteuropäische Anbieter führten entweder zu Antidumpingzöllen oder Zusagen, den Export-

preis zu erhöhen [ibid., S. 182]; zudem verpflichteten sich Polen, Ungarn und Kroatien, in den kommenden Jahren jene Stahlrohrprodukte nur begrenzt zu liefern, auf die Ende 1992 vorläufige Antidumpingzölle festgesetzt wurden. Es blieb den betroffenen Ländern angesichts der Bedeutung des EG-Marktes für ihre Exporte nichts anderes übrig, als sich entsprechend zu verhalten, zumal auch die Assoziierungsabkommen weitreichende Schutzklauseln vorsehen.<sup>15</sup>

Das Vordringen der mittel- und osteuropäischen Anbieter soll nach dem Willen der Gemeinschaft künftig durch Zollkontingente als flankierende Maßnahme der internen Kapazitätsanpassung kanalisiert werden. Dies würde zwar keine Rückkehr zu direkten mengenmäßigen Beschränkungen bedeuten. Es würde aber dazu beitragen, das fortzusetzen, was von einigen Autoren als Kartellverhalten der Vereinigung europäischer Stahlanbieter (Eurofer) kritisiert wird, nämlich die Preise des heimischen Angebots zu überwachen und Mindestimportpreise durchzusetzen [Rollo, Smith, 1993; Messerlin, 1992].

Hinter dieser Bremsaktion der Gemeinschaft stehen zwei Tatsachen. *Erstens* ist es der ehemaligen CSFR, Polen und Ungarn gelungen, nach der stufenweisen Marktöffnung der EG bei einigen Eisen- und Stahlerzeugnissen rasch nennenswerte Anteile an den mengenmäßigen Drittländereinfuhren zu erlangen, so bei Schrott und Profilen. Hier lagen die Anteile der drei Länder 1992 bei insgesamt ungefähr 50 vH und waren damit zwischen 6 und 18 Prozentpunkte höher als 1991 (Tabelle 3). Bezieht man die frühere Sowjetunion beziehungsweise deren Nachfolgestaaten sowie kleinere Anbieter wie Bulgarien und Rumänien mit ein, so ist die Aussage zutreffend, daß sich die früheren RGW-Staaten zur wichtigsten Anbieterregion bei Massentählen außerhalb der Gemeinschaft entwickelt haben.<sup>16</sup>

*Zweitens* deuten die cif-Einheitswerte als Preisnäherungsgröße darauf hin, daß die Staaten die durchschnittlichen Preise aller Drittländeranbieter teilweise deutlich unterschreiten, also wesentlich billiger anbieten als die EFTA-Staaten, Kanada, Brasilien und Südkorea (Ta-

belle 3). Daraus pauschal Dumpingvorwürfe oder "unfair pricing" abzuleiten, ist jedoch nicht gerechtfertigt. Vergleiche mit einem Binnenmarktpreisniveau sind wegen der noch teilweise deutlich verzerrten Preisrelationen auf den Binnenmärkten der Anbieter und den Wechselkursverzerrungen vor allem bei den GUS-Staaten kaum möglich. Zudem muß der Sachkapitalstock als weitgehend abgeschrieben angesehen werden, so daß Abschreibungen kaum in die Preiskalkulation eingehen dürften. Der Dumpingvorwurf steht auch einer gesamtwirtschaftlichen Sicht im Wege. Aus ihr folgt, daß den Ländern aus verschiedenen Gründen (beispielsweise hohe Auslandsverschuldung, Unsicherheit bei der Einschätzung des Erfolgs der Systemtransformation, interne Absorptionsengpässe) nur langsam der Zugang zu internationalem Risikokapital gelingt und sie daher Kapitalgüterimporte zur Modernisierung des Sachkapitalstocks zunächst vornehmlich aus

Exporten in den einzigen für sie zur Zeit relevanten Markt, Westeuropa, finanzieren müssen.

Exporte in bestimmten, von der Gemeinschaft als "sensibel" bezeichneten Industriezweigen zu behindern, würde entweder exportorientierte Direktinvestitionen in diesen Industriezweigen abschrecken oder nur solche Investitionen seitens der westeuropäischen Anbieter anregen, die darauf abzielen, das mittel- und osteuropäische Angebot mit in die Kartelldisziplin einzubinden.<sup>17</sup> Würden die Anbieter in diese Disziplin eingebunden und würden sie ihre Exportpreise anheben, um der Drohung mit Antidumpingverfahren und Schutzklauseln zu entgehen, so gewännen sie ökonomische Renten, die sie mit verschlechterten Marktzugangsbedingungen "bezahlen" müßten. Ein Verzicht der EG auf derartige Drohungen würde nach Rollo und Smith [1993, S. 161] dazu führen, daß die Gewinne aus dem verbesserten Zugang

Tabelle 3 — EG-Stahlimporte aus Mittel- und Osteuropa 1991–1992

|                           | KN 7204 <sup>a</sup> |       |         | KN 7207 <sup>b</sup> |       |         | KN 7208 <sup>c</sup> |       |         | KN 7216 <sup>d</sup> |       |         |
|---------------------------|----------------------|-------|---------|----------------------|-------|---------|----------------------|-------|---------|----------------------|-------|---------|
|                           | 1991                 | 1992  | 1992/91 | 1991                 | 1992  | 1992/91 | 1991                 | 1992  | 1992/91 | 1991                 | 1992  | 1992/91 |
| CSFR                      |                      |       |         |                      |       |         |                      |       |         |                      |       |         |
| Importmengen <sup>e</sup> | 16,7                 | 20,9  |         | 7,8                  | 11,9  |         | 9,3                  | 11,1  |         | 6,8                  | 5,3   |         |
| Zuwächse (vH)             |                      |       | +15,7   |                      |       | +42,9   |                      |       | +64,4   |                      |       | -20,6   |
| Einheitswerte (ECU/t)     | 79,7                 | 78,8  |         | 185,9                | 186,8 |         | 275,8                | 251,4 |         | 275,5                | 259,8 |         |
| Polen                     |                      |       |         |                      |       |         |                      |       |         |                      |       |         |
| Importmengen <sup>e</sup> | 14,3                 | 25,3  |         | 11,9                 | 9,5   |         | 2,7                  | 3,6   |         | 28,6                 | 35,7  |         |
| Zuwächse (vH)             |                      |       | +63,4   |                      |       | -24,8   |                      |       | +81,4   |                      |       | +26,1   |
| Einheitswerte (ECU/t)     | 96,6                 | 84,7  |         | 198,9                | 192,1 |         | 272,8                | 242,2 |         | 287,4                | 264,2 |         |
| Ungarn                    |                      |       |         |                      |       |         |                      |       |         |                      |       |         |
| Importmengen <sup>e</sup> | 6,6                  | 9,5   |         | 1,3                  | 0,2   |         | 4,1                  | 4,1   |         | 7,1                  | 7,3   |         |
| Zuwächse (vH)             |                      |       | +34,3   |                      |       | -85,9   |                      |       | +40,6   |                      |       | +3,8    |
| Einheitswerte (ECU/t)     | 86,5                 | 79,8  |         | 250,9                | 120,9 |         | 288,5                | 264,4 |         | 301,6                | 259,0 |         |
| UdSSR (1991)              |                      |       |         |                      |       |         |                      |       |         |                      |       |         |
| Importmengen <sup>e</sup> | 14,1                 | —     |         | 23,2                 | —     |         | 20,7                 | —     |         | 0,7                  | —     |         |
| Zuwächse (vH)             |                      |       | —       |                      |       | —       |                      |       | —       |                      |       | —       |
| Einheitswerte (ECU/t)     | 124,9                | —     |         | 169,5                | —     |         | 242,8                | —     |         | 263,9                | —     |         |
| Rußland (1992)            |                      |       |         |                      |       |         |                      |       |         |                      |       |         |
| Importmengen <sup>e</sup> | —                    | 2,2   |         | —                    | 6,8   |         | —                    | 12,8  |         | —                    | 0     |         |
| Zuwächse (vH)             |                      |       | —       |                      |       | —       |                      |       | —       |                      |       | —       |
| Einheitswerte (ECU/t)     | —                    | 244,4 |         | —                    | 143,5 |         | —                    | 221,6 |         | —                    | 0     |         |
| Extra-EG Importe          |                      |       |         |                      |       |         |                      |       |         |                      |       |         |
| Importmengen <sup>e</sup> | —                    | —     |         | —                    | —     |         | —                    | —     |         | —                    | —     |         |
| Zuwächse (vH)             |                      |       | -7,6    |                      |       | -6,0    |                      |       | +37,7   |                      |       | +0,8    |
| Einheitswerte (ECU/t)     | 109,2                | 105,0 |         | 189,9                | 179,6 |         | 296,2                | 267,7 |         | 364,3                | 345,2 |         |

<sup>a</sup>Abfälle und Schrott aus Eisen oder Stahl. — <sup>b</sup>Halbzeug aus Eisen oder nichtlegiertem Stahl. — <sup>c</sup>Flachgewalzte Erzeugnisse aus Eisen und nichtlegiertem Stahl, warmgewalzt, 600 mm Breite oder mehr. — <sup>d</sup>Profile aus Eisen oder nichtlegiertem Stahl. — <sup>e</sup>In vH der EG-Importe aus Drittländern.

Quelle: Eurostat [a].

zum EG-Markt fast völlig durch den Verlust an Renten aufgezehrt würden. Aus dieser einkommensorientierten Sicht erwachsen den mittel- und osteuropäischen Ländern also kaum Nachteile aus nichttarifären Hemmnissen, die zu Preiserhöhungen führen würden, solange sie gegenüber konkurrierenden Drittländeranbietern begünstigt blieben. Die negativen Signalwirkungen verzerrter relativer Preise auf die Ressourcenallokation in der EG und den mittel- und osteuropäischen Ländern werden bei dieser Argumentation allerdings nicht berücksichtigt. Sie würden einen Anpassungsstau verursachen und damit die unausweichliche Anpassung zu einem späteren Zeitpunkt erschweren. Sowohl der EG als auch den mittel- und osteuropäischen Ländern würde damit ein Bärendienst erwiesen.

#### **d. Textilien, Bekleidung, Fisch, Schuhe, Keramik**

Die Vollendung des Binnenmarktes fällt zusammen mit rasch ansteigenden Importen in einer Reihe von Erzeugnissen, die vor 1993 entweder offiziellen nationalen Quoten oder "Grauzonenmaßnahmen" unterworfen waren. Zugleich hat sich die Produktivitätsschere zwischen einzelnen Mitgliedstaaten in den betroffenen Industrien weiter geöffnet, beispielsweise im Textil- und Bekleidungssektor [GATT, 1993b, Document C/RM/S/36A, S. 187]. Diese Koinzidenz läßt den Ruf nach Protektion in einigen Mitgliedstaaten erheblich lauter erschallen als in anderen, ohne daß jedoch die Kommission bislang der Versuchung erlegen wäre, die Anwendung des noch nicht gestrichenen Art. 115 EWG-Vertrag zu gestatten.<sup>18</sup>

Statt dessen wird eine Tendenz zur stärkeren Überwachung der extra-EG Importe mit Hilfe neuer rechnergestützter Informationssysteme auf Gemeinschaftsebene sichtbar, um eine lückenlose Information darüber zu gewinnen, welches EG-Mitgliedsland in welchem Zeitraum welche "sensiblen" Produkte importiert ("import surveillance"). Diese Informationen sollen in einen Konsultationsprozeß mit angebotsstarken Drittländern einfließen, um sie gegebenenfalls zu Verhaltensänderungen zu be-

wegen ("export monitoring"). Ein derartiges Verfahren kann im Streitfall jedoch nur dann den Nachweis erbringen, daß sich nach 1992 die traditionellen Einfuhrströme in die Gemeinschaft regional verändert haben, wenn indirekte Einfuhren unterbleiben. Eine Überwachung dieser Ströme wäre nur über Stichproben des Warenverkehrs im Hinterland der Grenze möglich oder, solange noch nicht das Ursprungslandprinzip bei der Mehrwertsteuer eingeführt ist, durch Kontrolle der Mehrwertsteuermeldungen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr. Im letztgenannten Fall würde die jetzige Übergangsregelung (bis zum Auslaufen des Bestimmungslandprinzips) mißbraucht, um einige Mitgliedsländer, die bis zuletzt nationale Quoten verteidigten, vor unkontrollierbaren Einfuhrmengen zu schützen.

Die Überwachung wird sich daher zunächst auf die Direktimporte konzentrieren, und hier läßt sich die Gefahr nicht leugnen, daß die Gemeinschaft auf Druck einzelner Mitgliedsländer Überwachungsmaßnahmen ausufern lassen wird, die den freien innergemeinschaftlichen Warenverkehr berühren. Für diese Vermutung spricht, daß der Importdruck bei bestimmten Erzeugnissen aus ehemaligen Zentralplanwirtschaften in kurzer Zeit rasch zugenommen hat und sich ein Preiswettbewerb entwickelt hat, dem das heimische Angebot bei gegebenen Faktorpreisen nicht standzuhalten vermag.

Zu dieser Kategorie gehören beispielsweise folgende Erzeugnisse:

*Fischereierzeugnisse aus Rußland, Polen, den baltischen Staaten sowie aus den skandinavischen EFTA-Staaten.* Die Gemeinschaft reagierte im März 1993 mit der Festsetzung von Mindesteinfuhrpreisen auf einen Dringlichkeitsantrag der französischen Regierung und machte den freien innergemeinschaftlichen Warenverkehr von der Einhaltung dieser Preise abhängig. Die Maßnahmen wurden zunächst bis Juni 1993 begrenzt und anschließend bis Oktober 1993 verlängert [Neue Zürcher Zeitung, 27./28.6.1993]. Zudem verschärfte die Gemeinschaft die Kontrollen von Hygiene- und Vermarktungsnormen. Sie entsprach jedoch (noch)



nicht der Forderung der französischen Regierung nach mengenmäßigen Beschränkungen.

*Schuhe aus der Volksrepublik China.* Die EG-Kommission forderte die Mitgliedsländer Anfang 1993 auf, nationale Quoten gegenüber Schuhimporten der Volksrepublik China bis zu einer Entscheidung über Gemeinschaftsquoten zu verlängern. Diese Forderung kam auf Initiative von Frankreich, Spanien und Italien zustande; sie wurde von der Bundesrepublik, dem Vereinigten Königreich, Dänemark und den Niederlanden zurückgewiesen. Diese Länder verlangten nach einer Studie, in der der angebliche Schaden für die europäische Schuhindustrie nachgewiesen werden sollte [Süddeutsche Zeitung, 15.2.1993]. Bis Mitte 1993 wurde keine Einigung erzielt, jedoch zeichnet sich eine Sonderregelung für Sportschuhe ab, die nach Angaben der heimischen Hersteller einem überdurchschnittlichen Importdruck unterliegen.<sup>19</sup>

Daneben gibt es eine Reihe von Erzeugnissen, für die widersprüchliche Angaben im Hinblick auf Importbarrieren auf Gemeinschaftsebene oder nationaler Ebene gemacht werden. Die Gemeinschaft hat gegenüber dem GATT die Existenz derartiger Maßnahmen in Abrede gestellt, während die handelspolitischen Berichte der Exportländer (vor allem Japans und Südkoreas) derartige Maßnahmen erwähnen.<sup>20</sup> Zu diesen Exportländern traten in jüngster Zeit Vietnam und Nordkorea, deren Seiden- und Keramikexporte nach Italien von der italienischen Regierung zum Anlaß genommen wurden, auch nach Vollendung des Binnenmarktes auf das angebliche Recht zur Verteidigung des nationalen Marktes nach Art. 115 EWG-Vertrag hinzuweisen [Financial Times, 24.3.1993].

## 2. Technische Standards

Technische Standards können zu einem gravierenden Handelshemmnis werden, wenn sie Bedingungen für den Markteintritt festsetzen, die von der heimischen Produktion leicht, von Importen jedoch nur unter sehr hohen Kosten erfüllt werden. Hinzu kommen Probleme beim Zugang zu der EG-internen Entscheidung über Standards und deren Implementierung sowie

bei der Anerkennung von nicht EG-ansässigen Institutionen und Verfahren zum Testen von Erzeugnissen. Diese Probleme gelten insbesondere für Erzeugnisse aus Entwicklungsländern. Erzeugnisse aus diesen Ländern werden oft unter völlig anderen Produktionsbedingungen (Faktorpreise, technische Ausstattungen der Betriebsstätten) erstellt und stehen nicht in einer engen Substitutionsbeziehung zu heimischen Erzeugnissen, deren Produzenten sich politisch leichter gegen restriktive Standards zur Wehr setzen würden.

Auch innerhalb der sehr viel homogeneren Gemeinschaft gibt es zur Zeit noch unterschiedliche technische Standards. Nach der Vollendung des Binnenmarktes müssen sie entweder gegenseitig anerkannt werden (Ursprungslandprinzip) oder gemeinschaftlich harmonisiert, d.h. administrativ angeglichen werden. Eine Kombination beider Möglichkeiten bestünde darin, Mindestanforderungen gemeinschaftlich festzulegen und darüber hinaus einzelnen Mitgliedern die Möglichkeit zu geben, ihre heimische Produktion strengeren Bedingungen zu unterwerfen. Der erste Weg, die Anerkennung von unterschiedlichen technischen Standards, ermöglicht Wettbewerb zwischen nationalen Standards und kann über ein marktwirtschaftliches Ausleseverfahren ex post zu einer Harmonisierung führen. Der zweite Weg, die Angleichung, schließt Wettbewerb hingegen aus und bedeutet eine Ex-ante-Harmonisierung. Für Drittländer wäre der erste Weg vorzuziehen, wenn ihr nationaler Standard einem der Standards eines Mitgliedslandes gleichkäme und dann von den anderen Mitgliedsländern akzeptiert werden müßte. Leider sieht es nicht danach aus, daß dieser Weg künftig beschritten wird.

Die Gemeinschaft hatte zunächst in ihrem Weißbuch von 1985 Hoffnungen geweckt, daß sie sich den Grundtenor der berühmten "Cassis de Dijon"-Entscheidung von 1979 (Anerkennung nationaler Standards, wenn sie sich im Ursprungsland bewährt haben) zu eigen machen würde. Der 1987 in der Einheitsakte beschlossene Art. 100b EWG-Vertrag bestätigte das Anerkennungsprinzip für den Fall, daß bis Ende 1992 keine Angleichung erfolgt wäre und der

Ministerrat jede gegenseitige Anerkennung mit qualifizierter Mehrheit beschließen würde. Voraussetzung für die Anerkennung war auch, daß die Kommission bereits vor Vollendung des Binnenmarktes, d.h. im Jahre 1992, eine Aufstellung aller rechtlichen Maßnahmen, die — obwohl für die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes von Bedeutung — noch nicht angeglichen worden waren, vorlegt. Die Kommission wurde aber bis Anfang 1993 nicht tätig [GATT, 1993b, Document C/RM/S/36A, S. 78], so daß sich das Anerkennungsprinzip quasi als Bestrafung für unterbliebene Angleichung nicht durchsetzen konnte. Für die vier zentralen Bereiche (beziehungsweise Ziele) Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz hatte die Kommission ohnehin nach Art. 100a EWG-Vertrag den Auftrag, Vorschläge zur Angleichung zu unterbreiten. Relevante Bereiche wie Arznei- und Nahrungsmittel sowie Kraftfahrzeuge wurden daher den umfassenden technischen Direktiven des Ministerrates, die eine Angleichung der Standards vorsehen, unterworfen.

Man kommt daher nicht umhin, Art. 100b angesichts der Bedeutung von Art. 100a und der dort genannten Bereiche eine Feigenblattfunktion beizumessen.<sup>21</sup> Somit scheint sich trotz der wegweisenden Rolle des Gerichtshofes

und seiner "Cassis de Dijon"-Entscheidung das Angleichungsprinzip durchzusetzen. Dies erschwert den Marktzugang für Drittländer, da sie keine Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen nationalen Standards haben. Auch ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß durch die Vorrangigkeit der vier Ziele entweder Mindeststandards restriktiver werden und/oder Interessengruppen ermuntert werden, auf freiwilliger Basis eigene "private" Standards zu vereinbaren, die den Zielen angeblich besser entsprechen als Importe. Ein Beispiel dafür sind die in jüngster Zeit von der heimischen Textil- und Bekleidungsindustrie in der Gemeinschaft vereinbarten Öko-Labels oder die Kennzeichnung von Thunfischkonserven als "dolphin friendly". Grundsätzlich besteht also nicht nur in den USA, sondern auch in der EG die Neigung, heimische Standards und Normen einseitig auf Produktionsmethoden in Drittländern auszudehnen, d.h. Produkte aus Drittländern explizit von der Verleihung derartiger "privater" Normen auszuschließen und sie damit gegenüber den Konsumenten als minderwertig oder gefährlich zu brandmarken. Dies geschieht auch dann, wenn mit dem Konsum dieser Produkte kein nachweisbarer Schaden für den Konsumenten verbunden ist.<sup>22</sup>

### III. Bilateralismus nach 1992 auf dem Vormarsch?

Die EG war nie eine tragende Stütze des Meistbegünstigungsprinzips, d.h. des Gebots der Nichtdiskriminierung. Vielmehr war handelspolitische Diskriminierung stets sowohl der Kernmechanismus regionaler Integration und ihrer Vollendung als auch ein Instrument der EG-Außen- und Entwicklungspolitik für und gegen Drittländer [Wolf, 1993, S. 3]. In ihrer Handelspolitik gegenüber den europäischen Nachbarn hat die Gemeinschaft daher seit Beginn der sechziger Jahre bilaterale Vereinbarungen in Gestalt von Assoziierungsabkommen (Griechenland, Türkei, Malta, Zypern), Freihandelsabkommen (EFTA-Staaten) und Kooperations-

abkommen (Mittelmeerländer) getroffen. Entwicklungsländer wurden handelspolitisch entweder durch spezielle Präferenzen (AKP-Länder) oder allgemeine Präferenzen (alle übrigen Entwicklungsländer) in ein hierarchisches Netzwerk von Vergünstigungen einbezogen. AKP- und EFTA-Staaten rangierten in dieser Hierarchie an oberster Stelle. Die ehemaligen sozialistischen Länder waren früher dem Meistbegünstigungsprinzip ohnehin entzogen, da sie entweder überhaupt nicht oder nicht "operative" Mitglieder des GATT waren. Ab 1991 wurden auch sie in das Netzwerk einbezogen und in der Hierarchie deutlich "befördert". Seit Beginn der

neunziger Jahre sind es daher nur noch die USA, Kanada, Japan, Australien, Neuseeland und Taiwan (wegen der Rücksichtnahme auf die Volksrepublik China), die keinen von den Meistbegünstigungsbedingungen abweichenden (d.h. besseren) Marktzugang genießen. Auf die sechs Länder entfielen 1992 nur noch 36 vH der EG-Importe aus Drittländern.

Trotz dieser Entwicklung läßt sich ein expliziter Bilateralismus, der wie in den USA das nationale Interesse in einem Handelsgesetz fixiert und die Regierung ungeachtet der GATT-Mitgliedschaft der USA zum einseitigen Handeln gegen Staaten ermächtigt, für die EG bislang nicht nachweisen. Weder hat die Gemeinschaft das seit 1984 bestehende "neue handelspolitische Instrument" extensiv eingesetzt,<sup>23</sup> noch wurde beispielsweise das "Gemeinschaftsinteresse" bei Antidumpingverfahren explizit definiert.

Dennoch sind Befürchtungen ernst zu nehmen, die Gemeinschaft werde in Zukunft stärker als früher handelspolitische Konflikte direkt mit einzelnen Partnerstaaten lösen beziehungsweise Maßnahmen gegen sie ergreifen. Dafür sprechen jüngste Entwicklungen und Ereignisse, so beispielsweise, daß die Gemeinschaft

- seit der Krise der Uruguay-Runde ständig bilaterale Konsultationen mit den USA, am Rande auch mit Japan, abhält, die das GATT zum reinen Zuschauer degradieren;
- mit der Vereinbarung über die Marktöffnung gegenüber japanischen Kraftfahrzeugen einen Präzedenzfall geschaffen hat (Abschnitt II.1), der auch auf neue Anbieter, beispielsweise Südkorea, Anwendung finden könnte [GATT, 1993b, Document C/RM/S/36A, S. 145, Fn. 7];
- im Juni 1993 als Vergeltungsmaßnahme gegen eine angebliche Benachteiligung europäischer Anbieter bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen in den USA ihrerseits amerikanische Anbieter vom Zugang zu bestimmten öffentlichen Aufträgen in der Gemeinschaft ausschloß [Abl., b];

- bei solchen Streitschlichtungsverfahren des GATT, die gegen sie ausfallen (beispielsweise im Ölsaatenstreit), die benachteiligten Parteien unzureichend und/oder verspätet kompensiert [GATT, 1993a, No. 99, S. 3];
- in den regionalen Abkommen der GATT-Konformität der Maßnahmen zunehmend ein niedrigeres Profil zu geben scheint [GATT, 1993b, Document C/RM/S/36A, S. 197–198]. Von EG-Vertretern wird auch kein Widerspruch darin gesehen, bilaterale Streitfragen bilateral zu lösen, anstatt sie dem Streitschlichtungsmechanismus des GATT zu unterwerfen, so wie die USA und Kanada trotz ihres Freihandelsabkommens verfahren [GATT, 1993b, Document C/RM/M/36, S. 31].<sup>24</sup>

Diese Entwicklungen müssen vor dem Hintergrund einer zunehmenden Verhandlungsmacht der Gemeinschaft gesehen werden. Für viele Handelspartner hat sich in den achtziger Jahren die Schere zwischen der Bedeutung der EG als Exportmarkt für eigene Produkte und der des heimischen Marktes als Exportmarkt für die EG weiter geöffnet. Dies gilt in drastischer Weise für Mittel- und Osteuropa, aber auch für Afrika, Lateinamerika, den Mittleren Osten und die EFTA; für Japan zeichnet sich diese Entwicklung erst in den letzten Jahren ab (Tabelle 4). In keinem einzigen Fall konnte der heimische Markt als Exportmarkt für die EG auch nur annähernd die Bedeutung des EG-Marktes als Exportmarkt erreichen. Ein derart asymmetrisches Kräftespiel leistet zwei Entwicklungen Vorschub:

*Erstens* wächst im Rahmen der GATT-Verhandlungen die Bedeutung der merkantilistisch geprägten "principal supplier rule": Partner mit großen Binnenmärkten verhandeln nur mit denen, von denen das Maximum an Gegenkonzessionen im Austausch gegen eigene Konzessionen zu erwarten ist, und das sind wiederum die großen Handelspartner. Kleinere Handelspartner spielen in den Verhandlungen kaum eine Rolle, solange sie sich nicht zu Interessengruppen zusammenschließen. GATT-Verhandlungen

gen laufen Gefahr, zu Triadentreffen zwischen der EG, den USA und Japan zu degenerieren und originäre Liberalisierungsanstrengungen der kleineren Partner zu entmutigen. Damit aber würden Entwicklungen, wie sie bereits in den Dillon- und Kennedy-Runden der sechziger Jahre zu beobachten waren und in der Tokio-Runde zurückgedrängt werden konnten, wieder durchbrechen. Dies könnte einem defensiven Regionalismus auf seiten noch nicht organisierter Handelspartner Vorschub leisten, so wie er sich hinter der Vorstellung des malaysischen Premierministers Mahathir von einer "East Asian Economic Grouping" beziehungsweise "East Asian Economic Caucus" verbirgt [Yam et al., 1992]. Ein derartiger, von außen her betriebener Regionalismus würde zweifellos mehr wohlfahrtsmindernde Handelsumlenkung produzieren als einer, der seine Rechtfertigung aus den handelschaffenden Wirkungen im Innern der Gemeinschaft zöge.

Tabelle 4 — Abhängigkeiten vom EG-Markt:  
Bilanz wichtiger Handelspartner  
1980–1991<sup>a</sup>

|                            | 1980 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|
| Mittel- und Osteuropa      | 5,5  | 6,2  | 7,4  | 12,7 | 12,1 |
| Afrika                     | 7,0  | 17,8 | 17,7 | 18,4 | 22,9 |
| Lateinamerika              | 6,9  | 11,8 | 11,3 | 11,1 | 11,3 |
| Mittlerer Osten            | 6,9  | 7,0  | 7,5  | 8,6  | 8,9  |
| Süd-, Südost- und Ostasien | 4,9  | 3,4  | 2,7  | 3,0  | 2,6  |
| EFTA                       | 4,9  | 5,3  | 5,4  | 5,6  | 6,1  |
| USA                        | 4,2  | 2,5  | 2,7  | 3,0  | 2,6  |
| Japan                      | 14,0 | 9,4  | 8,8  | 9,0  | 9,8  |

<sup>a</sup>Verhältnis des Anteils der EG an den Gesamtexporten der Handelspartner zum Anteil der Handelspartner an den Gesamtexporten der EG.

Quelle: UN [Mai 1992, Februar 1993]; eigene Berechnungen.

#### IV. Die Gemeinschaft und die Uruguay-Runde: Dank Frankreich eine unendliche Geschichte

In einem früheren Beitrag wurde die These vertreten, daß ein Durchbruch in der Uruguay-

*Zweitens* dominieren in den bilateralen Abkommen die Vorstellungen des stärkeren Verhandlungspartners, im vorliegenden Falle der Gemeinschaft. Sie besitzt Faustpfänder in Form der Vollmitgliedschaft oder — im Falle außer-europäischer Entwicklungsländer — der Entwicklungszusammenarbeit. Das Drohen mit politischer Unruhe an den Ost- und Südgrenzen oder Migration bleiben unausgesprochen im Hintergrund und sind daher kein Verhandlungsgegenstand, auch wenn sie die Gemeinschaft von allzu drastischen Maßnahmen bei der Anwendung von Schutzklauseln abhalten dürften.

Es erscheint aus dieser Sicht fast zwangsläufig, daß die Gemeinschaft Konflikte in Zukunft verstärkt bilateral lösen wird. Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn es sich bei den Handelspartnern um potentielle Vollmitglieder handelt, deren Gesetzgebung mit der der Gemeinschaft in Übereinstimmung gebracht werden soll. In einem derartigen Fall dürfte die Gemeinschaft auch bereits im Vorfeld der Vollmitgliedschaft keine Rolle für das GATT sehen. Sollte darüber hinaus der Differenzierungsprozeß innerhalb der Drittländer so zunehmen, daß einzelne Handelspartner innerhalb kurzer Zeit mit bestimmten Erzeugnissen auf den Markt drängen, die andere Staaten nicht oder nicht in diesem Wachstumstempo anbieten (Stichwort "import surge"), so dürfte die Gemeinschaft auch keinen Bedarf für multilaterale Ergo-mnes-Maßnahmen im Rahmen des GATT sehen. Für die Gemeinschaft zählt in diesem Falle das Ergebnis und nicht die Regelkonformität. Das bilaterale Vorgehen verspricht in jedem Falle schnellere Ergebnisse als ein langwieriges GATT-Verfahren.

Runde relativ rasch nach einer Entscheidungs-klä rung innerhalb der EG über den besonders

strittigen Agrarsektor erzielt werden könnte [Langhammer, 1991, S. 17]. Nach einem derartigen Durchbruch sah es im November 1992 aus, als die USA und die Gemeinschaft im sogenannten "Blair House Agreement" Einvernehmen über die wichtigsten Teilaspekte der Liberalisierung im Agrarsektor erzielten.<sup>25</sup> In einem Memorandum zum Standpunkt Frankreichs hinsichtlich der Uruguay-Runde vom Mai 1993 erklärte die französische Regierung jedoch die "Blair House"-Übereinkunft für unannehmbar. Damit wurde für alle sichtbar, daß ein einzelnes Mitglied den Abschluß der Uruguay-Runde blockieren konnte, weil die anderen Mitglieder bis zu diesem Zeitpunkt nicht bereit waren, diese Blockade durch Überstimmen oder Kompensation Frankreichs zu überwinden.

Frankreich hat darüber hinaus in diesem Memorandum mit großer Deutlichkeit merkantilistisch und interventionistisch geprägte Vorstellungen von einer künftigen EG-Handelspolitik im allgemeinen sowie von der Funktion der Uruguay-Runde im besonderen dargelegt [Französische Republik, 1993]. Die Uruguay-Runde wird dabei vier Zielen untergeordnet:

*Förderung des Wachstums.* Diesem Ziel glaubt Frankreich mit einem besseren Zugang zu Exportmärkten der EG vor allem im Dienstleistungssektor, mit dem stärkeren Schutz des geistigen Eigentums in Partnerländern sowie einer Bindung unterer Gebietskörperschaften in den Bundesstaaten innerhalb der Gemeinschaft an gemeinsame Regeln über die Vergabe öffentlicher Aufträge näherzukommen.

*Schaffung von Arbeitsplätzen.* Hier fordert Frankreich, daß die Liberalisierung der Märkte "geregelt" und "kontrolliert" werden müsse. Ein rascher Abbau oder sogar eine Beseitigung von Zöllen hätte verheerende Auswirkungen auf die Beschäftigung in denjenigen Sektoren zur Folge, die sich in der Anpassung befänden oder mit unlauterem Wettbewerb konfrontiert seien. Die Liberalisierung des Textilsektors müsse von der Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen abhängig gemacht werden.

*Stärkung der europäischen Union.* Frankreich sieht in der Uruguay-Runde eine Chance

für die Gemeinschaft, Flagge zu zeigen. Dem diene unter anderem die Sicherung der Rechtmäßigkeit öffentlicher Interventionen in einem GATT-Abkommen über Subventionen, die Anerkennung der Besonderheit bestimmter Sektoren (Landwirtschaft, Luftfahrt) durch andere Vertragsparteien, die Verteidigung kultureller Besonderheiten im audiovisuellen Bereich, die Begrenzung der Liberalisierung bei Telekommunikationsdiensten sowie die Hebelwirkung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen, um von den EG-Handelspartnern eine größere Öffnung ihrer Märkte zu erreichen.

*Vorrang eines fairen internationalen Rechts vor einzelstaatlichem Recht.* Diesem Ziel zuliebe sollen Ausnahmeregeln, die beispielsweise die USA bei bestimmten Dienstleistungen wie dem Seeverkehr beanspruchen, eng begrenzt und gerechtfertigt werden. Einseitige Maßnahmen wie die "Super 301"-Gesetzgebung der USA sollen unterbleiben. Statt dessen wird als Instanz für Streitschlichtung eine Welthandelsorganisation vorgesehen.

Um einen "dauerhaften Handelsfrieden" [ibid., S. 4] zwischen den USA und der Gemeinschaft zu erreichen, sieht Frankreich alle Maßnahmen als hilfreich an, die den vier genannten Zielen gerecht werden. Erst müsse dieser Frieden akzeptiert werden, dann könne die Uruguay-Runde abgeschlossen werden. Dies bedeutet im Klartext, daß Frankreich von den USA eine endgültige Vereinbarung fordert, in der diesen Wünschen Rechnung getragen wird. Im Zentrum dieser Wünsche steht die Anerkennung der Eigenständigkeit sektoraler Regelungen in der Landwirtschaft und der Zivilluftfahrt zusammen mit der "geeigneten" Behandlung von Subventionen. Konkret würde dies von den USA die prinzipielle Anerkennung der Agrar- und Airbussubventionen als Fall "sui generis" verlangen.

Die Forderungen Frankreichs nach den künftigen Korsettstangen einer europäischen Handelspolitik reichen über die Uruguay-Runde hinaus. Hier verlangt Frankreich wirksame Instrumente für den handelspolitischen Schutz und vor allem Waffengleichheit mit dem "eindrucksvollen Arsenal einseitiger Maßnahmen

Amerikas" [Französische Republik, 1993, S. 4]. Die verfügbaren Gegenmaßnahmen der EG (Antidumpingverfahren, Verfahren gegen Subventionen und Handel mit nachgeahmten Waren, Schutzklauseln, "neues handelspolitisches Instrument") seien anzuwenden. Dies setze interne Reformen des Entscheidungsprozesses voraus, um Sperrminoritäten die Chance zu nehmen, die Maßnahmen zu blockieren. Hier spielt Frankreich auf die Weigerung einiger Mitglieder an, mehr Kompetenzen in der Handelspolitik vom Ministerrat auf die Kommission zu übertragen (Abschnitt I). Schließlich fordert Frankreich für den Agrarsektor die Bewahrung der grundlegenden Prinzipien der gemeinsamen Agrarpolitik, die Beibehaltung der Gemeinschaftspräferenz sowie die Gewährleistung der Präsenz der Gemeinschaft auf den Weltmärkten (d.h. auf den Exportmärkten).

Es hat in der jüngsten Vergangenheit kein Dokument vergleichbarer Interventionsdichte zur EG-Handelspolitik gegeben. Die französische Regierung fordert von den GATT-Vertragsparteien und dabei vor allem von den USA nicht weniger als die Blankovollmacht zu einem selektiven Protektionismus. Subventionen und andere Handelsbarrieren sowie einseitige Maßnahmen werden Handelspartnern vorgeworfen und gleichzeitig für die eigene Politik reklamiert. Vorleistungen werden erwartet, aber selbst nicht geleistet. Sperrminoritäten anderer EG-Staaten werden kritisiert, die eigene Sperrminorität im Agrarbereich aber wird stillschweigend für rechtens erklärt. Erhaltungssubventionen dominieren über Maßnahmen zur Beschleunigung des Strukturwandels, Produzenteninteressen über den Interessen der Konsumenten.

Spieltheoretisch kann das Memorandum als Aufforderung zu einem nichtkooperativen Spiel zwischen den USA und der Gemeinschaft, aber auch zwischen den Mitgliedstaaten verstanden werden. Mit der glatten Ablehnung der allokativen politisch keinesfalls unumstrittenen "Blair House"-Übereinkunft wurde dieses Spiel von Frankreich in der Erwartung eröffnet, daß sich die Gemeinschaft in eine Art Geiselschaft nehmen ließe.

Für den Fortgang der Uruguay-Runde lassen sich aus diesem Selbstverständnis Frankreichs von einer künftigen EG-Handelspolitik folgende drei Optionen ableiten: die Konfrontations-, die Kompensations- und die Minilösungsoption.<sup>26</sup>

#### *Die Konfrontationsoption*

Die Mehrheit der EG-Mitglieder besteht auf der "Blair House"-Übereinkunft und überstimmt Frankreich. Diese Option würde sehr wahrscheinlich den sogenannten Luxemburger Kompromiß von 1966 aufleben lassen, demzufolge das Einstimmigkeitsprinzip in Angelegenheiten gilt, die ein Mitglied als national vital ansieht ("Politik des leeren Stuhls"). Dem bisherigen Verhalten der Mitglieder ist zu entnehmen, daß der Fortgang des Integrationsprozesses für sie weitaus wichtiger ist als die Uruguay-Runde. Ohne Frankreich ist dieser Fortgang blockiert beziehungsweise das Erreichte gefährdet. Die Kosten einer Konfrontationsoption werden somit von den Mitgliedern gleichgesetzt mit den Kosten einer europäischen Desintegration. Damit scheidet die Konfrontationsoption aus.

#### *Die Kompensationsoption*

Frankreich wird von den anderen Mitgliedern dafür kompensiert, daß es dem Agrarkompromiß zustimmt. Diese Option stößt auf zwei Hindernisse. Erstens können die anderen Mitglieder argumentieren, der Einkommensverlust für die französische Landwirtschaft müsse mit Gewinnen für Frankreichs international wettbewerbsstarken Dienstleistungssektor und für Teile des Verarbeitenden Sektors sowie mit Konsumentengewinnen saldiert werden. Es spricht einiges dafür, daß in gesamtwirtschaftlicher Sicht dann kein Anlaß mehr für Kompensationszahlungen bestünde. In der Tat würde die Gemeinschaft OECD-Schätzungen zufolge auch bereits bei partieller Liberalisierung Einkommensgewinne aus der Uruguay-Runde ziehen [Goldin, van der Mensbrugge, 1992, Tab. 2], und die sektorale Struktur der französischen Wirtschaft weicht nicht so stark von der der Gemeinschaft ab, als daß ein deutlich anderes Ergebnis für Frankreich erwartet werden könnte. Zweitens haben sich alle französischen Regie-

rungen in der jüngsten Zeit klar gegen einen verstärkten Anpassungsdruck zuungunsten der heimischen Landwirtschaft ausgesprochen. Dies folgt auch aus den im Memorandum geforderten Prinzipien der besonderen Stellung der Landwirtschaft sowie der Gemeinschaftspräferenz für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Aus diesen beiden Hindernissen ergeben sich nur geringe Realisierungschancen für die Kompensationsoption.

#### *Die Minilösungsoption*

Kommt es zu keinem Agrarkompromiß, bleibt lediglich die Option, die am wenigsten strittigen Bereiche in der Uruguay-Runde abzuschließen und alle anderen Bereiche zu verschieben. Eine derartige Minilösung erscheint nicht nur in quantitativen Studien [Nguyen et al., 1991] als die deutlich bessere Lösung denn ein kompletter Fehlschlag, der weltweit einem aggressiven Regionalismus, Marktsegmentie-

rung und Nullsummenspielen Auftrieb geben würde. Sie ist auch nach dem G-7-Treffen im Juli 1993 in Tokio wahrscheinlich geworden. Es besteht kein Zweifel daran, daß der Zollbereich von Beginn an einer Einigung am nächsten kam. Eine durchschnittliche Zollsenkung im Verarbeitenden Sektor um etwa ein Drittel, wie in der Tokio-Runde verwirklicht, angereichert um eine zusätzliche Senkung der hohen Zölle (Abbau der Zolleskalation und damit Senkung der effektiven Protektion), würde zwar weit hinter dem zurückbleiben, was ursprünglich angestrebt wurde, und auch nur relativ geringe Handels- beziehungsweise Einkommensgewinne zeitigen.<sup>27</sup> Von ihr würden aber positive Signale vor allem für die nicht durch regionale Gemeinschaften geschützten Entwicklungsländer ausgehen, die besonders unter den Nachteilen der Zolleskalation für ihre verarbeiteten Nahrungsmittel und Industriegüter leiden.

## V. Eckpfeiler der künftigen EG-Handelspolitik

Es fällt im Jahre Eins des Binnenmarktes schwer, klare Eckpfeiler einer künftigen EG-Handelspolitik zu erkennen. Der Nebel, der über nationalen Alleingängen liegt, hat sich noch nicht gelichtet; die Uruguay-Runde erfährt noch keine konstruktiven Anstöße von seiten der EG, und über allem droht der Rückfall in die Binnenmarktorientierung als Antwort auf die Herausforderungen hoher Dauerarbeitslosigkeit.

Dennoch lassen sich einige Konturen künftiger Handelspolitik schemenhaft ausmachen. Sie wecken die Befürchtung, daß die Gemeinschaft auf dem Wege ist, die "Integrationsdividende" dadurch zu verspielen, daß sie Forderungen von Interessengruppen nach "managed trade" für eine wachsende Anzahl sogenannter sensibler Erzeugnisse nachgibt.

#### *Präventive statt chirurgische Handelspolitik*

Die Gemeinschaft dürfte in Zukunft verstärkt Importströme in zeitlicher wie regionaler Hin-

sicht beobachten ("import surveillance"), daraus Leitlinien für "problemlose" Exportmengen ableiten und sie den Handelspartnern vermitteln, damit diese ihre Exporteure "zügeln" ("export monitoring"). Die Leitlinien werden die Entwicklung der Binnenproduktion und -nachfrage einschließlich der Preisentwicklung mitberücksichtigen. Die technischen Voraussetzungen für ein komplettes und aktuelles Berichtssystem werden durch Vernetzung aller Zollabfertigungsstellen geschaffen. Man kann dies beschönigend präventive statt chirurgische Handelspolitik nennen, da die Gemeinschaft vorbeugend auf die Handelspartner einwirken will, zeitliche wie regionale Konzentrationen der Exporte in die Gemeinschaft und ihre Mitgliedsländer zu unterlassen und Vorstellungen der Gemeinschaft über Mindestpreise zu berücksichtigen.<sup>28</sup> Der ungeschönte Begriff für derartige Prävention lautet aber "managed trade" — eine Art Valium für den Strukturwandel.

### *Mehr Diskriminierung zwischen Nicht-Mitgliedern und Noch-Nicht-Mitgliedern*

Die Gemeinschaft hat sich bereits vor 1993 die Interessen einiger Nicht-Mitglieder insofern zu eigen gemacht, als das konkurrierende Angebot anderer Drittländer schlechtere Zugangsbedingungen erhielt. Das klassische Beispiel dafür ist die Lomé-Konvention für 69 afrikanische, karibische und pazifische Staaten, deren privilegierte Stellung vertraglich fixiert wurde. Mit Ausnahme von Bananen und einiger anderer Nahrungsmittel waren jedoch diese Privilegien wegen der chronischen Angebotsschwäche der Länder unwirksam. Für eine andere Gruppe von Privilegierten, die mittel- und osteuropäischen Länder, dürfte dieses Urteil in Zukunft nicht gelten. Sie verfügen über eine Reihe von Standortvorteilen (ausreichendes Humankapital, niedrige Lohnkosten, Marktnähe, erfolversprechende Transformationspolitiken und vor allem "Aufholwillen") und stehen teilweise kurz vor der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Ihnen wird die Gemeinschaft aus Eigeninteresse sukzessive die Tür zum Binnenmarkt öffnen, und sie verfügen auch über die notwendigen Türöffner in Gestalt einer zunehmenden Anzahl ausländischer Investoren, die Mittel- und Osteuropa als Exportplattform nutzen und auf Marktzugang drängen werden.

Leidtragende werden Staaten in Lateinamerika und Ostasien aber auch einige Industriestaaten (Australien, Kanada) sein, deren Exportangebot sich auf kurze Sicht mit dem Mittel- und Osteuropas decken wird. Mittelfristig besteht Anlaß zur Vermutung, daß bei einer von ausländischen Direktinvestitionen begünstigten raschen Sachkapitalerneuerung in den Ländern Mittel- und Osteuropas die relativ gute Humankapitalausstattung für eine vom Angebot aus Entwicklungsländern abweichende Exportstruktur sorgen wird [Langhammer, 1993b]. Bis dahin allerdings werden die Vorzugsbedingungen in den Assoziierungsabkommen Handelsumlenkung zu Lasten solcher Drittländer mit sich bringen.

### *Zollkontingente als chirurgisches Instrument*

Führt die Prävention nicht zu dem von der Gemeinschaft erwünschten Ergebnis, wird diese chirurgisch tätig werden. Dabei zeichnet sich ab, daß sie dem Verdikt des GATT über mengenmäßige Beschränkungen Folge leisten und dieses Instrument weniger denn je nutzen wird. Da Zölle aber in vielen Fällen keinen ausreichenden Schutz mehr bieten, greift die Gemeinschaft auf eine Staffelung von Zöllen nach bestimmten Kontingenten zurück (Zollkontingente). Der Bananenfall hat dies sehr deutlich bestätigt.

Zollkontingente sind nach vorliegenden Untersuchungen eine mildere Form der Protektion als mengenmäßige Beschränkungen, weil sie den Exporteuren die Möglichkeit offenhalten, Marktanteile dadurch zu verteidigen, daß sie die Exportpreise senken und damit einen Einkommensverlust akzeptieren (Optimalzollargument) [Rom, 1979, S. 234]. Empirische Studien zeigen in der Tat, daß die Protektionswirkung von Zollkontingenten durch ein derartiges Verhalten der Exporteure eingeschränkt wurde [ibid., S. 9]. Diese Aussage muß allerdings dann modifiziert werden, wenn der Sprung auf ein höheres Zollniveau bereits für ein Importvolumen vorgesehen ist, das deutlich kleiner ist als die Gesamtnachfrage, und der höhere Zoll prohibitiv ist.

Noch stärker nähert sich die Kontingentslösung einer Mengenrestriktion an, wenn der Zugang zu Importen aus dem Kontingent an bestimmte Gruppen von Importeuren vergeben wird. In diesem Falle, so zeigt das Bananenbeispiel, enthält die Kontingentslösung deutliche Elemente einer mengenmäßigen Beschränkung, was auch dadurch zum Ausdruck kommt, daß Importlizenzen auf Mengengrundlage verteilt werden.

Das Zollkontingent schwankt demnach in seinen Wirkungen je nach Ausgestaltung zwischen einem reinen Zoll und einer mengenmäßigen Beschränkung. Das Referenzsystem (beispielsweise der Status quo) wird fast immer die mengenmäßige Beschränkung und nicht der Zoll sein. Somit besteht die Gefahr, daß sich die Gemeinschaft an diesem Referenzsystem



orientieren und das Zollkontingent restriktiv gestalten wird. Einen Vorgeschmack darauf, welche Kombination chirurgischer Instrumente möglich ist, hat sie mit der Bananenmarktordnung bereits gegeben.

#### *Mehr Bilateralismus*

Verschiedene Entwicklungen weisen darauf hin, daß sich die Gemeinschaft in Zukunft verstärkt direkt mit einzelnen Partnern auseinandersetzen wird, anstatt die Streitschlichtung über das GATT zu bemühen. *Erstens* spricht die Tendenz zur Prävention dafür, daß die Gemeinschaft direkt in Konsultationen und letztlich auch mit Maßnahmen ihre Vorstellungen durchsetzen wird. Die Verhandlungen über die japanischen Kraftfahrzeugimporte haben dies deutlich gezeigt. Handelspartner werden sich einem derartigen Ansinnen eines so wichtigen Handelspartners kaum verschließen, zumal mit bilateralen Abmachungen auch Schutz vor nachstoßendem Wettbewerb und damit ökonomische Renten verbunden sind. *Zweitens* ist zu beobachten, daß einige Handelspartner in der Lage sind, ihre Exporte bei bestimmten Produkten rasch zu steigern. Hohe Exportwachstumsraten in kurzer Zeit boten der Gemeinschaft bereits in der Vergangenheit Anlaß zum Eingreifen, wenn beispielsweise die Verletzung von Ursprungsregeln oder die Umgehung von restriktiven Maßnahmen vermutet wurde. Fortschreitende Automatisierung der Produktion, verbunden mit kürzeren Lieferwegen und -zeiten und abnehmender Fertigungstiefe, dürfte hohe Ausstoßmengen in Zukunft auch bei Anbietern aus ehemaligen sozialistischen Ländern und Entwicklungsländern eher zur Regel als zur Ausnahme werden lassen. Die Gemeinschaft wird in solchen Fällen keine Grundlage für multilaterales Vorgehen sehen. *Drittens* werden

potentielle Mitglieder und Länder mit engen vertraglich fixierten Beziehungen bei Streitfällen in Zukunft eher so behandelt werden wie Vollmitglieder, deren Konflikte auch intern gelöst werden. In den meisten Fällen sehen die bilateralen Abkommen auch Streitschlichtungsmechanismen vor, die an die Stelle von GATT-Verfahren treten können. *Viertens* wird in einer zunehmend merkantilistisch geprägten Handelspolitik der "principal supplier"-Anreiz auch außerhalb des GATT wirksam werden, d.h., die Gemeinschaft wird direkte Verhandlungen mit den Partnern bevorzugen, die das höchste Vergeltungspotential besitzen.

Werden diese Konturen zu Eckpfeilern, so wird die "Integrationsdividende" rasch verbraucht sein. Kurzfristig werden Konsumenten in der Gemeinschaft (und vor allem die in den vor 1993 relativ offenen Mitgliedstaaten) die Kosten der Verteilungskonflikte zusammen mit den Drittländern tragen müssen, die sich in enger Konkurrenz mit dem Angebot aus den Noch-Nicht-Mitgliedsländern befinden. Mittelfristig zahlt die Gemeinschaft mit nachlassender Innovationsdynamik und der Rest der Welt mit zunehmenden Verteilungskonflikten. Mehr denn je hat es die Gemeinschaft in der Hand, den "acquis communautaire" zu einem Gewinn für alle werden zu lassen. Dazu aber muß sie der Aufforderung des ersten Kommentators zum "TÜV-Bericht" des GATT zur EG-Handelspolitik folgen: "But in order for the 'acquis communautaire' to become a gain for mankind, it was necessary for the EC to replace overprotection of internal activities and selectivity in its external relations by a multilateral approach in which the benefits of dynamic comparative advantage could be reaped by all" [GATT, 1993b, Document C/RM/M/36, S. 9].

## Fußnoten

- 1 Plummer [1993] schätzt, daß das Wachstum der EG-Importe aus den USA, Japan und Ostasien in der Periode 1987–1991 höher war, als es ohne das Binnenmarktprogramm gewesen wäre (positive Nettohandels-schaffung bei den extra-EG Importen). Als Referenzmaßstab zieht er die amerikanische Importentwicklung heran, bereinigt um Unterschiede zwischen den beiden Märkten hinsichtlich der Einkommens-, Preis- und Wechselkursentwicklung.
- 2 Für das Jahr 1992 schätzt das GATT einen Anteil der EG als Berichtseinheit an den Weltexporten von fast 20 vH, gefolgt von den USA mit 16 vH und Japan mit 12 vH. Der Ausschluß des intra-EG Handels hat auch zur Folge, daß sich das Welthandelwachstum 1992 beschleunigte, da der intra-EG Handel langsamer wuchs als der Welthandel.
- 3 Von 1987 bis 1990 stieg der Anteil der extra-EG Importe (ohne Energiegüter) am Bruttoinlandsprodukt (BIP) nach Schätzungen der Gemeinschaft von 7,5 vH auf 8,5 vH, während der Anteil der USA die 8-vH-Marke unterschritt [EC, 1993a, Graph 8, S. 16]. Der japanische Anteil erreichte in der gleichen Phase lediglich die 6-vH-Marke. Das Maß des Beitrags der Importe zur Marktversorgung ist aussagekräftiger, da es die Vorleistungen auch im Nenner mitberücksichtigt. Hier stieg der Importanteil bei Industriegütern für die EG von 11,3 vH 1986/87 auf 12,4 vH 1988/89, während er für Nordamerika (USA und Kanada) lediglich von 11,1 vH auf 11,5 vH stieg. Ohne Kanada läge dieser Wert noch niedriger. In Japan trugen Importe 1988/89 nur zu 5,8 vH zur heimischen Marktversorgung bei [UNCTAD, 1992, S. 534].
- 4 Bereits Mitte 1992 schlug die Kommission dem Rat vor, die regionale Aufteilung von Quoten innerhalb der Gemeinschaft ab 1993 aufzuheben, jedoch auch "mit den Lieferländern geeignete Kooperationsformen zu entwickeln, um plötzlichen starken Veränderungen traditioneller Handelsströme, intern und extern, entgegen zu wirken" [KOM, 1992, S. 5]. Da es zum 1.1.1993 noch keine formelle Vereinbarung über Gemeinschaftsquoten gab, liberalisierten das Vereinigte Königreich, die Bundesrepublik und die Niederlande die Direktimporte in ihr Gebiet einseitig. Italienische Händler nutzten dies aus, indem sie Waren aus China, Nordkorea und Vietnam, die in die drei EG-Mitgliedstaaten eingeführt worden waren, orderten und somit die italienische Quote umgingen. Daraufhin richtete die italienische Regierung eine Beschwerde an die Kommission mit der Forderung, einseitige Liberalisierungen bis zu einer gemeinschaftlichen Lösung zu untersagen. Berichten zufolge drohten die restriktiven Länder mit Konfiszierung indirekter Importe, die über die Schlupflöcher der offenen Märkte eingeführt werden [Islam, 1993, S. 42–43]. Vgl. hierzu auch Stehn [1993, S. 43–46].
- 5 Die Anwendung des Art. 115 EWG-Vertrag sank von 119 Fällen im Jahre 1990 auf acht Fälle im Jahre 1992.
- 6 Zu den strukturellen Ursachen zählen Rigiditäten auf den Arbeitsmärkten.
- 7 Drei EG-Mitgliedsländer (Italien, Spanien und Portugal) praktizierten Quoten, zwei Mitgliedsländer (Frankreich und das Vereinigte Königreich) wendeten informelle Plafonds an, während die anderen Mitgliedsländer Zölle erhoben. Indirekte Importe wurden von Italien und Spanien durch Rückgriff auf Art. 115 EWG-Vertrag abgewehrt, während die anderen Staaten entweder Zulassungshemmnisse schufen oder Druck auf die Anbieterunternehmen ausübten. Teilweise wurden die Maßnahmen auch auf Anbieter aus der früheren UdSSR und Südkorea ausgedehnt. Eine OECD-Studie zeigt, daß von den Maßnahmen in erster Linie Substitute in der Gemeinschaft profitierten, beispielsweise Kraftfahrzeuge deutscher Unternehmen [OECD, 1987]. Eine Vergemeinschaftung der Quoten auf das Niveau der Summe der nationalen Quoten würde Gros [1992] zufolge den japanischen Anbietern Preiserhöhungsspielräume auf einem erweiterten Markt bieten. Japan käme somit in den Genuß von Renten, die über das hinausgingen, was das Land bereits durch die Selbstbeschränkung seiner Exporte auf den restriktiven Teilmärkten erhalten hatte, vorausgesetzt, die japanische Anbieter würden ein Exportkartell bilden oder die japanische Regierung würde Exportlizenzen versteigern. Diese Renten wären der EG zugeflossen, hätte sie statt Quoten einen einheitlichen Zollsatz erhoben. Da EG-Konsumentengewinne nicht zwingend seien, sondern von der Preiselastizität der Importnachfrage abhängen, und bestenfalls gering seien, hätte die Vergemeinschaftung der Quoten einen nachteiligeren Effekt auf die EG-Wohlfahrt als die nationalen Quoten auf Teilmärkten.

- 8 Die EG-internen Unterlagen führen auch — obwohl dies ausdrücklich nicht Gegenstand der Vereinbarung war — Richtwerte für den Marktanteil von Kraftfahrzeugen an, die aus europäischen Fertigungsstätten japanischer Unternehmen stammen (sogenannte "transplants") [EC, 1991]. Sie bedeuten also im Endeffekt einen indirekten Eingriff in, zumindest aber eine Einflußnahme auf das Investitionsvolumen japanischer Automobilkonzerne in Europa.
- 9 Diese Bedenken wurden in Form von Vorbehalten und Nebenbedingungen festgehalten (keine Ausdehnung auf Drittländer, keine Behinderung japanischer Investitionen, kein über die statistische Dokumentation der Importe hinausgehendes "monitoring" auf den nicht durch Quoten oder Plafonds geschützten Märkten, strikte Begrenzung bis Ende 1999) [GATT, 1991]. Sie haben aber keinen Rechtscharakter und binden daher die Gemeinschaft nicht.
- 10 Einige Daten mögen dies verdeutlichen. 1986–1988 trugen Bananen zu 47 vH der Exporte der karibischen Windward Islands (Mitglied der Lomé-Konvention) bei. 94 vH der Bananenexporte richteten sich auf den EG-Markt. Für einen Anbieter aus dem Dollarraum (Costa Rica) betragen diese Anteile 20 vH beziehungsweise 41 vH. Der Exportpreis je Tonne lag für das Angebot aus dem karibischen Raum verschiedenen Studien zufolge zwischen 63 vH und 83 vH über dem Preis für Bananen aus dem lateinamerikanischen Dollarraum. Die entsprechenden Preisunterschiede gegenüber dem Angebot aus dem Dollarraum betragen für andere Regionen 50–62 vH (französische Überseeterritorien), 13–44 vH (westafrikanische Anbieter) und zwischen 51 vH und 105 vH für das Angebot aus der EG (Kanarische Inseln und Madeira). Das Angebot der Kanarischen Inseln wird fast ausschließlich von Spanien absorbiert, da die anderen EG-Staaten den Drittlandszoll gegenüber dem Angebot der Kanarischen Inseln, das nicht zum EG-Zollunionsgebiet gehört, anwenden. Der im GATT gebundene Außenzoll von 20 vH wurde bis zum 1.7.1993 von den drei Benelux-Staaten, Dänemark und Irland angewandt, während die Bundesrepublik seit Bestehen der EWG eine zollfreie Quote für Bananen aus Lateinamerika besaß und die anderen Mitgliedsländer ihre Quoten zugunsten des Angebots aus den ehemaligen Kolonien, den überseeischen Besitzungen oder aus der heimischen Produktion ausschöpften. Das Angebot aus den Lomé-Ländern (Afrika und der Karibik) kann die Zollpräferenzen in Anspruch nehmen, so daß es zollfrei in die Gemeinschaft gelangt. Das sogenannte Bananenprotokoll in der 4. Lomé-Konvention garantiert ihnen zudem konstante Marktzugangsbedingungen in bezug auf die traditionellen Märkte sowie EG-Unterstützung bei der Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsbedingungen. Die Konsumentenpreise auf dem Niedrigpreismarkt Bundesrepublik lagen 1987–1989 um 30–34 vH unter den Preisen auf dem Höchstpreismarkt Italien [vgl. zu den Daten Matthews, 1992, Tab. 2, 7]. Auswirkungen der EG-Zugangsharmonisierung und Vorschläge zu gesamtwirtschaftlich vernünftigen Regeln diskutieren neben Matthews Davenport and Page [1991], Borrell and Yang [1992] sowie Hrubesch und Möbius [1993].
- 11 Der geschätzte Kompensationsbetrag von 220 Mill. ECU gilt unter der Annahme, daß sich die Lomé-Exportertlöse bei einem gemeinsamen Außenzoll von 20 vH halbieren.
- 12 Die Regelung sieht erstens vor, die heimische Produktion einschließlich der überseeischen Territorien mit Hilfe von Beihilferegulungen zu subventionieren. Zweitens wird ein zollfreies "traditionelles" Angebot von zwölf Lomé-Ländern in Höhe von etwa 850 000 Tonnen fixiert. Drittens wird ein Zollkontingent von 2 Mill. t eingerichtet. Innerhalb dieses Kontingents sind nichttraditionelle "Lomé-Bananen" (über die herkömmlichen Liefermengen hinausgehendes Angebot aus den traditionellen Anbauländern oder neues Angebot aus anderen Lomé-Ländern) zollfrei, während die lateinamerikanischen Anbieter mit einem Stückzoll von 100 ECU je Tonne belastet werden. Zusätzliches Angebot wird mit einem Zoll von entweder 750 ECU je Tonne (nichttraditionelle Lomé-Bananen) oder 850 ECU je Tonne (andere Lieferländer) belastet [Abl., a]. Das 100-ECU-Zollkontingent deckte 1991 lediglich 83 vH und 1992 nur 72 vH des Angebots aus dem Dollarraum ab. Mit dieser Unterdeckung soll sichergestellt werden, daß das traditionelle Lomé-Angebot vom Markt aufgenommen wird. Die durchschnittlichen Wertzolläquivalente für das 100-ECU-Kontingent betragen 20 vH für das Jahr 1991 und 18 vH für das Jahr 1992 beziehungsweise 173 vH (1991) und 151 vH (1992) für das 850-ECU-Kontingent (jeweils bezogen auf die cif-Importpreise). Schätzungen der Ständigen Vertretung Kolumbiens beim GATT weisen Wertzolläquivalente von 25 vH beziehungsweise 225 vH aus, die sich auf die cif-Preise für kolumbianische Bananen beziehen [Ständige Vertretung, 1993]. Damit wäre

- der gebundene Zolltarif sogar angehoben worden. Der cif-Importpreisunterschied zwischen Lomé-Angebot und dem Angebot aus dem Dollarraum belief sich 1992 auf durchschnittlich etwa 22 vH, so daß der Preisvorteil der Dollarraumbananen nach Überschreiten der Grenze von 2 Mill. t vollständig abgeschöpft würde.
- 13 Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Quotenlösungen besteht darin, daß eine globale Quote, die auch das Lomé-Angebot begrenzt, Wettbewerb innerhalb der Quote zwischen Lomé-Angebot und dem Angebot aus dem Dollarraum zulassen würde und somit zu Exporterlöseinbußen für die Lomé-Anbieter führen würde. Dieser Möglichkeit wurde dadurch vorgebeugt, daß das Basiskontingent von 2 Mill. t nur das nicht-traditionelle Angebot der Lomé-Anbieter umfaßt, während der Absatz für die "traditionellen" Exportvolumina der Lomé-Anbieter vorweg bereits dadurch gesichert wurde, daß das Basiszollkontingent zwischen Importeuren von Dollarbananen einerseits und von EG- bzw. AKP-Bananen andererseits aufgeteilt wurde.
  - 14 Die folgenden Verlustschätzungen dürften diesem Ziel kaum entsprechen: Die lateinamerikanische Association of Banana Exporting Countries UPEB schätzt, daß die Bananenmarktordnung die betroffenen Länder mindestens 173 000 Arbeitsplätze im Bananensektor kosten wird, daß die Anbaufläche um etwa 12 vH reduziert werden muß und die Exporterlöse bis 1995 um etwa 1 Mrd. Dollar fallen werden [Ständige Vertretung, 1993, S. 4].
  - 15 Die drei Abkommen beinhalten allgemeine Schutzklauseln sowie spezielle für Landwirtschaft und Textilien (gemäß dem noch offenen Verfahren zum Auslaufen des Multifaserabkommens). Für Stahl wurden keine speziellen Schutzklauseln vereinbart, doch sehen die Abkommen mit Rumänien und Bulgarien derartige Klauseln vor. Das Androhen von Schutzklauseln sowie Antidumpingverfahren werden von Rollo und Smith [1993] unter dem Stichwort "contingent protection" als breiteres Konzept zur Abschätzung von Protektionismus gegenüber dem engeren Konzept von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen bevorzugt.
  - 16 Die Daten für die GUS-Staaten beziehungsweise für die frühere Sowjetunion sind in Tabelle 3 nur bedingt vergleichbar mit den Daten für die drei Vertragsstaaten. Die Gemeinschaft ersetzte erst zum 1.6.1993 die Sowjetunion als Berichtseinheit durch die GUS-Staaten. Jahreswerte für den Handel mit den einzelnen GUS-Staaten sind daher für das gesamte Jahr 1992 nicht verfügbar.
  - 17 Es mutet unter diesen Umständen wie Ironie an, daß das Stahlprotokoll in den drei Assoziierungsabkommen wettbewerbsbehindernde Praktiken als unvereinbar mit den Abkommen verurteilt.
  - 18 Im Textil- und Bekleidungshandel, dem Kernbereich früherer nationaler Quoten, ist seit dem 1.1.1993 jedes Mitgliedsland berechtigt, Importgenehmigungen für Multifaserprodukte für den gesamten EG-Markt auszustellen. Die jüngsten Aktualisierungen bilateraler Selbstbeschränkungsabkommen sehen die Aufteilung von Gemeinschaftsquoten in nationale Quoten nicht mehr vor. Abgesehen von den Verpflichtungen in diesen bilateralen Abkommen, traditionelle Regionalstrukturen des Handels zu beachten und eine regionale Konzentration von Lieferungen auf bestimmte Mitgliedsländer zu unterlassen, könnte die Gemeinschaft im Multifaserbereich "bei Bedarf" auch noch auf den GATT-Entwurf zum Textilabkommen in der Uruguay-Runde zurückgreifen, der im Dezember 1990 in Brüssel scheiterte, aber weiterhin noch zur Disposition steht. Art. 6 gibt einer Zollunion das Recht, Schutzmaßnahmen vorübergehend nicht nur für das gesamte Territorium, sondern auch für Teile des Territoriums anzuwenden, sofern die Voraussetzungen für die Anwendung allein für diesen Teil gegeben sind [GATT, 1990, S. 250].
  - 19 Maßnahmen gegen Sportschuhimporte bergen Konflikte mit den USA in sich, da ein Großteil der Importe aus Produktionen amerikanischer Sportartikelhersteller in China stammt.
  - 20 Dazu gehören Keramik und Porzellanerzeugnisse, Handtaschen, Brillen- und Brillengestelle, Videorecorder, Fernsehgeräte, Radios, Mikrowellenherde [vgl. hierzu GATT, 1993b, Document C/RM/S/36B, Tab. IV.2].
  - 21 Vaubel [1991, S. 15] ist Recht zu geben, wenn er argumentiert, es falle schwer, Regulierungen zu finden, die von ihren Anhängern nicht mit einem dieser vier Bereiche beziehungsweise Ziele begründet werden. Es ist auch schwer vorstellbar, daß die Angleichung nach Art. 100b mit qualifizierter Mehrheit zum Zuge kommen könnte, wenn der Ministerrat schon nicht mit dem gleichen Mehrheitsprinzip technische Direktiven nach Art. 100a beschließen kann.

- 22 In einem von der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels in Auftrag gegebenen Gutachten kommt der Direktor des Instituts für Völkerrecht an der Universität Göttingen, Professor Gornig, zu dem Ergebnis, daß die Textilmweltzeichen von Gesamttextil weder mit Art. 30 EWG-Vertrag (Verbot mengenmäßiger Beschränkungen) noch mit Art. XI GATT (allgemeine Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen) vereinbar sind, da sie ein Handelshemmnis darstellen. Die Benachteiligung beziehungsweise der Ausschluß von Importeuren und Produzenten aus Drittländern bei den Verleihungsmodalitäten der Textil-Label stelle zusätzlich einen Verstoß gegen die Verpflichtung aus Art. IX GATT dar (Ursprungslandkennzeichnung und "national treatment") [Gornig, 1992].
- 23 Das "neue handelspolitische Instrument" schafft die Bedingungen für Vergeltungsmaßnahmen der Gemeinschaft gegen ungerechtfertigte handelspolitische Praktiken von Handelspartnern. Untersuchungen können von Mitgliedsländern oder betroffenen Industrien beantragt werden. Von sechs seit 1986 vorgebrachten Klagen mündeten vier in Untersuchungen ein. Die Fälle konzentrierten sich auf die Verletzung geistiger Eigentumsrechte und wurden zumeist nach Konsultationen beigelegt [GATT, 1993b, Document C/RM/S/36A, S. 219–220].
- 24 In den Assoziierungsabkommen mit den drei mittel- und osteuropäischen Ländern wird sowohl in der Präambel als auch bei den Artikeln über Dumping und Subventionen auf GATT-Konformität hingewiesen; bei Schutzklauseln hingegen fehlt ein expliziter Hinweis. Aus der Sicht der Gemeinschaft würde, so das GATT-Sekretariat, die Anwendung von Schutzklauseln nicht nur die Aufhebung von Präferenzen vertretbar erscheinen lassen, sondern auch die Verpflichtungen aus dem GATT-Vertrag [GATT, 1993b, Document C/RM/S/36A, S. 197]. Auch im Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum fehlt ein Hinweis auf das Weiterbestehen von GATT-Verpflichtungen, so wie er in den früheren EG-EFTA-Freihandelsabkommen vorhanden war.
- 25 Vgl. zu den Einzelvorschlägen im Hinblick auf die Kürzung von subventionierten Exportmengen, Exportsubventionen, Einkommensstützung, Tarifierung von Importabgaben, Mindestmarktzugang gemessen am heimischen Verbrauch sowie Produktionsflächenstillegung bei Ölsaaten Commonwealth Secretariat [1992, paras 14–16].
- 26 Die Option, die "Blair House"-Übereinkunft nachzuverhandeln, wird im folgenden nicht diskutiert. Sie erscheint angesichts der Maximalforderungen Frankreichs im Memorandum von vornherein ausgeschlossen.
- 27 Stoeckel et al. [1990, S. 70] schätzen eine einmalige Handelsausweitung auf 2,6 vH des Welthandelsvolumens von 1988, d.h. auf 0,4 vH des Weltbruttoinlandsprodukts zu diesem Zeitpunkt, wenn nur die Zölle gesenkt würden.
- 28 Ein Mißverständnis sollte hier vermieden werden. Präventive wie chirurgische Maßnahmen fallen unter die Rubrik Protektionismus und sind daher aus erstbesten Sicht zu verwerfen. Gegen präventive Maßnahmen spricht aber zusätzlich, daß sie nicht transparent und justitiabel sind und daher den Betroffenen keinen Schutz vor der Verhandlungsmacht eines dominierenden Handelspartners bieten.

## Literaturverzeichnis

- AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (ABl.) [a], Rechtsvorschriften, Vol. 36, Nr. L 47, 25. Februar 1993, Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen. Luxemburg 1993.
- [b], Rechtsvorschriften, Vol. 36, Nr. L146, 17. Juni 1993, Verordnung (EWG) Nr. 1461/93 des Rates vom 8. Juni 1993 betreffend den Zugang zu den öffentlichen Aufträgen für Bieter aus den Vereinigten Staaten von Amerika. Luxemburg 1993.
- BORRELL, Brent, Maw-Cheng YANG, "EC Bananarama 1992". *Developing Economies*, Vol. 30, 1992, S. 259–283.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITY (COM), *The Courier*, No. 116, Brüssel 1989.
- COMMONWEALTH SECRETARIAT, *International Development Policies*, No. 48, London 1992.
- DAVENPORT, Michael, Sheila PAGE, *Europe: 1992 and the Developing World*. Overseas Development Institute, London 1991.
- EC, Internal Documents. Zitiert nach: *Financial Times*, Ausgabe vom 26. September 1991.
- [1993a], *Annual Economic Report for 1993*. *European Economy*, No. 54, Brüssel 1993.
- [1993b], *The European Community as a World Trade Partner: The Second Trade Report*. *European Economy*, No. 52, Brüssel 1993.
- EUROPE, Agence Internationale d'Information pour la Presse, Nos. 5542, 5547, Luxemburg, 26.7.1991, 2.8.1991.
- EUROSTAT [a], *EEC External Trade, 1988–1991*, CD ROM, Supplement 1, Luxemburg 1992.
- [b], *External Trade*. Luxemburg, lfd. Monatshefte.
- [c], *Statistical Analysis of Extra-EC Trade in High-Tech Products*. Luxemburg 1989.
- FAINI, Riccardo, Jaime de MELO, Wendy TAKACS, "The Effects of EC-92 on the Multifibre Arrangement". *European Economic Review*, Vol. 36, 1992, S. 527–538.
- FINANCIAL TIMES, "Italy Tries to Curb Shoe Imports". Ausgabe vom 24.3.1993.
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (FAZ), "Bonn und Brüssel streiten weiter". Ausgabe vom 15.6.1993.
- FRANZÖSISCHE REPUBLIK, Memorandum. Standpunkt Frankreichs bei den Verhandlungen der Uruguay-Runde. Paris, 7. Mai 1993, hektogr. Manuskript.
- GATT, Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. Document MTN.TNC/W/35 Rev. 1, Genf, 3. Dezember 1990, hektogr. Manuskript.
- , Document L/6924. Genf, 22. Oktober 1991, hektogr. Manuskript.
- [1993a], *Focus*. GATT Newsletter, Nos. 98, 99, Genf 1993.

- [1993b], Trade Policy Review Mechanism, European Communities. GATT Documents C/RM/S/36A, C/RM/S/36B, 19. April 1993; C/RM/M/36, 8. Juli 1993. Genf 1993, hektogr. Manuskripte.
- GOLDIN, Ian, Dominique van der MENSBRUGGHE, Trade Liberalisation: What's at Stake? OECD Development Centre, Policy Brief, No. 5, Paris 1992.
- GORNIG, Gilbert, Die Vereinbarkeit vom Öko-Label mit dem Völkerrecht, insbesondere dem GATT. Hrsg. von der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels e.V., Köln, Mai 1992, hektogr. Manuskript.
- GROS, Daniel, "A Note on EC Trade Policy after 1992: The Effects of Replacing Existing National Import Quotas by Community Quotas that are 'Equally Restrictive'". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 128, 1992, S. 125–135.
- HAMILTON, Carl B., "European Community External Protection and 1992: Voluntary Export Restraints Applied to Pacific Asia". European Economic Review, Vol. 35, 1991, S. 378–387.
- HRUBESCH, Peter, Uta MÖBIUS, "Bananenfestung Europa". DIW-Wochenbericht, Vol. 60, 1993, S. 175–179.
- HUFBAUER, Gary C., "Europe 1992: Opportunities and Challenges". The Brookings Review, Vol. 8, 1990, No. 3, S. 13–22.
- ISLAM, Shada, "Un-Common Market". Far Eastern Economic Review, Vol. 156, 1993, No. 8, S. 42–43.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (KOM), Mitteilung der Kommission an den Rat: Die Bedeutung der Vollendung des Binnenmarktes für die Handelspolitik im Bereich Textilien und Bekleidung. Brüssel, 1.6.1992, SEK (92) 896 endg.
- LANGHAMMER, Rolf J., Nachsitzen in der Uruguay-Runde. Zu viele Streitpunkte — zu wenig Ergebnisse. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 170, Kiel 1991.
- [1993a], "Die Auswirkungen der EG-Handelspolitik gegenüber Mittel- und Osteuropa". Beihefte der Konjunkturpolitik, Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa, 1993, H. 40, S. 225–249.
- [1993b], EC Imports from Central and Eastern Europe and Latin America. Determinants of Potential Substitutiveness or Complementarity. Commentary presented at the Seminar "Latin America's Competitive Position in the Enlarged European Market". Papier vorgetragen auf der Jahrestagung 1993 der IDB/IIC, veranstaltet vom Institut für Iberoamerika-Kunde (Hamburg), dem IRELA (Madrid), und dem HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (Hamburg), Hamburg, 24.–25. März 1993, hektogr. Manuskript.
- MATTHEWS, Alan, The European Community's Banana Policy after 1992. Universität Gießen, Agrarökonomische Diskussionsbeiträge, Nr. 13, Gießen 1992.
- MESSERLIN, Patrick A., "The Association Agreements between the EC and Central Europe: Trade Liberalization vs Constitutional Failure". In: John FLEMMING, J.M.C. ROLLO (Eds.), Trade, Payments and Adjustment in Central and Eastern Europe: Proceedings of an EBRD Conference, 26–27 March 1992. Royal Institute of International Affairs, London 1992.
- NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, "Einheitliche Kontrollen der Fischerei in der EG". Ausgabe vom 27./28.6.1993.

- NGUYEN, Trien T., Carlo PERRONI, Randall M. WIGLE, "The Value of a Uruguay Round Success". *The World Economy*, Vol. 14, 1991, S. 359–374.
- OECD, *The Costs of Restricting Imports: The Automobile Industry*. Paris 1987.
- PLUMMER, Michael G., *An Ex-Post Analysis of the Effects of EC 1992*. Monterey, Calif., März 1993, hektogr. Manuskript.
- ROLLO, Jim, Alasdair SMITH, "The Political Economy of Eastern European Trade with the European Community: Why So Sensitive?". *Economic Policy*, Vol. 8, 1993, S. 140–181.
- ROM, Michael, *The Role of Tariff Quotas in Commercial Policy*. Trade Policy Research Centre, London 1979.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, *Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven — Wege — Risiken. Jahresgutachten 1991/92*, Stuttgart 1991.
- STÄNDIGE VERTRETUNG KOLUMBIENS BEIM GATT, GATT Council 9.2.1993 (EC banana import regimes) delivered by Ambassador Eduardo MESTRE. Genf 1993, hektogr. Manuskript.
- STEHN, Jürgen, "Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt: Ungelöste Probleme nach Maastricht". *Die Weltwirtschaft*, 1993, H. 1, S. 43–60.
- STOECKEL, Andrew, David PEARCE, Gary BANKS, *Western Trade Blocs: Game, Set or Match for Asia-Pacific and the World Economy?* Centre for International Economics, Canberra 1990.
- SÜDDEUTSCHE ZEITUNG, "Protektionisten gegen Freihandels-Befürworter". Ausgabe vom 15.2.1993.
- UN, *Monthly Bulletin of Statistics*. New York, lfd. Monatshefte.
- UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, 1991, New York 1992.
- VAUBEL, Roland, *Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft*. Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik der Universität Mannheim, Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, 456/91, Mannheim 1991.
- VOIGT, Stefan, *Die Welthandelsordnung zwischen Konflikt und Stabilität. Konfliktpotentiale und Konfliktlösungsmechanismen*. Freiburg 1992.
- WOLF, Martin, Comment on the Paper by Pierre BUIGUES, J. SHEEHY, *Recent Developments and Trends of European Integration. Commentary presented at the Seminar "Latin America's Competitive Position in the Enlarged European Market"*. Papier vorgetragen auf dem Seminar der Jahrestagung 1993 der IDB/IIC, veranstaltet vom Institut für Iberoamerika-Kunde (Hamburg), dem IRELA (Madrid), und dem HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (Hamburg), Hamburg, 24.–25. März 1993, hektogr. Manuskript.
- YAM, Tan K., Toh M. HENG, Linda LOW, "ASEAN and Pacific Economic Co-Operation". *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 8, 1992, S. 309–332.
- DIE ZEIT, "Lieber Dummheiten machen". Ausgabe vom 28.5.1993.