

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 197

Konsequenzen neuerer handelspolitischer Entwicklungen für die Entwicklungsländer

Von

Oskar Gans, Roland Herrmann, Lutz Hoffmann,
Horst Keppler, Rolf J. Langhammer, Karl W. Menck,
Siegfried Schultz, Richard Senti

Herausgegeben von Hermann Sautter



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 197

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 197

**Konsequenzen neuerer
handelspolitischer Entwicklungen
für die Entwicklungsländer**



Duncker & Humblot · Berlin

Konsequenzen neuerer handelspolitischer Entwicklungen für die Entwicklungsländer

Von

**Oskar Gans, Roland Herrmann, Lutz Hoffmann,
Horst Keppler, Rolf J. Langhammer, Karl W. Menck,
Siegfried Schultz, Richard Senti**

Herausgegeben von Hermann Sautter



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Konsequenzen neuerer handelspolitischer Entwicklungen für
die Entwicklungsländer / von Oskar Gans . . . Hrsg. von
Hermann Sautter. – Berlin: Duncker und Humblot, 1990
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften; Bd. 197)
ISBN 3-428-06973-0
NE: Gans, Oskar; Sautter, Hermann [Hrsg.]; Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .**

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornssatz, Berlin 46

Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin 49

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-06973-0

Inhaltsverzeichnis

Einführung	
Von <i>Hermann Sautter</i> , Frankfurt/Main	7
Die Stellung der Entwicklungsländer im GATT	
Von <i>Richard Senti</i> , Zürich	19
Institutionelle Möglichkeiten einer multilateralen Handelsliberalisierung	
Von <i>Lutz Hoffmann</i> , Berlin	39
Interessen der Entwicklungsländer bei einer zukünftigen vertraglichen Regelung des internationalen Dienstleistungsaustauschs	
Von <i>Horst Keppler</i> , Hannover	49
Dienstleistungen und Entwicklungsländer — Positionen der Dritten Welt zur Einbindung des Dienstleistungshandels in den GATT-Rahmen	
Von <i>Siegfried Schultz</i> , Berlin	69
Wirkungen nationaler Agrarpolitiken auf den Agrarhandel der Entwicklungsländer und Möglichkeiten der Handelsliberalisierung	
Von <i>Roland Herrmann</i> , Gießen	83
Zur Schätzung von Wohlfahrtseffekten protektionistischer Maßnahmen — mit Beispielen aus ASEAN-Ländern	
Von <i>Oskar Gans</i> , Heidelberg	127
Auswirkungen der EG-Binnenmarkt-Integration auf den Außenhandel der Entwicklungsländer	
Von <i>Rolf J. Langhammer</i> , Kiel	145
Entwicklungspolitische Konsequenzen aus dem Binnenmarkt 1992 der Europäischen Gemeinschaft	
Von <i>Karl Wolfgang Menck</i> , Hamburg	175

Einführung

Die EG rüstet zum gemeinsamen Binnenmarkt. Wird er zur „Festung Europa“, zu der die Entwicklungsländer kaum mehr einen Zugang finden? Das GATT sucht in der Uruguay-Runde einen neuen Anlauf zur multilateralen Handelsliberalisierung. Wie groß sind die Erfolgschancen dieser Verhandlungsrounde, haben multilaterale Liberalisierungsversuche überhaupt noch eine Zukunft angesichts des Trends zum Bilateralismus und zum Regionalismus im Welthandel? Im Rahmen der Uruguay-Runde wird u. a. über den internationalen Dienstleistungsverkehr und über den Agraraußehandel gesprochen. Inwiefern stehen die Interessen der Entwicklungsländer bei einer Liberalisierung der Dienste auf dem Spiel, und welche Konsequenzen entstehen für diese Länder aus einer möglichen Liberalisierung des Agrarhandels?

Dies sind einige der Fragen, über die der Ausschuß „Entwicklungsländer“ des Vereins für Socialpolitik auf seiner Jahrestagung 1989 diskutiert hat. Zwei handelspolitische „Großereignisse“, die Uruguay-Runde und die Vorbereitungen zum EG-Binnenmarkt, gaben Anlaß, darüber nachzudenken, wie die Entwicklungsländer von diesen Ereignissen betroffen werden und wie sie daran partizipieren können. Das Thema wurde in vier Referaten mit jeweils einem ergänzenden Korreferat entfaltet. Der vorliegende Band enthält die überarbeiteten Fassungen dieser Beiträge.

Den Rahmen für die Diskussion handelspolitischer Einzelfragen steckt *Senti* ab, der sich in seinem Referat mit der Stellung der Entwicklungsländer im GATT befaßt. Das GATT behandle ungleiche Partner gleich und nehme nicht genügend Rücksicht auf die Schutzwürdigkeit der Entwicklungsländer und auf deren geringes Verhandlungspotential — so lautet ein alter Vorwurf. Er ist nicht ganz berechtigt. Immerhin sahen die Gründer-Staaten des GATT für Ökonomien, die sich „in den Anfangsstadien der Entwicklung befinden“, besondere Schutzmaßnahmen zur Errichtung neuer Wirtschaftszweige vor. Das Erziehungszoll-Argument bildet also einen Bestandteil des Vertrags. Eine darüber hinausgehende Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer wurde aber nicht für notwendig gehalten. Insbesondere machten die Gründer-Staaten des GATT das Reziprozitäts-Prinzip, das die Gegenseitigkeit von Zoll-Zugeständnissen zum Inhalt hat, für Entwicklungsländer in gleicher Weise verpflichtend wie für Industrieländer. Da aber die Entwicklungsländer in der Regel weniger Konzessionen anzubieten hatten als die Industrieländer, bedeutete dies in der Praxis den Ausschluß vieler Waren, an deren Export vor allem die Entwicklungsländer interessiert waren, von den Zollsenkungsvereinbarungen der 50er und 60er Jahre.

Die Erweiterung des Vertrags um einen vierten Teil (1966) kam in dieser Hinsicht den Entwicklungsländern entgegen. Die Industriestaaten verzichteten mit dieser Ergänzung auf die Anwendung des Reziprozitäts-Prinzips in Zollverhandlungen mit den Entwicklungsländern und trugen damit dem Argument des geringeren Verhandlungspotentials dieser Länder Rechnung. Ausdrücklich wurde die Forderung der Entwicklungsländer nach einer präferenziellen Behandlung ihrer Exportprodukte bei der Einfuhr in die Industriestaaten anerkannt. Das im Rahmen der UNCTAD ausgehandelte „Allgemeine Präferenzabkommen“ erklärte eine „Enabling Clause“ im Jahre 1979 für GATT-konform.

Doch nur oberflächlich gesehen ist damit ein alter Wunsch der Entwicklungsländer erfüllt worden. Die handelspolitische Realität deckt sich keineswegs mit der Absicht, die die Vertragsparteien mit der Ergänzung des GATT durch den Teil IV zum Ausdruck brachten. Wie *Senti* zeigt, sind die Präferenzmargen gering, ist der Kreis der begünstigten Produkte sehr eng gezogen und werden die Zollvergünstigungen weitgehend durch nicht-tarifäre Handelshindernisse aufgehoben. Geradezu paradox wird es, wenn — wie im Fall der schweizerischen Importregelung für Bruchkreis — die im Rahmen des „Allgemeinen Präferenzsystems“ gewährte Zollsenkung durch neu geschaffene „Preisausgleichsabgaben“ um ein mehrfaches kompensiert wird.

Darüber hinaus wurde das im Teil IV ausgesprochene Zugeständnis an die Entwicklungsländer in den letzten Jahren durch eine neue Interpretation des Reziprozitäts-Begriffs unterlaufen. „Reziprozität“ wird insbesondere von den USA nicht mehr als ein Mittel verstanden, gleichwertige Zugeständnisse zwischen unterschiedlichen Partnern zu erreichen, sondern immer stärker als ein Mittel, die eigenen Handelsinteressen durchzusetzen, indem von den Partnerländern eine Marktöffnung bei den Produkten verlangt wird, bei denen die eigenen Handelsbarrieren gering sind und bei denen die internationale Wettbewerbsfähigkeit inländischer Produzenten gegeben ist. Damit wird die Reziprozität zu einer handelspolitischen Waffe, die sich auch gegen Entwicklungsländer richtet. Einige der von der EG-Kommission ins Gespräch gebrachten Reziprozitäts-Definitionen entsprechen derselben Zielrichtung.

Formal gesehen genießen die Entwicklungsländer im GATT — neben der Präferenzregelung und der Legitimierung von Erziehungszöllen — weitere Sonderrechte, wie etwa bei der Behandlung von Subventionen, bei Anti-Dumping-Maßnahmen, bei den Verfahren zur Zollwertbestimmung usw. Es stellt sich aber die Frage, ob die gewährte Vorzugsstellung nicht dadurch gegenstandslos wird, daß die Prinzipien des GATT durch die Interessenpolitik der Industrieländer immer weiter unterhöhlt werden. Die Industrieländer setzen beispielsweise „freiwillige Exportselbstbeschränkungen“ durch, und sie plädieren für die Selektivität von Schutzmaßnahmen, mit der sie das Meistbegünstigungs-Prinzip bewußt durchbrechen. Vorzugsbestimmungen besitzen nur auf der Basis anerkannter Regeln für den Allgemeinfall einen Wert.

Werden diese Regeln nicht mehr respektiert, dann wird auch eine Vorzugsbehandlung wertlos, und der dann eintretende Zustand ist für die Länder, die begünstigt werden sollten, möglicherweise schlechter als ein Zustand ohne Sonderrechte, aber allgemein respektierten Prinzipien. Insofern stellt sich heute für die Entwicklungsländer die Frage, ob ihnen nicht mit einer Festigung der allgemeinen GATT-Regeln mehr gedient ist als mit der Gewährung weiterer Vorzugsrechte.

Mit der Aushöhlung des multilateralen Handelssystems befaßt sich auch Hoffmann in seinem Korreferat zum Beitrag von *Senti*. Geschichtliche Erfahrungen zeigen, daß ein vergleichsweise freier multilateraler Handel nur unter der politischen Bedingung einer Vielzahl individueller Akteure und allenfalls einer Hegemonialmacht zustandekommt. Diese Bedingung war unter der „Pax Americana“ der Nachkriegszeit gegeben, und sie war auch ohne eine Institution wie das GATT unter der „Pax Britannica“ des 19. Jahrhunderts erfüllt. Die Entstehung eines europäischen Wirtschaftsblocks und die wirtschaftliche Dynamik Japans sowie die damit einhergehende Schwächung der amerikanischen Vormachtstellung haben die Erfolgsbedingungen eines multilateralen Handelssystems grundlegend verändert. Der Welthandel scheint mehr und mehr zum Handel zwischen und innerhalb von Wirtschaftsblöcken zu werden, wobei jeder dieser Blöcke die Lösung seiner Handelsprobleme über bilaterale Verhandlungen sucht, bei denen die eigene Stärke als Druckmittel eingesetzt werden kann.

Bleibt dem Ökonomen nichts anderes übrig, als in dieser Entwicklung die Preisgabe der „reinen Lehre“ des multilateralen Freihandels zu sehen? Man kann es auch ganz anders sehen, wie Hoffmann zeigt. Eine *multilaterale Liberalisierung* ist keine Voraussetzung für eine optimale Ressourcenallokation auf *nationaler Ebene*. Allokationstheoretisch läßt sich also die Forderung nach einem freien multilateralen Handel nicht begründen — es sei denn unter global-ökonomischen Gesichtspunkten, die aber für keines der handeltreibenden Länder von ausschlaggebender Bedeutung sind. Zieht man ferner in Betracht, daß in der Praxis der multilateralen Verhandlungsrunden des GATT immer bestimmte Güterbereiche ausgespart bleiben, so lautet die tatsächliche Alternative nicht „freier multilateraler Handel versus regional beschränkter Handel“, sondern „gütermäßige Diskriminierung versus regionale Diskriminierung“. Welche Variante dieser „second-best“-Lösungen verdient den Vorzug? Die Theorie kann darüber nichts sagen, so daß es nach Hoffmann „im Grunde kein stringentes ökonomisches Argument (gibt), aufgrund dessen der multilaterale Liberalisierung der Vorzug zu geben wäre“. Hier wird also die Unmöglichkeit einer multilateralen Handelsliberalisierung ohne gütermäßige Ausnahmen als Tatsache akzeptiert.

Wenn sich — nach Hoffmann — die relative Vorteilhaftigkeit einer multilateralen Liberalisierung nicht ökonomisch begründen läßt, dann stellt sich die polit-ökonomische Frage, bei welcher Form der Liberalisierung die größeren

Realisierungschancen liegen, der multilateralen oder der „partiell multilateralen“ (d. h. bilateralen). Um diese Frage beantworten zu können, müssen die Interessen der beteiligten Akteure sowie deren Aktionsmöglichkeiten geklärt werden, also die Interessen der Konsumenten, der Produzenten in import-substituierenden Branchen und in Exportzweigen, sowie der Politiker und Bürokraten. Je nach dem Effizienzgrad einer Volkswirtschaft und den Interessen der genannten Akteure lassen sich Vermutungen über die Realisierungschancen einer multilateralen Liberalisierung anstellen (wobei allerdings noch nicht gesagt ist, daß immer dann, wenn die Chancen für einen multilateralen Abbau von Handelshindernissen schlecht sind, die Realisierungschancen für eine bilaterale Liberalisierung sehr viel besser sein müssen).

Es wäre reizvoll, der Frage nachzugehen, inwieweit nun in Entwicklungsländern die Realisierungschancen für „partiell multilaterale“ Liberalisierungen besser sind als die Chancen für eine Beteiligung an multilateralen Verhandlungsrunden. Der Ausschuß hat diese Frage nicht ausführlich diskutiert. Bisherige Erfahrungen mit regionalen Integrationsbestrebungen zwischen Entwicklungsländern stimmen nicht sehr zuversichtlich. Insofern bietet — politökonomisch gesehen — das dem Multilateralismus verpflichtete GATT den Entwicklungsländern doch wieder eine interessante Alternative, und es ist so gesehen folgerichtig, wenn sich *Hoffmann* zum Schluß seines Referates mit den Erwartungen der Entwicklungsländer an die Uruguay-Runde beschäftigt.

Im Zusammenhang mit dieser Verhandlungsrunde hat das Thema „Dienstleistungsaustausch“ für neuen Diskussionsstoff gesorgt und bei den Entwicklungsländern neue Befürchtungen geweckt. *Keppler* befaßt sich in seinem Beitrag mit den Interessen der Entwicklungsländer in diesem Bereich. Um die Position der Entwicklungsländer bei den GATT-Gesprächen über den Dienstleistungsverkehr verstehen zu können, muß zunächst einmal der Stellenwert des „tertiären Sektors“ für die Wirtschaft der Entwicklungsländer herausgearbeitet werden. Bereits in frühen Entwicklungsphasen beträgt der Anteil der Dienstleistungen an den internen Wertschöpfungen etwa ein Drittel, und er steigt mit zunehmendem Pro-Kopf-Einkommen rasch an. Daraus kann zunächst auf eine vergleichsweise große Bedeutung der Dienste für die Wirtschaft der Entwicklungsländer geschlossen werden. Im Blick auf die Verkettungseffekte dieses Sektors muß das Bild allerdings modifiziert werden. Weder die „backward“- noch die „forward linkages“ sind in der Regel sehr hoch; Ausnahmen bilden lediglich einige Sektoren mit ausgeprägtem Vorleistungscharakter. Gleichwohl gehören zum tertiären Sektor einige für die wirtschaftliche und politische Entwicklung eines Landes besonders sensible Aktivitäten (z.B. das Post- und Fernmeldewesen sowie die Banken und Versicherungen), und dies macht das Schutzinteresse vieler Entwicklungsländer verständlich.

Eine Protektion tertiärer Schlüsselsektoren gegenüber ausländischer Konkurrenz bringt aber Nachteile mit sich. Handelt es sich um Dienste mit Vorleistungscharakter, so verteuern sich die Produkte nachgelagerter Sekto-

ren, und damit verschlechtert sich deren internationale Wettbewerbsfähigkeit. Darüber hinaus besteht häufig eine Komplementarität zwischen Waren und Diensten, so daß sich eine protektionistische Regulierung der Dienste auch hemmend auf den Warenhandel auswirkt. Schließlich ist zu beachten, daß die Fortschritte in der Nachrichtenübertragungstechnik elektronisch codierbare Vorleistungen zu „footloose inputs“ gemacht haben, deren freie Verfügbarkeit die Standortqualitäten eines Landes verbessern kann. Insofern ist eine protektionistische Behinderung dieser Datenübertragung kontraproduktiv.

Dem Schutzinteresse der Entwicklungsländer steht also ihr Interesse an einer unbehinderten Partizipation am internationalen Dienstleistungsangebot gegenüber. Dabei gibt es innerhalb der Entwicklungsländer deutliche Unterschiede. Einige Schwellenländer mit einem wettbewerbsfähigen Angebot an international austauschbaren Diensten drängen auf möglichst liberale Lösungen. Weniger entwickelte Länder nehmen immer noch eine abwartende Haltung ein, während andere Staaten der Dritten Welt inzwischen eine offensive Strategie verfolgen: Sie fordern eine Liberalisierung internationaler Arbeitskräftewanderungen. Warum sollte — so lautet das Argument dieser Länder — der Vorteil einer relativ reichlichen Ausstattung mit Arbeitskräften nicht ebenso zur Geltung kommen können wie der Vorteil, den hoch entwickelte Industriestaaten etwa in der Nachrichtenübertragungstechnik besitzen? Wenn schon der Austausch von Diensten liberalisiert werden solle, dann müsse dies konsequent geschehen, und dann würden nicht nur Industrieländer, sondern auch Entwicklungsländer unmittelbar profitieren.

Nach einer anfänglich defensiven Haltung entdecken also nicht wenige Entwicklungsländer die Chancen, die eine Liberalisierung des Austausches von Diensten für sie bietet. Zugleich ist das Interesse der Entwicklungsländer am GATT und an seinen multilateralen Prinzipien gewachsen, denn nur dann, wenn eine Liberalisierung der Dienste im Rahmen dieses multilateralen Vertragswerkes geregelt wird, haben die Entwicklungsländer überhaupt eine Chance, ihre eigenen Interessen zur Geltung zu bringen. In bilateralen Verhandlungen sind sie dafür zu schwach. Im Anschluß an das Referat *Kepplers* drängt sich also dieselbe Schlußfolgerung auf wie im Anschluß an die beiden vorangegangenen Beiträge: Ein funktionsfähiges, an multilateralen Prinzipien ausgerichtetes GATT nützt den Entwicklungsländern mehr als ein System bilateraler und regionaler Handelsabkommen, das den Entwicklungsländern kaum eine Chance bietet, ihre eigenen handelspolitischen Ziele wirksam auf internationaler Ebene zu vertreten.

Auch *Schultz* betont in seinem Korreferat die Vorteile multilateraler Liberalisierungsbemühungen. Für den Multilateralismus spricht, daß er die Position derjenigen Institutionen stärkt, die traditionell freihändlerisch eingestellt sind, was dem nationalen Protektionismus entgegenwirkt; daß er den Industrieländern weniger Gelegenheit bietet, diskriminierende Schutzmaßnahmen durchzusetzen, als dies bei bilateralen Absprachen möglich ist, und daß dadurch den

Entwicklungsländern überhaupt erst die Möglichkeit eröffnet wird, an der internationalen Überwachung der Handelspolitik von Industrieländern mitzuwirken. Die Entwicklungsländer haben diese Chancen erkannt und inzwischen einen vorsichtigen Optimismus im Blick auf die laufenden GATT-Gespräche zum Dienstleistungsverkehr erkennen lassen, wenn auch die Interessenunterschiede zwischen den einzelnen Ländern der Dritten Welt nicht zu übersehen sind und die Vorbehalte gegen eine Einbeziehung der Dienste in das GATT noch keineswegs ganz überwunden sind.

Bislang sind erst grobe Umriss eines möglichen Abkommens über den internationalen Austausch von Diensten sichtbar. Die USA und die EG haben Vorschläge unterbreitet, die sich im wesentlichen auf die Grundsätze beschränken, die für ein Abkommen nützlich sein könnten. Vorschläge für Einzelregelungen fehlen noch. Seitens der Entwicklungsländer hat sich vor allem Argentinien aktiv an der Suche nach einem Ordnungskonzept beteiligt. Zu den Kernelementen des argentinischen Vorschlags gehört die Forderung nach Anerkennung eines Sonderstatus für Entwicklungswirtschaften. Von ihnen könnte nicht erwartet werden, daß sie dieselben Pflichten übernehmen wie die Industrieländer. Des weiteren wird gefordert, transnationale Unternehmen sollten zum Transfer von Technologie und Wissen in Entwicklungsländer veranlaßt werden. Im Grunde geht es also um dieselbe Vorzugsbehandlung in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, auf die die Entwicklungsländer stets auch im Warenhandel gedrängt haben.

Ob angesichts der geforderten Ausnahmeregelungen ein multilaterales Ordnungskonzept zustande kommen wird und welche Gestalt es haben wird, ist noch offen. Die Entwicklungsländer haben zu erkennen gegeben, daß für sie der Schutz junger Dienstleistungszweige unerlässlich ist. Dies anzuerkennen dürfte den Industrieländern angesichts des im GATT-Vertrag enthaltenen Erziehungsschutz-Arguments nicht schwer fallen. Ob sich dagegen die Industrieländer damit einverstanden erklären können, die Verhandlungen über den Dienstleistungsaustausch von den Verhandlungen über den Warenverkehr strikt zu trennen, wie es die Entwicklungsländer wünschen, wird sich noch zeigen müssen. Die USA und die EG wollen mit Konzessionen bei der Wareneinfuhr liberalere Bedingungen für ihre Dienstleistungsexporte honorieren. Die Entwicklungsländer sehen darin den Versuch der Industrieländer, die Einlösung von alten GATT-Verpflichtungen an neue Gegenleistungen zu binden.

Von einer unbewältigten Altlast des GATT ist auch in den folgenden beiden Beiträgen die Rede. Sie sind dem Agrarprotektionismus, seinen Rückwirkungen auf den internationalen Agrarhandel und den Möglichkeiten einer Handelsliberalisierung für Agrarprodukte gewidmet. Herrmann untersucht in seinem Beitrag die Wirkung der nationalen Agrarpolitik von Industrieländern und Entwicklungsländern auf den internationalen Agrarhandel. Die Politik der Industrieländer wird am Beispiel der EG-Zuckermarktpolitik herausgear-

beitet. Die Ergebnisse dieser exemplarischen Untersuchung werden anhand einer Auswertung weiterer quantitativer Studien überprüft. Die Politik der Entwicklungsländer wird am Beispiel Perus dargestellt, und auch hier findet eine Überprüfung durch die Auswertung anderer empirischer Untersuchungen statt.

Die partial-analytische Untersuchung der Zuckermarktpolitik der EG führt zu folgendem Ergebnis. In den meisten Jahren während des Untersuchungszeitraumes 1968-81 wurden die Außenhandelspreise der Entwicklungsländer durch den Protektionismus der EG gesenkt und die Instabilität dieser Preise erhöht. Bei den zuckerexportierenden Entwicklungsländern waren die Preis- und Mengenwirkungen natürlich gleichgerichtet. Die Exporterlöse sanken um 2 bis 26 v.H. Der Wohlfahrtseffekt — gemessen an der Änderung der Produzentenrente — war negativ. Bei den zuckerimportierenden Entwicklungsländern waren Preis- und Mengeneffekte entgegengerichtet. Gleichwohl sanken aufgrund einer preisunelastischen Importnachfrage die Importausgaben dieser Länder für Zucker, und der Wohlstandseffekt — gemessen an der Konsumentenrente — war positiv. Diese Ergebnisse wurden unter einer Reihe restriktiver Annahmen erzielt, die bei Berechnungen dieser Art unvermeidbar sind. Man wird deshalb die Resultate mit der erforderlichen Zurückhaltung werten müssen. Läßt man sich auf die methodischen Prämissen dieser Untersuchungen ein, so ergibt sich, daß die Wohlfahrtsverluste der zuckerexportierenden Entwicklungsländer deutlich höher sind als die Wohlfahrtsgewinne der zuckerimportierenden Entwicklungsländer, so daß die Entwicklungsländer insgesamt durch die Zuckermarktpolitik der EG einen Verlust erlitten haben. Dabei wurden die Wohlfahrtseffekte der erhöhten Instabilität der Außenhandelspreise noch nicht berücksichtigt.

Untersuchungen für zwei ausgewählte Länder — Thailand und Malaysia — bestätigen diese Ergebnisse. Andere von *Herrmann* ausgewertete quantitative Studien über die Auswirkungen der Agrarpolitik der Industrieländer auf den Außenhandel der Entwicklungsländer kommen zu unterschiedlichen Resultaten. In Anbetracht der methodischen Unterschiede dieser Studien ist dies nicht verwunderlich. Gleichwohl kann man als gemeinsames Ergebnis festhalten, daß die negativen statischen Wohlfahrtseffekte des Agrarprotektionismus der Industrieländer für die Produzenten in Entwicklungsländern bedeutsam sind. Darüber hinaus kann vermutet werden, daß die negativen dynamischen Effekte noch wesentlich ausgeprägter sind. Ein weiteres interessantes Ergebnis stellt in diesem Zusammenhang die Umverteilungswirkung des Agrarprotektionismus dar. Der Protektionismus in den Industrieländern bewirkt in den Entwicklungsländern eine Umverteilung zu Lasten der ländlichen Bevölkerung und fördert damit die Land-Stadt-Wanderung.

Die Schlußfolgerung aus diesen quantitativen Untersuchungen lautet, daß eine liberalere Agrarpolitik in den Industrieländern zu deutlichen Wohlfahrtssteigerungen im ländlichen Sektor der Entwicklungsländer führen würde. Im

Falle von Agrarüberschuß-Ländern würde vermutlich auch die für das ganze Land aggregierte Wohlfahrtswirkung positiv sein. Darüber hinaus hätte eine Liberalisierung des Agrarhandels eine stabilisierende Wirkung auf die Weltmarktpreise.

Inwiefern ist aber eine Liberalisierung der Agrarpolitik in den Industrieländern überhaupt möglich? Sie wird kaum möglich sein, wenn man darunter den Abbau der *Preisprotektion* versteht. Realistisch erscheint allenfalls eine Liberalisierung im Sinn der Annäherung des Außenhandels-*Volumens* an dessen Niveau in einer Freihandels-Situation. Diese Lösung wäre u.U. durch Quoten bei der Erhaltung der Preisprotektion zu erreichen. Die Agrarpolitik wird also die Welt des „second best“ kaum verlassen können. Dies gilt für die Liberalisierungsbemühungen schlechthin, wie *Hoffmann* in seinem oben erwähnten Beitrag gezeigt hat.

Die Entwicklungsländer werden nicht nur durch die Agrarpolitik der Industrieländer geschädigt, sie schädigen sich auch durch ihre eigene Politik, so daß auch in dieser Hinsicht ein Liberalisierungsbedarf besteht. Am Beispiel Perus zeigt *Herrmann*, daß der Agrarsektor durch eine Vielzahl von Maßnahmen der direkten und der indirekten Agrarpolitik gegenüber dem industriellen Sektor benachteiligt wird. Innerhalb des Agrarsektors wird die Exportproduktion gegenüber der Substitution von Agrar-Importgütern diskriminiert — das Gegenteil dessen, was in einer moralisierenden „Dritte-Welt“-Diskussion, die von einer Exportlastigkeit der Landwirtschaft in Entwicklungsländern ausgeht, häufig behauptet wird. Die in Peru verfolgte Politik erhöhte die Importabhängigkeit und damit die Devisenausgaben, und die verringerte das Exportvolumen und die Exporterlöse. Eine Politik nationaler Wohlfahrtssteigerung kommt in diesem Fall an einer Korrektur von Preiverzerrungen nicht vorbei. Darin liegt ein Unterschied zu der möglichen Wohlfahrtssteigerung, die in Entwicklungsländern durch eine quotenmäßige Liberalisierung der Industrieländer erreicht werden kann. Inwieweit freilich eine Entzerrung von Preisrelationen in den Entwicklungsländern leichter durchsetzbar ist als in den Industrieländern, bleibt eine offene Frage.

Quantitative Studien, wie sie von *Herrmann* vorgelegt worden sind, geben Anlaß zu zahlreichen methodologischen Fragen; dies wurde bereits angedeutet. *Gans* widmet sich in seinem Korreferat vornehmlich diesem Fragenbereich. Er formuliert eine Reihe von Einwänden gegen das von *Herrmann* angewandte Verfahren. Erstens sei bei der Schätzung von Wohlfahrtswirkungen mit kompensierten Nachfragefunktionen und nicht mit Nachfragefunktionen im Sinne von Marshall zu arbeiten. Die Bedeutung dieses theoretischen Einwands wird durch einen Vergleich kompensierter und unkompensierter Eigenpreiselastizitäten der Nachfrage nach Grundnahrungsmitteln überprüft. Diese Elastizitäten wurden für Indonesien geschätzt. Das Ergebnis ist, daß in den meisten Fällen nur ein sehr geringfügiger Unterschied zwischen den beiden Werten besteht. Die Vernachlässigung dieses Unterschieds bei den Berechnungen von

Herrmann erscheint also akzeptabel. Ein zweiter Einwand bezieht sich auf die Wahl eines partial-analytischen Ansatzes. Er ist immer dann problematisch, wenn der untersuchte Einzelmärkt stark mit anderen Märkten verflochten ist. In diesem Fall stellen Gleichgewichtselastizitäten, die auf der Grundlage eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells berechnet worden sind, bessere Ergebnisse dar als Elastizitäten, die unter der Annahme eines isolierten Einzelmärktes ermittelt wurden. Die empirische Überprüfung ergibt allerdings auch in diesem Fall, daß die Unterschiede in den meisten Fällen gering sind.

Ein dritter Einwand lautet, bei der Ermittlung von Netto-Wohlfahrtseffekten müßten protektionsbedingte Verzerrungen des Wechselkurses berücksichtigt werden. Nur die Verwendung von Schatten-Wechselkursen würde in diesem Fall eine Saldierung der Einzelleffekte — insbesondere der volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten einer Protektionsänderung mit den übrigen Effekten — erlauben. Eine empirische Überprüfung führt *Gans* zu der Aussage, daß diesem Einwand in den von *Herrmann* untersuchten Fällen eine erhebliche Bedeutung zukommt. Interessanterweise werden dadurch aber die Aussagen von *Herrmann* nicht widerlegt, sondern verstärkt: Eine agrarpolitische Liberalisierung der Industrieländer führt bei korrigierten Opportunitätskosten einer Produktionsänderung in den Entwicklungsländern vermutlich zu noch höheren Wohlfahrtsgewinnen der exportierenden Entwicklungsländer, als sie bei *Herrmann* ermittelt worden sind, während die Wohlfahrtsverluste der Zucker importierenden Länder schrumpfen würden; für die letzteren sind nicht einmal Wohlfahrtsgewinne auszuschließen.

Der vierte von *Gans* formulierte Einwand besagt, daß es angesichts unterschiedlicher Marktverzerrungen in Export- und Import-Ländern sehr problematisch sei, von aggregierten Wohlfahrtswirkungen ganzer Ländergruppen zu sprechen. Richtigerweise müßten die länderspezifischen Verzerrungen ermittelt und bei einer Aggregation berücksichtigt werden. Denkt man diesen Einwand konsequent zu Ende, dann stellt sich freilich die Frage, ob überhaupt noch eine empirische Schätzung von internationalen Wohlfahrtswirkungen möglich ist. Auch die raffinierteste Schätzmethode wird nicht ohne restriktive Annahmen auskommen, und ob der Grenzgewinn hinsichtlich der Verlässlichkeit der Ergebnisse, der durch eine Verfeinerung der Methoden erzielt wird, die dabei entstehenden Grenzkosten übersteigt, bleibt offen.

Die Agrarpolitik der EG, mit der sich *Herrmann* in seinem von *Gans* kommentierten Beitrag befaßt, ist nur einer der Politikbereiche, der in Entwicklungsländern zu Besorgnissen Anlaß gibt. Was haben die Entwicklungsländer von dem Maßnahmenbündel zu erwarten, mit dem die EG bis zum Jahre 1993 ihren gemeinsamen Binnenmarkt verwirklicht haben will? Mit dieser Frage beschäftigen sich die beiden folgenden Referate. *Langhammer* will prüfen, ob die Sorge der Entwicklungsländer vor einer „Festung Europa“ berechtigt ist. Zunächst schätzt er die Zunahme der Industriegüter-Importe aus Entwicklungsländern, die als Folge des mit der Binnenmarkttintegration

verbundenen Wachstumsschubs zu erwarten ist. Auf der Grundlage einer Extrapolation von Import-Nachfragegleichungen erhält *Langhammer* das Ergebnis, daß der kumulative Effekt des Wachstumsschubs höher sein wird als der einmalige Effekt einer preisbedingten Handelsumlenkung, wie er von der EG selbst im Rahmen der Emerson-Studie geschätzt worden ist. Insgesamt steigt also die Absorption von Industriegüter-Importen aus Entwicklungsländern, wobei allerdings je nach der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Exportländer mit unterschiedlichen Entwicklungen zu rechnen ist.

Bei dieser Betrachtung wird allerdings noch nicht genügend berücksichtigt, welche Konsequenzen sich aus der Harmonisierung der Handelspolitik gegenüber Dritt-Ländern ergeben. Noch bestehen zahlreiche nationale Kontingente für Dritt-Länder-Importe. Unterschiede zwischen diesen Kontingenzen machen Eingriffe in den innergemeinschaftlichen (Umweg-)Handel notwendig, die nach Artikel 115 des EWG-Vertrages bisher noch erlaubt sind. Mit der Vollendung des Binnenmarktes entfällt die nationale Eigenständigkeit in der Handelspolitik. Wird dann an die Stelle nationaler Quoten eine Gemeinschaftsquote treten, wie hoch wird sie bei den einzelnen Warengruppen sein, und wie restriktiv wird sie angewandt? Auf diese Fragen gibt es bislang noch keine sicheren Antworten. Realistisch dürfte die Annahme sein, daß nationale Restriktionen nicht ersatzlos beseitigt, sondern durch Gemeinschaftsmaßnahmen ersetzt werden. Gerade daran knüpfen sich zahlreiche Befürchtungen, die EG könnte sich zu einer „Festung Europa“ entwickeln. Nach wie vor werden es nämlich die nationalen Zollverwaltungen sein, die die Gemeinschaftsmaßnahmen ausführen und die bisher große Unterschiede in der Behandlung von Dritt-Länder-Importen an den Tag gelegt haben. Im Grauzonenbereich der nationalen Zollverwaltungen können alte administrative Handelshindernisse weiterhin angewandt und neue Barrieren dieser Art eingeführt werden.

Die Sorge vor einer restriktiven Handelspolitik gegenüber Dritt-Ländern wird auch dadurch genährt, daß Anpassungsprozesse, die im Rahmen der Zollunion als zweiter Integrationsstufe vorzunehmen gewesen wären, noch nicht vollständig abgeschlossen sind und mit den Anpassungslasten der Binnenmarkt-Integration als der dritten Integrationsstufe zeitlich zusammenfallen werden. Länder, in denen dadurch ein besonders hoher Anpassungsbedarf entsteht, werden einer Senkung der Außenprotektion ihren politischen Widerstand entgegensetzen. Dies ist auch in den neuen Beitritts-Ländern zu erwarten, die die Liberalisierungsschritte aller drei Integrationsstufen sehr viel rascher vollziehen müssen, als dies bei den alten Mitglieds-Ländern der Fall war, und die deshalb versucht sein werden, ihre Anpassungslasten auf Entwicklungsländer, mit denen sie in unmittelbarer Konkurrenz stehen, abzuwälzen. Dies alles läßt befürchten, daß die als Ersatz für nationale Kontingente zu schaffenden Gemeinschaftskontingente vergleichsweise restriktiv ausfallen werden.

Die Wirkung der EG-Binnenmarkt-Integration auf die Entwicklungsländer hängt auch von den Maßnahmen ab, mit denen die EG zwischen einzelnen Dritt-Ländern diskriminiert. Die AKP-Länder genießen eine Sonderstellung auf dem EG-Markt, und auch mit Mittelmeer-Anrainer-Ländern, den EFTA-Ländern und den RGW-Staaten hat die EG Sondervereinbarungen getroffen. Man kann davon ausgehen, daß die Ungleichbehandlung verschiedener Entwicklungsländer im Interesse der AKP-Staaten aufrechterhalten bleibt und daß die EG verstärkte Anstrengungen unternehmen wird, dem Trend zum „global sourcing“ durch schärfere Anforderungen an den Ursprungsnachweis von Import-Waren zu begegnen. Die dabei entstehenden Kosten können allerdings den Nutzen einer diskriminierenden Handelspolitik weit übersteigen, und darin liegt eine Chance für den Übergang zu einer nicht-diskriminierenden Politik.

Die Befürchtungen der Dritt-Länder im Blick auf eine „Festung Europa“ sind also nicht unbegründet — das ist das Fazit des *Langhammerschen* Referats. *Menck* ergänzt diesen Beitrag durch ein mehr mikroökonomisch ausgerichtetes Korreferat. Der EG-Binnenmarkt bietet auch Chancen für die Entwicklungsländer. Diese Chancen zu nutzen macht verstärkte Exportbemühungen der Entwicklungsländer erforderlich, und diese Bemühungen können durch geeignete Instrumente der technischen und finanziellen Zusammenarbeit gefördert werden.

Dafür bieten sich zahlreiche Maßnahmen an. Die EG kann beispielsweise Entwicklungsländern den Zugang zum europäischen Markt dadurch erleichtern, daß sie ihnen Informationen über die Schaffung des Binnenmarktes zur Verfügung stellt und ihnen bei der Formulierung einer Export-Strategie behilflich ist. Die Unterstützung einer Export-Förderung läßt sich ergänzen durch Maßnahmen der Gewerbe- und Industrieförderung, mit denen die Produktpalette der Entwicklungsländer auf die Nachfragestruktur der Industrieländer abgestimmt werden kann. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der privatwirtschaftlichen Kooperation zu. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Import-Handel der EG-Länder, mit Warenhäusern, Einkaufsketten und Großhändlern liegt möglicherweise eher im Interesse der Entwicklungsländer als die Aufrechterhaltung eigener Repräsentanzen in verschiedenen Mitgliedsländern. Insgesamt sieht *Menck* in der Schaffung des EG-Binnenmarktes keineswegs einen Anlaß für die Entwicklungsländer, sich vom Export-Geschäft zurückzuziehen und eine binnenmarkt-orientierte Strategie zu betreiben. Im Gegenteil: Er sieht darin die Notwendigkeit zur Wiederbelebung einer export-orientierten Entwicklungszusammenarbeit und -strategie.

Dieser letzte Beitrag macht deutlich, daß die Konsequenzen neuerer handelspolitischer Entwicklungen für die Entwicklungsländer kein unveränderliches Faktum sind. Wie diese Länder von der EG-Binnenmarkt-Integration oder von der Uruguay-Runde des GATT betroffen werden, das hängt nicht unwesentlich auch von ihrer Eigeninitiative ab. Das GATT bietet den Ent-

wicklungsländern Chancen, die sie gerade im Zeichen einer verstärkten Blockbildung im Welthandel nützen sollten. Von Liberalisierungen im Dienstleistungsaustausch und im Agrarhandel, wie sie in der gegenwärtigen GATT-Runde angestrebt werden, können die Entwicklungsländer durchaus profitieren, und zwar um so stärker, je mehr sie bei sich selbst wachstumshemmende Preisverzerrungen abbauen und ihre Protektionspolitik auf den harten Kern des Erziehungsschutzes junger Branchen beschränken. Mit einer offensiven Handelspolitik, sei es im Rahmen des GATT oder im Verhältnis zur EG, können die Entwicklungsländer ihre Ziele eher verwirklichen als durch eine innenmarkt-orientierte Politik, die die Vorteile einer internationalen Arbeitsteilung vernachlässt.

Der Herausgeber hofft, mit der Veröffentlichung der Tagungsbeiträge Anstöße zur weiteren Diskussion handelspolitischer Probleme der Entwicklungsländer und zur Suche nach geeigneten Lösungsansätzen geben zu können. Ihm bleibt der Dank an die Referenten und Korreferenten für die Mühe, der sie sich bei der Überarbeitung ihrer Beiträge unterzogen haben, an Frau Christine Meßmer für die Anfertigung eines Typoskripts und an den Verlag für die Ermöglichung dieser Publikation.

Frankfurt/M., Dezember 1989

Hermann Sautter

Die Stellung der Entwicklungsländer im GATT*

Von *Richard Senti*, Zürich

A. Vorbemerkungen

In den Verhandlungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) zeichnen sich zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern immer wieder Unterschiede, Ungleichgewichte, Gegensätze und Widersprüche ab:

- Zahlenmäßig sind im GATT die Entwicklungsländer gegenüber den 22 Industriestaaten in der Überzahl. Handelsmäßig dagegen entfallen auf die Entwicklungsländer nur knapp 15 und auf die Industriestaaten rund 70 Prozent des Welthandels.
- Für die Entwicklungsländer ist der Agrarexportwert mit fast 30 Prozent des totalen Exportwertes (ohne Mineralöl) von besonders großer Bedeutung. In den Industriestaaten machen die Agrarexporte knapp 10 Prozent des gesamten Exportwertes aus. Im Gegensatz zur binnengewirtschaftlichen Bedeutung ist jedoch festzuhalten, daß weltweit nur ein Drittel der international gehandelten Agrarprodukte aus den Entwicklungsländern und zwei Drittel aus den Industriestaaten stammen.
- Die GATT-Vereinbarungen beruhen auf dem Prinzip der Reziprozität, gewähren indessen den Entwicklungsländern insofern eine Ausnahme, als sie von den Industriestaaten bevorzugt werden dürfen, ohne selber Gegenpräferenzen leisten zu müssen (GATT, BISD, 26th S (1980), S. 203).
- Befürworten die Industriestaaten eine „Graduation“ der Bevorzugung, so treten die Länder der Dritten Welt für eine einheitliche, vom Entwicklungsstand des Landes unabhängige Präferenzierung ein.
- Rücken die Industriestaaten in der gegenwärtigen GATT-Runde die Landwirtschaft, den Textilhandel, die Dienstleistungen und die Beseitigung der nichttarifären Handelshemmisse in den Vordergrund, so sind die Entwicklungsländer an der Neuregelung gerade dieser Bereiche weniger interessiert, weil sie davon offensichtlich mehr Nachteile als Vorteile erwarten.

* Ich danke den Teilnehmern der Tagung und ganz besonders den Herren Kollegen Hermann Sautter (Vorsitzender des Ausschusses) und Lutz Hoffmann (Korreferent) für die wertvollen Ergänzungen und Anregungen.

- Weitere Unterschiede und Gegensätze zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern bestehen unter anderem in bezug auf die Palette der gehandelten Produkte, das wirtschaftliche Wachstum, die Einkommensverteilung, die Verschuldung, die Arbeitslosigkeit, das Know how usw. Alle diese Unterschiede haben lediglich gemeinsam, daß sie in allen Vertragspartnerstaaten des GATT die spezifischen, auf die jeweilige Außenhandelsstruktur des Landes ausgerichteten Sonderinteressen widerspiegeln.

Die folgenden Ausführungen gehen auf die Fragen ein, welches Konzept dem GATT als multilateralem Vertragswerk zur Überwindung dieser Gegen-sätzlichkeiten zugrundeliegt, welche Sonderstellung die Länder der Dritten Welt im Rahmen des GATT einnehmen und welche Probleme aus der Sicht der Entwicklungsländer noch ungelöst sind.

B. Die Grundregeln des GATT aus der Sicht der Entwicklungsländer

Das GATT verfolgt das *Ziel* eines Handelssystems mit offenen Märkten, um auf diese Weise in allen Vertragspartnerstaaten den Lebensstandard zu erhöhen, die Vollbeschäftigung zu verwirklichen, das Realeinkommen anzuheben, die Ressourcen zu erschließen und die Produktion zu steuern (GATT, BISD, Vol. IV (1969), S. 1). Dieser Zielsetzung liegt die Theorie der komparativen Kostenvorteile zugrunde, die sich ursprünglich auf die klassische Arbeitswertlehre von David Ricardo und John St. Mill stützte, inzwischen aber unabhängig davon formuliert wird: Bei völlig offenen und freien Märkten wird jedes Land letztlich diejenigen Güter erzeugen, für deren Produktion es relative Produktionsvorteile besitzt.

Die Erreichung dieses Ziels soll durch den Abbau der Zölle und durch die Beseitigung der nichttarifären Handelshemmisse erfolgen, wobei das Vertragswerk des GATT die Prinzipien der Meistbegünstigung, der Inländer-gleichbehandlung und der Reziprozität vorsieht. Für den Fall von Streitigkei-ten ist ein Streitschlichtungsverfahren geschaffen worden.

Welches Konzept liegt nun dem GATT zugrunde, um den spezifischen Anforderungen und Bedürfnissen der Entwicklungsländer Rechnung zu tragen?

I. Die begriffliche Abgrenzung

Das GATT verzichtet auf eine Definition der Bezeichnung „Entwicklungs-land“. In Art. XVIII:1 des GATT ist die Rede von Vertragsparteien, „deren Wirtschaft nur einen niedrigen Lebensstandard zuläßt und sich in den An-fangsstadien der Entwicklung befindet“. Die Enabling Clause von 1979 dehnt den Begriff Entwicklungsland (developing country) auf „Entwicklungsgebiet“ (developing territory) aus (GATT, BISD 26th S (1980), S. 203). Der Versuch,

zu Beginn der Tokio-Runde eine diesbezügliche begriffliche Abgrenzung vorzunehmen, stieß auf Widerstand und wurde aufgegeben.

Unter den Entwicklungsländern gibt es einzelne Staaten, die in den letzten Jahren eine relativ starke Industrialisierung erfahren haben, die sogenannten New Industrialized Countries, NIC's. Diese Länder sehen sich zunehmend mit der Tatsache konfrontiert, daß ihre Präfenzierung sukzessive unilateral abgebaut wird. Der Widerstand dagegen ist insofern verständlich, als diese Präferenzen im Verlaufe ihrer Industrialisierung an Bedeutung gewonnen haben.

II. Das ursprüngliche Entwicklungskonzept

Die *Havanna Charta* verdeutlicht wie kaum ein anderes Zeitdokument, wie sich die Gründerstaaten der Internationalen Handelsorganisation (ITO) und des GATT die wirtschaftliche Entwicklung der Dritten Welt vorgestellt haben. Kapitel III der Charta weist einleitend auf die große Bedeutung der wirtschaftlichen Entwicklung der armen Länder sowie des Wiederaufbaus der vom Krieg zerstörten Staaten hin. Die Art. 9 bis 15 der Havanna Charta fordern eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen sämtlichen Mitgliedstaaten in Planung, Transfer von Know how und Ausführung der wirtschaftlichen Aufbauarbeit. Die wirtschaftliche Entwicklung und der Wiederaufbau der kriegsgeschädigten Länder erfordere vor allem ein ausreichendes Kapitalangebot, moderne Ausrüstungsgüter sowie ausgebildete Arbeitskräfte. „Ungerechtfertigte“ Handelshemmnisse seien zu beseitigen. Das Hauptgewicht der Vorschläge liegt im Bereich der internationalen Investitionstätigkeit. Die Kapitalmärkte hätten allen Staaten offenzustehen, und die Schuldnerländer müßten für entsprechende Sicherheiten für den Schuldendienst und die Rückzahlungen besorgt sein (USDS, Havanna Charter . . . , 1948).

Die Industriestaaten, selbst mit der Umstellung ihrer Kriegswirtschaft auf die Friedenswirtschaft (USA) und dem Wiederaufbau der vom Krieg zerstörten Wirtschaft (Europa) beschäftigt, schenkten in der unmittelbaren Nachkriegszeit der Entwicklung der Dritten Welt wenig Beachtung. Im übrigen wurde die Entwicklungspolitik auf ein reines Investitionsproblem reduziert, im Glauben, mit dem Bau von Straßen, Eisenbahnen, Hafenanlagen, Fabriken usw. könnten alle Probleme in den armen Ländern gelöst werden. „Entwicklung“ und „Wiederaufbau“ wurden in der Charta gleichsam als Synonyme verwendet. Auf spezifische Fragen der Entwicklungsländer wie die Ausbildung, das Gesundheitswesen, die Beschäftigung, das Wachstum der Bevölkerung und die Struktur des Bodenbesitztums gingen die damaligen ITO-Delegierten und GATT-Gründer nicht ein. Das Scheitern der Internationalen Handelsorganisation ist daher aus der Sicht der Entwicklungsländer auch nicht als großer Verlust zu beklagen, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß die ITO bereits Vorkehrungen zur Stabilisierung von Exporterlösen traf. Das GATT hat diese Regelungen nicht übernommen. Erst die UNCTAD hat sich dieser Frage wieder angenommen.

III. Die Neuausrichtung im GATT

Die von der ITO wie auch vom GATT verfolgte Industrialisierung vermochte das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Industriestaaten und den Ländern der Dritten Welt nicht aufzuheben. Nur wenigen ehemaligen Entwicklungsländern (z. B. einigen ostasiatischen Staaten) gelang es, ihr Pro-Kopf-Einkommen an das der westlichen Industriestaaten anzunähern. Die meisten armen Länder verblieben auf einem recht niedrigen Einkommensniveau und mußten darum besorgt sein, nicht noch weiter abzufallen. Zur Entspannung des Nord-Süd-Konflikts forderten einzelne Vertragspartner des GATT zusätzliche Investitionen. Diese Finanzhilfe sollte es den Entwicklungsländern ermöglichen, auf neue Handelsrestriktionen zu verzichten (vgl. GATT, BISD 3rd S (1955), S. 49).

Der 1958 verfaßte Expertenbericht (Haberler Report) wies auf die preislich bedingten Exporterlösschwankungen der Entwicklungsländer, die zunehmenden Zahlungsbilanzprobleme vieler Länder der Dritten Welt, die Veränderung der Terms of Trade zum Nachteil der Entwicklungsländer während der fünfziger Jahre, den zunehmenden Agrarprotektionismus der Industriestaaten (insbesondere der USA sowie einiger europäischer Staaten) und die sich daraus ergebende Benachteiligung der Agrarexporte der Entwicklungsländer hin (vgl. GATT, (1958), „Haberler Report“). Die Vorschläge des aufgrund des Haberler Berichts erstellten Programmes zur Verbesserung der Lage der Entwicklungsländer flossen in die Fünfte Handelsrunde des GATT (Dillon Runde) ein, ohne jedoch zu konkreten Ergebnissen zu führen.

Die dürftigen Resultate der Dillon Runde und die weiterhin anhaltenden Forderungen der Entwicklungsländer nach Marktöffnung und Präferenzierung veranlaßten schließlich die Außenhandelsminister, im Rahmen des GATT ein „legal and institutional framework“ zur Lösung der Entwicklungsprobleme zu schaffen. Der 1964 vorgelegte Vertragsentwurf wurde zwei Jahre später als IV. Teil dem GATT beigefügt. Dieser Teil bestätigt die Entwicklungsländer in ihrer Forderung nach Handelspräferenzen. Entsprechende Vorschläge wurden im Rahmen der UNCTAD ausgearbeitet und im Jahre 1979 von den GATT-Vertragsparteien in Form eines Entscheides gutgeheißen. Es handelt sich um die sogenannte „Enabling Clause“, wonach die Präferenzierung der Entwicklungsländer als GATT-konform und nicht als Verletzung des Prinzips der Meistbegünstigung zu betrachten ist (GATT, BISD 26th S (1980), S. 203 ff.).

C. Die Sonderstellung der Entwicklungsländer

Das GATT gewährt den Entwicklungsländern eine Sonderstellung bei der Meistbegünstigung, der Wirtschaftsförderung, der Reziprozität sowie in Handelsbereichen, die in GATT-Sonderabkommen geregelt sind.

I. Präferenzierung der Entwicklungsländer

Das Prinzip der unbedingten Meistbegünstigung ist das Kernstück des GATT und galt seinerzeit für alle Vertragsparteien, ohne Rücksicht auf Handelsmacht und Entwicklungsstand. Die wenigen Ausnahmen von der Meistbegünstigung bezogen sich auf bereits in Kraft stehende Abkommen zwischen einigen Industriestaaten und den ihnen geschichtlich oder wirtschaftlich eng verbundenen Ländern. Die meisten dieser Ausnahmen sind in der Zwischenzeit ausgelaufen, soweit sie nicht über das Lomé-Abkommen eine Erneuerung erfahren haben.

Die Forderung der Entwicklungsländer nach GATT-konformen Präferenzen bei der Zollbelastung und den nichttarifären Handelshemmnissen in den Märkten der Industriestaaten wurde — wie bereits erwähnt — mit der Enabling Clause im Jahre 1979 verwirklicht:

„Ungeachtet des Artikels I des GATT können die Vertragsparteien den Entwicklungsländern eine differenzierte und günstigere Behandlung gewähren, ohne diese Behandlung den anderen Vertragsparteien zu gewähren“ (GATT, BISD 26th S (1980), S.203).

Dieser Absatz findet Anwendung auf:

- a) „präferentielle Zollbehandlung seitens der entwickelten Vertragsparteien für Waren mit Ursprung in Entwicklungsländern gemäß dem Allgemeinen Präferenzsystem;
- b) differenzierte und günstigere Behandlung in bezug auf die Bestimmungen des GATT betreffend nichttarifäre Maßnahmen . . . ;
- c) regionale oder weltweite Vereinbarungen, die weniger entwickelte Vertragsparteien zum gegenseitigen Abbau oder zur gegenseitigen Beseitigung von Zöllen und . . . nichttarifäre Maßnahmen auf Erzeugnissen, die diese weniger entwickelten Länder voneinander einführen, schließen;
- d) besondere Behandlung zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder unter den Entwicklungsländern im Rahmen allgemeiner oder spezifischer Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer“ (GATT, BISD 26th S (1980), S. 203 ff.).

Dem Allgemeinen Zollpräferenzsystem (APS) wird in politischen Diskussionen ein relativ hoher Stellenwert zugeordnet. Aus ökonomischer Sicht erweisen sich die heute gewährten Präferenzen als eher bescheiden, und zwar, weil erstens der begünstigte Produktenkreis sehr eng gezogen ist, zweitens die Zölle ohnehin niedrig sind und drittens die Industriestaaten auf nur schwer erfaßbare nichttarifäre Handelshemmnisse ausweichen.

1. Beschränktes Präferenzangebot

Das heute geltende Präferenzsystem beschränkt sich in fast allen Ländern überwiegend auf Industrieprodukte, weil die Rohstoffe sehr oft bereits zollfrei gehandelt werden. Von einer Präferenzierung ausgenommen sind in der Regel die „einfuhrsensiblen“ Textilien, Schuhe, Ledererzeugnisse, Erdöllderivate und viele Agrarprodukte. Von den Einfuhren aus den präferenzberechtigten Län-

dern fielen zum Beispiel in den Europäischen Gemeinschaften während der Jahre 1982/83 rund 13 Prozent (13,1 Prozent bei Agrarprodukten und 12,7 Prozent bei den Industrieprodukten) unter das effektive Präferenzangebot. Der Grad der Präferenzausnutzung lag nach den Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) bei den Agrarprodukten bei 73,9 Prozent und bei den Industrieprodukten bei 57,8 Prozent (vgl. Tabelle 1).

Aufgrund der Daten und Statistiken des DIW und des GATT kann für die EG berechnet werden, daß in den frühen achtziger Jahren im Agrarbereich 1,5 Prozent der gesamten EG-Agrareinfuhren eine Präferenzierung erfahren haben. Im Industriebereich waren es 1,7 Prozent.

Analoge Schätzungen für die USA als einen großen und die Schweiz als einen kleinen Industriehandelspartner zeigen, daß auch diese Länder einen Anteil von nur rund 1,5 Prozent ihrer totalen Importe präferenzieren.

Anders sieht die Rechnung aus der Sicht der präferenzberechtigten Entwicklungsländer aus. Von ihren nach den EG exportierten Agrarprodukten fielen 9,4 und von den nach den EG exportierten Industrieprodukten 7,3 Prozent unter die effektive Präferenzierung.

Der Grund, warum das Präferenzangebot nicht vollständig ausgenützt wird, führt zum zweiten Punkt, nämlich zur Tatsache, daß die Zollentlastung sehr oft so niedrig ist, daß sich der administrative Aufwand für die Präferenzierung nicht lohnt.

Tabelle 1
Einfuhr der EG und Präferenzanteile für 1982/83^{a)}

Warengruppen	Einfuhr der EG total	Einfuhr aus präferenzberechtigten Entwicklungsländern	Präferenzangebot	Präferenziert bzw. Grad der Ausnutzung
Agrarprodukte in Mrd ECU^{b)}	117	18	2.3	1.7
In % des totalen Importes der EG	100	15.3	2.0	1.5
In % der Importe aus präferenzberechtigten Entwicklungsländern		100	13.1	9.4
In % des Präferenzangebots			100	73.9
Industrieprodukte in Mrd ECU	452	106	13.5	7.8
In % des totalen Importes der EG	100	23.5	3.0	1.7
In % der Importe aus präferenzberechtigten Entwicklungsländern		100	12.7	7.3
In % des Präferenzangebots			100	57.8

^{a)} Berechnet nach DIW, Wochenbericht 10/86, S. 129 ff. und GATT, International Trade 1984/85, Tab. A 37 und A 39.

^{b)} 1 ECU = 0,826002 US\$ (28. 12. 1983), EG-Bulletin 12/1983, S. 130.

2. Geringe Zollentlastung

Über die zollmäßige Entlastung der Entwicklungsländer hat das DIW aufwendige Berechnungen durchgeführt und 1986 veröffentlicht. Einige dieser Ergebnisse seien hier kurz zusammengefaßt (DIW, Wochenbericht 10/86, S. 132): Die durchschnittliche Zollhöhe für Industrieprodukte aus präferenzierten Ländern lag 1982 zwischen 6,1 Prozent (Argentinien) und 8,6 Prozent (Südkorea), bei einem durchschnittlichen Zollsatzniveau für alle Länder von 8,1 Prozent. Ein überdurchschnittlich hohes Zollniveau weisen jene Länder auf, die Textilien mit einem relativ hohen Zollsatz exportieren. Im Vergleich dazu ist allenfalls darauf hinzuweisen, daß zu Beginn der achtziger Jahre das durchschnittliche Zollsatzniveau der EG bei 6,0 Prozent und das der EFTA-Staaten bei 4,0 Prozent lag (vgl. Herin, 1986, Tab. 1).

Weiter setzte das DIW die für jede Warengruppe errechnete Zollentlastung im Rahmen des APS zu den unter das APS fallenden Importen in dieser Warengruppe in Beziehung (was die Zollentlastungsquote ergibt). Da gerade bei den hochverzollten Produkten die Befreiung nur einen Teil der Handelsmengen betrifft (zollfreie Quoten bei Textilien), ergibt sich im Durchschnitt aller APS-Länder die relativ niedrige Zollentlastungsquote von 2,4 Prozent. Wie die Tabelle 2 zeigt, variierte die Zollentlastungsquote von 1,5 Prozent für Hongkong bis 5,3 Prozent bei Gütern aus Mexiko.

Tabelle 2
**Zollbelastung und -entlastung wichtiger APS-Länder bei Industrieprodukten
 ohne Erdölprodukte, 1982**

Länder ^{a)}	Zoll ^{b)} vH	Zollentlastung ^{c)} vH	Bestimmtheitsmaß ^{d)}
			r^2
Brasilien	8.0	4.0	0.04
Indien	7.7	3.8	0.01
Hongkong	7.5	1.5	0.03
Südkorea	8.6	2.7	0.12*)
Malaysia	7.0	3.1	0.07
Thailand	7.8	3.7	0.00
Philippinen	7.1	4.2	0.00
Singapur	7.3	2.6	0.08*)
Pakistan	7.6	4.0	0.06
Argentinien	6.1	3.0	0.00
Mexiko	7.5	5.3	0.05
Zusammen	8.0	2.8	0.01
Alle APS-Länder	8.1	2.4	0.01

^{a)} Die 11 wichtigsten Lieferländer von Industrieprodukten, ausgenommen die überwiegend Erdölprodukte liefernden Länder sowie China.

^{b)} Durchschnittlicher Zollsatz aller präferenzierten Lieferungen.

^{c)} Gesparter Zoll in vH von unter das APS fallende Lieferungen.

^{d)} In Beziehung gesetzt wurden die Zollentlastungsquoten und die Wettbewerbskomponenten (in vH des Zuwachses der gesamten Lieferungen 1982/1979) für die 2-stelligen Warengruppen (Kapitel des GZT), das waren zwischen 19 und 61 Fälle.

*) signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH.

Quelle: DIW, Wochenbericht 10/86, S. 133.

Vergleicht man die gewährte Präferenzierung durch die APS-Zollentlastung von rund 2,4 Prozent mit den gegenwärtigen Schwankungen der einzelnen Währungen gegenüber dem US\$ von bis zu 10 Prozent in wenigen Monaten, so darf auch von dieser Seite her dem gegenwärtigen Präferenzsystem nicht allzuviel Gewicht beigemessen werden.

3. Zunehmende Bedeutung der nichttarifären Handelshemmnisse

In vielen Industriestaaten nimmt das, was man in der Außenhandelspolitik als „Grauzone“ bezeichnet, mehr und mehr überhand, nämlich die sogenannten „freiwilligen“ bilateralen Selbstbeschränkungsabkommen. Vor allem die großen Staaten und Staatengruppen wie die USA, die EG und Japan unterhalten zurzeit je über 100 solche bilateralen Importbeschränkungsabkommen, mit denen sie den Import vor allem von Agrarprodukten und Textilien mengenmäßig begrenzen. Widersprüchlich wird diese Politik gegenüber den Entwicklungsländern besonders dann, wenn zum Schutz der eigenen Industrie mengenmäßige Importquoten festgelegt werden, zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer die beschränkten Liefermengen jedoch eine Präferenzierung erfahren, um auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer wiederum zu stärken.

Ad absurdum wird die Präferenzierung der Entwicklungsländer schließlich geführt, wenn, wie zum Beispiel in der Schweiz, der Zoll aufgrund der Zoll-Präferenzen-Verordnung beseitigt, gleichzeitig aber durch Preiausgleichsabgaben um ein Vielfaches kompensiert wird. So wurde zum Beispiel bei Bruchreis der Zoll von Fr. 3.- je 100 kg im Sinne der Präferenzierung abgeschafft und durch einen Preiszuschlag von Fr. 46.- ersetzt. Ähnliche Verhältnisse beziehungsweise „Unverhältnisse“ bestehen bei den übrigen pflanzlichen Futtermitteln und beim importierten Fischmehl aus Entwicklungsländern (vgl. Zusammenstellung der Zölle und Preiszuschläge bei Gerber, 1988, Anhang 5).

Insgesamt dürfen somit die Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer nicht überschätzt werden. Sie erfassen nur wenige Produkte, deren Zölle ohnehin nicht sehr hoch sind. Nicht selten werden sie durch nichttarifäre Handelshemmnisse ersetzt. Zu diesem Ergebnis kommt auch Rolf J. Langhammer in seiner Untersuchung über die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer im GATT (Langhammer 1987, S. 136f.). Insofern ist die Befürchtung der UNCTAD nicht begründet, die Entwicklungsländer würden bei einem allgemeinen Zollabbau im Rahmen des GATT ihrer Präferenzen verlustig gehen und dadurch benachteiligt werden. Abgesehen davon weisen Robert E. Baldwin und Tracy Muray anhand empirischer Untersuchungen nach, daß der allgemeine Zollabbau den Interessen der präferenzbegünstigten Länder nicht zuwiderläuft und zwar aus folgenden Erwägungen: (1) Die Handelsströme vieler Produkte, die unter das APS fallen, sind mengenmäßig beschränkt und verhindern dementsprechend eine Ausweitung des Handels. Im Gegensatz dazu schafft der Zollabbau im Sinne der Meistbegünstigung Anreize zu einer

Handelsschöpfung ohne Begrenzung. (2) Die Präferenzen kommen nicht allen Entwicklungsländern zugut. So ist z. B. Taiwan von der Präferenzierung durch die EG ausgeschlossen; Hongkong unterliegt gewissen Restriktionen im japanischen Präferenzen-Gesetz; viele Mittelmeerstaaten werden von den USA und den EG nicht präferenziert usw. Im Gegensatz dazu kommen alle Staaten des GATT ausnahmslos in den Genuss eines allgemeinen Zollabbaus (Baldwin/Murray, 1977, S. 40).

II. Förderung der Entwicklung

Den Vertragsparteien des GATT, „deren Wirtschaft nur einen niedrigen Lebensstandard zuläßt und sich in den Anfangsstadien der Entwicklung befindet“, erlaubt Art. XVIII des GATT das Ergreifen von Maßnahmen, die von den allgemeinen Vertragsbestimmungen abweichen. Art. XVIII besteht nebst der Präambel, die die allgemeine Zielsetzung der Entwicklungsförderung enthält, aus vier Abschnitten: Abschnitt A erlaubt den Entwicklungsländern, die in den Listen gebundenen Zölle nach eigenem Ermessen und ohne besondere Zustimmung durch die Vertragsparteien zu ändern oder zurückzunehmen, um dadurch Industrien im Anfangsstadium zu helfen. Abschnitt B ermächtigt die Entwicklungsländer — analog zu Art. XII des GATT — zu mengenmäßigen Importrestriktionen im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Eine von Art. XII losgelöste Regelung der zahlungsbilanzbedingten mengenmäßigen Importbeschränkungen der Entwicklungsländer wurde bei der GATT-Revision im Jahre 1955 damit begründet, daß die Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Länder der Dritten Welt als direkte Folge der wirtschaftlichen Entwicklung zu betrachten seien. Nach Abschnitt C haben die Entwicklungsländer das Recht, auch Schutzmaßnahmen anderer Art als Listenänderungen (Abschnitt A) und für andere Verursachungen als jene der Zahlungsbilanzdefizite (Abschnitt B) zu ergreifen, vorausgesetzt, die Vertragsparteien stimmen zu. Abschnitt D schließlich ist eine Ausweitung der Bestimmungen des Abschnittes C auf die sogenannten Schwellenländer. Auch diese Länder dürfen von den GATT-Bestimmungen abweichende Schutzmaßnahmen treffen, wenn die Vertragsparteien zustimmen. Die Vertragsparteien werden mit dem antragstellenden Land Konsultationen führen und sich in ihrem Beschuß von den in Abschnitt C niedergelegten Erwägungen leiten lassen.

Das GATT erlaubt den Entwicklungsländern Schutzmaßnahmen zur „Errichtung eines bestimmten Wirtschaftszweiges“ in der Überzeugung, über eine verbesserte Durchführung der wirtschaftlichen Entwicklungsprogramme den allgemeinen Lebensstandard anzuheben. Die theoretische Rechtfertigung des Erziehungszolles findet sich in allen Lehrbüchern des internationalen Handels. Dabei ist aber mit Klaus Rose (Rose, 1976, S. 428) darauf hinzuweisen, daß eine Erziehungsschutzmaßnahme nur gerechtfertigt ist, wenn sie Ersparnisse externer Natur erbringt. Der Lernprozeß führt indessen nur dann zu externen Ersparnissen, wenn „andere Produzenten die Erfahrungen, welche in einem

Unternehmen gewonnen wurden, kostenlos übernehmen können“. Sind dagegen die Ersparnisse interner Natur, so sind hohe Anfangskosten vom Unternehmer selber zu tragen und mit späteren Gewinnen zu kompensieren. In der Regel ist es außerordentlich schwierig, im konkreten Fall externe Ersparnisse zu „orten“, das heißt zu entscheiden, ob die Schutzmaßnahmen wirtschaftlich gerechtfertigt sind oder nicht. Klaus Rose zitiert in diesem Zusammenhang Gottfried Haberlers Feststellung: „Es ist verhältnismäßig leicht, die Möglichkeit externer Ersparnisse einzusehen und die daraus folgenden Schlüsse für die Wirtschaftspolitik theoretisch abzusehen. Es ist jedoch unendlich schwieriger, das tatsächliche Vorhandensein solcher Möglichkeiten ex ante zu diagnostizieren . . . Zwischen der Theorie der Wirtschaftspolitik und ihrer halbwegs rationellen praktischen Durchführung besteht ein Abgrund, der nur schwer zu überbrücken ist“ (Rose, 1976, S. 429).

Im Zusammenhang mit den sogenannten Erziehungszöllen weist Herbert Grubel, abgestützt auf eine Studie von Ronald Coase und anderen Ökonomen der Universität Chicago, auch darauf hin, daß die Privatwirtschaft immer dann bestrebt ist zu expandieren, wenn die Möglichkeit besteht, durch die Übernahme externer Produktionsstätten Skalenerträge zu erzielen (das gleiche gilt für die „economies of scope“ und „economies of time“). Aus diesem Grunde, so Herbert Grubel, wird die Privatwirtschaft überall dort, wo externe Vorteile internalisiert werden können und mit später anfallenden Gewinnen zu rechnen ist, bereit sein, eine entsprechende Vorfinanzierung zu leisten, so daß sich protektionistische Maßnahmen erübrigen (Grubel, 1981, S. 156).

III. Befreiung von der Reziprozitätspflicht

Das Prinzip der Reziprozität ist — analog zu jenem der Meistbegünstigung — ein integrierter Bestandteil des GATT. Gemäß Vertrag sind sowohl erstmalige Verhandlungen über Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse als auch spätere Neuordnungen stets „auf der Grundlage der Gegenseitigkeit“ zu führen (vgl. GATT, Art. XXVIII bis:1). Im gleichen Sinne verlangen die Schutzmaßnahmen Verhältnismäßigkeit und basieren auf „gleichwertigen Zugeständnissen“. Mit der Zustimmung zu Teil IV des GATT haben die Industriestaaten auf entsprechende Gegenleistungen von Seiten der Entwicklungsländer verzichtet. Art. XXXVI:8 des GATT lautet:

„Die entwickelten Vertragsparteien erwarten für die von ihnen in den Handelsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen zum Abbau oder zur Beseitigung von Zöllen und sonstigen Handelsschranken gegenüber dem Handel der weniger entwickelten Vertragsparteien keine Gegenleistung“.

Die Vertreter der Entwicklungsländer erklären, daß den Ländern der Dritten Welt im heutigen System der Verhandlungen die „Fähigkeit“ abgehe, reziproke Zugeständnisse zu machen, teils, weil sie als Kleinanbieter über keine Verhandlungsmacht verfügten, teils weil in den heutigen Verhandlungen Methoden

angewandt würden, die die Interessen der Entwicklungsländer nicht speziell berücksichtigen. Zudem bestünde bei den Industriestaaten die Tendenz, jene Entwicklungsländer, die einen wirtschaftlichen Fortschritt aufweisen (Schwellenländer), mit protektionistischen Maßnahmen besonders zu treffen (vgl. UNCTAD, UNCTAD VI, TD/274, 1983, S. 32 Ziff. 102, S. 33 Ziff. 104).

Die GATT-Verhandlungen relativierten das Prinzip der Nicht-Reziprozität des IV. Teils des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens sowie der Enabling Clause: Von den Entwicklungsländern wird in zunehmendem Maße erwartet, daß mit der „fortschreitenden Entwicklung ihrer Wirtschaft und Verbesserung ihrer Handelssituation . . . ihre Fähigkeit zunimmt . . . , Leistungen zu erbringen oder ausgehandelte Zugeständnisse zu gewähren oder andere gegenseitig vereinbarte Maßnahmen im Rahmen der Bestimmungen und Verfahren des GATT zu treffen . . . sowie verstärkt an den Rechten und Verpflichtungen aus dem GATT teilzunehmen“ (GATT, BISD 26th S (1980), S. 205, Ziff. 7). Aus der Sicht der Industriestaaten dient die Ausrichtung der Handelsmaßnahmen auf den jeweiligen Entwicklungsstand des Handelspartners („graduation“) dem Ziel der Handelsliberalisierung. Nach Ansicht der Entwicklungsländer dagegen wird die Graduation von den Industriestaaten als „Handelsbremse“ benutzt (vgl. UNCTAD, UNCTAD VI, TD/274, 1983, S. 32 Ziff. 101).

In den letzten Jahren unterliefen die Industriestaaten den im GATT niedergelegten Reziprozitätsbegriff. Der 97. US-Kongreß (1981-1982) hat in über 30 Gesetzesvorlagen die US-Regierung aufgefordert, dafür zu sorgen, daß die amerikanischen Exporte in andere Länder nicht schlechter beziehungsweise nicht anders behandelt werden als die Importe der USA aus diesen Staaten. Die hier angesprochene Reziprozität im Sinne von Marktzutritt und fairem Handel ist eine neue Auslegung des bisherigen Reziprozitätsbegriffes. Nach GATT bezieht sich die Reziprozität auf Änderungen von Handelshemmnnissen. Die Zollverhandlungen sind „auf der Grundlage der Gegenseitigkeit“ zu führen (Art. XXVIIIBis). Bei Gegenmaßnahmen ist von „im wesentlichen gleichwertigen Zugeständnissen“ die Rede (Art. XIX:3 des GATT). Länderweise unterschiedliche Zollniveaus sind gemäß GATT erlaubt; allein Änderungen sind im Gleichschritt vorzunehmen. Nach der neuen Definition — William R. Cline spricht in diesem Zusammenhang von einer „aggressiven“ Reziprozität — handelt es sich darum, daß durch handelsmächtige Staaten der Marktzutritt und die Besserbehandlung im Partnerland beziehungsweise eine entsprechende Bestrafung des betreffenden Landes bei Nichtgewährung von Vorteilen einseitig erzwungen wird (Cline, 1982).

Eine in der Tendenz ähnliche Entwicklung wie in den USA ist in den EG mit dem Erlaß des sogenannten „Neuen Instruments“ (EG, ABl. Nr. 252 vom 20.9.1984, S. 1ff.) festzustellen. Auch wenn sich das „Neue Instrument“ nur gegen unerlaubte Handelspraktiken von Drittländern richtet, „die, was den internationalen Handel betrifft, mit den Regeln unvereinbar sind“ (Art. 2 der Verordnung), so trägt es doch bereits über das Antragsrecht Privater und das

formelle Untersuchungsverfahren dazu bei, „schon im Vorfeld handelspolitischer Maßnahmen wirtschaftlichen Druck“ auf die Handelspartner auszuüben (Hilf/Reinhard, 1985, S. 301). Abgesehen davon ist die Frage, was mit den allgemein anerkannten Regeln „vereinbar“ und „unvereinbar“ ist, nur schwer zu beantworten.

IV. Weitere Sonderbestimmungen

In den ersten Handelsrunden des GATT nahmen die Entwicklungsländer keine Sonderstellung ein. Sie profitierten von den ausgehandelten Zollsenkungen in dem Maße, wie diese nach dem Prinzip der Meistbegünstigung auch auf sie ausgeweitet wurden (vgl. Golt, 1978, S. 3f.).

Der Ausschuß zur Vorbereitung der Kennedy Runde reagierte 1964 auf die damaligen Forderungen der Entwicklungsländer (sichtbar geworden in den Begehren der UNCTAD) mit dem Versprechen, alles zu unternehmen, um die Entwicklungsländer belastenden Handelshemmnisse abzubauen (GATT, BISD 13th S (1965), S. 11). Die Entwicklungsländer forderten Zollfreistellung für alle mit der heimischen Erzeugung der Industriestaaten nicht direkt in Konkurrenz stehenden Produkte, das heißt tropische Erzeugnisse und Rohstoffe, sowie Zollsenkungen auf Industrieprodukte. Die Beseitigung der Zölle auf tropische Produkte und Rohstoffe scheiterte am Widerstand der EWG, die nicht bereit war, die früher ausgehandelte Präferenzierung ihrer assoziierten afrikanischen Staaten sowie Madagaskars preiszugeben. Größer war das Entgegenkommen im Bereich der Industrieprodukte. Die zwischen den Industriestaaten erzielten Zollsenkungen wurden, in der Regel ohne Anspruch auf Gegenleistungen, auch den Ländern der Dritten Welt gewährt.

Zu Beginn der *Tokio Runde* standen die Handelsprobleme der Entwicklungsländer erneut zur Diskussion. Den Anliegen der Entwicklungsländer widmeten sich vor allem die Arbeitsgruppe „*Tropische Produkte*“ und die im Herbst 1976 zusätzlich geschaffene „*Framework Group*“. Die Ergebnisse der Tokio-Runde entsprachen nicht den Erwartungen der Entwicklungsländer. Immerhin erhielten die Entwicklungsländer mannigfache Zugeständnisse, ohne gleichwertige Gegenleistungen erbringen müssen. Die folgenden Ausführungen geben einen zusammenfassenden Überblick über die Zugeständnisse an die Entwicklungsländer während der Tokio-Runde.

Das für Entwicklungsländer wohl wichtigste Ergebnis der Tokio-Runde ist die Schaffung einer *rechtlichen Grundlage für ihre Sonderstellung* im Rahmen des GATT (Enabling Clause). Auf diesen Punkt wurde bereits verwiesen.

Zollzugeständnis erhielten die Entwicklungsländer auch im Bereich der *tropischen Produkte und Rohstoffe*. Von den insgesamt 1180 zur Diskussion gestandenen Produkten und Produktgruppen der Zollpositionen 1 bis 24 des Brüsseler Tarifs erfuhr ca. die Hälfte Zollkonzessionen in Form eines Zollabbau oder einer präferenziellen Begünstigung. Bei 150 Produkten erfolgte ein

vollständiger Zollabbau, und 105 Produkte schließlich fielen sowohl unter den Zollabbau als auch unter das Allgemeine Präferenzsystem. Die Konzessionen bezogen sich in erster Linie auf Erzeugnisse wie Kaffee, Kakao, Tee, Gewürz und Fleisch, weniger auf Früchte, Gemüse, Fische, Honig, Öl, Zucker und Tabak (GATT, Tokyo Round . . . , 1979, S. 156ff.).

Eine Sonderstellung in zweifacher Hinsicht nahmen die Entwicklungsländer auch in den in der Tokio-Runde getroffenen Sonderabkommen über Subventionen, Antidumping-Maßnahmen, Normen, das öffentliche Beschaffungsweisen, die Zollwertbestimmung und die Lizenzverfahren ein. Zum einen haben nur wenige Entwicklungsländer diese Sonderabkommen unterzeichnet, so daß ihnen daraus keine Verpflichtungen erwachsen. Zum anderen enthalten diese Abkommen ausnahmslos Zugeständnisse an die Entwicklungsländer in Form einer Vorzugsbehandlung. So anerkennen zum Beispiel die Unterzeichner des Übereinkommens über Subventionen, „daß Subventionen Bestandteil der Wirtschaftsentwicklungsprogramme der Entwicklungsländer sind“ (vgl. GATT, BISD, 26th S (1980), S. 72, Art. 14:1). Die Entwicklungsländer dürfen – im Gegensatz zu den übrigen Vertragspartnerstaaten des GATT – Exportsubventionen gewähren, vorausgesetzt, daß diese Subvention nicht eine „ernsthafte Schädigung des Handels oder der Produktion“ eines anderen Unterzeichners verursachen (vgl. GATT, BISD, 26th S (1980), S. 72, Art. 14:3).

Bei den meisten hier erwähnten Empfehlungen, Zugeständnissen und Versprechen zugunsten der Entwicklungsländer handelt es sich um eine konsequente Anwendung der Enabling Clause auf die nichttarifären Handelshemmnisse.

D. Offene Fragen

Die Entwicklungsländer geben sich mit ihrer bisherigen Sonderstellung im GATT nicht zufrieden. Für sie sind noch viele Fragen offen. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen die produkt- statt länderbezogenen Subventionsbestimmungen des GATT, die Einseitigkeit der Schutzmaßnahmen, das Vordringen der „freiwilligen“ bilateralen Abkommen, die Selektivität bei der Präferenzierung und bei den Schutzmaßnahmen sowie die aus der Sicht der Dritten Welt unbefriedigenden Vorschläge zur Neuordnung des internationalen Dienstleistungshandels (zu diesem Teil vgl. Senti, 1986 b).

I. Produkt- statt länderbezogene Subventionsbestimmungen

Als nachteilig erachten die Entwicklungsländer die vom GATT immer wieder vorgenommene Aufteilung des Handels in Industriegüter und Rohprodukte. So verbietet zum Beispiel Art. XVI:4 des GATT Exportsubventionen für Industriegüter, erlaubt aber Exportbeihilfen für Grundstoffe, sofern dadurch der Exportpreis nicht unter den vergleichbaren Inlandpreis einer gleich-

wertigen Ware zu liegen kommt. Diese Bestimmung gilt gleichermaßen für Industriestaaten wie Entwicklungsländer, benachteiligt aber die Länder der Dritten Welt insofern, als diese vorwiegend auf den Export von Rohprodukten angewiesen sind und nun in diesem Bereich unter den Wettbewerbsdruck subventionierter Exporte der Industrieländer geraten können — dies umso mehr, als den Industriestaaten mehr Mittel zu Subventionen zur Verfügung stehen als den stark verschuldeten Ländern der Dritten Welt. Die in Art. XVI des GATT vorgenommene Aufteilung des Güterhandels in Industrie- und Rohprodukte hat seinerzeit dazu geführt, daß manche Entwicklungsländer diesen GATT-Artikel nicht akzeptiert haben (vgl. GATT, Status of Legal Instruments, 1955, Art. XVI:4, 11-4.2).

Untersuchungen der Weltbank, veröffentlicht im World Development Report 1986 (S. 133 ff.) und kommentiert in seinem Beitrag von Delbert Fitchett, belegen die Tatsache, daß die Landwirte der Industriestaaten beträchtliche Produktionssubventionen erhalten, wogegen die Protektionsraten in den Entwicklungsländern meist negativ sind. Die Agrarproduktion in Entwicklungsländern ist also mit Produktionssteuern belastet. So beträgt zum Beispiel der nominelle Protektionskoeffizient (Vergleich zwischen Produzentenpreis und Konsumentenpreis, value of production and consumption at border prices) in Japan für Getreide 3.8, für Reis 3.3, für Fleisch 4.0 und für Milchprodukte 2.9. In den EG liegen die entsprechenden Werte bei 1.3, 1.4, 1.9 und 1.8. Im Gegensatz dazu haben die Protektionsraten der Entwicklungsländer vor allem in vielen afrikanischen Staaten während der letzten zehn Jahre abgenommen und liegen unter dem Index 1 (Fitchett, 1987, Tabelle 21.2 und 21.3, S. 165 und 166).

II. Produkt- statt länderbezogene Schutzmaßnahmen

Als Benachteiligung betrachten die Entwicklungsländer auch die Art der einzelnen Schutzmaßnahmen. Bereits an der Havanna Konferenz wiesen die Vertreter der Entwicklungsländer darauf hin, das GATT enthalte eine Schutzordnung, die die Dritte Welt gegenüber den Industriestaaten benachteilige (vgl. Jackson, 1969, S. 667). Dieser Vorwurf bezieht sich auf die Regelung, wonach das Verbot der mengenmäßigen Importbeschränkung im Bereich der Landwirtschaft und Fischerei unter bestimmten Voraussetzungen durchbrochen werden darf. Durch diesen Erlaubnisvorbehalt fühlen sich in erster Linie die Länder der Dritten Welt betroffen, weil sie wichtige Lieferanten von Agrarprodukten für die Industriestaaten sind und weil für sie der Agrarexport von besonderer Bedeutung ist.

Es ist, wie John H. Jackson ausführt (1969, S. 668), außerordentlich schwierig zu beurteilen, ob das GATT in der Tat zu der von den Vertretern der Entwicklungsländer vorgetragenen Diskriminierung der ärmeren Länder beiträgt oder nicht. Eine Beweisführung hätte auf jeden Fall folgende Fragen zu beantworten: Haben die Industriestaaten gemäß Art. XI des GATT zum

Mittel von Importquoten gegriffen, und wenn ja, in welchem Ausmaß? Wurden dadurch jene Produkte betroffen, die die Entwicklungsländer effektiv ausführen? In welchem Ausmaße profitieren die Entwicklungsländer von dem durch die Industriestaaten subventionierten Agrarhandel? Stützen sich die von den Industriestaaten verfügten Importquoten auf das GATT, oder kam es zu mengenmäßigen Importbeschränkungen in Mißachtung des GATT? Eine empirische Untersuchung könnte durchaus zum Ergebnis kommen, daß die Diskriminierung der Entwicklungsländer nicht im GATT begründet ist, sondern ihre Ursache darin hat, daß sich einzelne Industriestaaten nicht an die GATT-Vorschriften halten. Die Befolgung der GATT-Regeln könnte, im Gegensatz zur heute immer wieder gehörten Kritik, durchaus zu einem Abbau der Diskriminierung der Entwicklungsländer beitragen, statt sie zu erhöhen.

III. „Freiwillige“ bilaterale Abkommen

Der „Neue Protektionismus“ nimmt in manchen Handelsbereichen die Form bilateraler Abkommen an. Im Textilhandel sind die Beschränkungen dieser Art durch das Internationale Textilabkommen abgesichert. Für andere Handelsprodukte wie Stahl und Stahlerzeugnisse, Zucker, Juteerzeugnisse, Fleisch, Getreide, Autobestandteile und Elektronik werden auf „freiwilliger“ Basis bilaterale Abkommen abgeschlossen. Diese Freiwilligkeit besteht darin, daß ein handelsstarkes Land einem kleinen oder schwachen Land in Briefform mitteilt, was dieses in Zukunft noch liefern darf, mit dem Schlußsatz, „... if this proposal is acceptable to the Government of ..., this note and your note of confirmation shall constitute an agreement between our two Governments which shall enter into force on the date of your reply“ (vgl. Senti, 1978, S. 131 ff.). Die Freiwilligkeit des Abschlusses besteht darin, daß für den kleinen Staat in der Regel gar keine Alternative besteht, und sie hat zur Folge, daß die dadurch „verfügten“ mengenmäßigen Beschränkungen dem GATT nicht unterstehen. Diese Abkommen sind somit völkerrechtlich nicht anzufechten, widersprechen aber dem Geist des GATT.

IV. Prinzip der Selektivität

Ein weiteres Machtinstrument, das zum Leidwesen der Entwicklungsländer immer wieder von neuem zur Diskussion gestellt wird, ist das Prinzip der Selektivität. Es handelt sich dabei um die Möglichkeit, bestimmte Schutzmaßnahmen oder Bevorzugungen differenziert und gezielt anzuwenden.

Die Mitgliedstaaten der *Europäischen Gemeinschaften* fordern eine selektive Anwendung der Schutzklausel. Schutzmaßnahmen sollen nur gegen jene Handelspartner ergriffen werden, die Handelsstörungen bewirken. Es handelt sich dabei um die bereits vor der Tokio-Runde von den EG eingebrachte Forderung einer „auswählenden Anwendung“ von Art. XIX des GATT (vgl. *EG-Bulletin*, Beilage 2/73, S. 13). Der *Atlantic Council* stimmte dieser Forde-

3 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 197

rung unter gewissen Vorbehalten zu, so zum Beispiel, wenn (1) der Importhandel aus einigen wenigen Ländern sehr stark angestiegen ist („substantial increase“), (2) wenn die Importe einen bedeutenden Teil des Inlandkonsums ausmachen und die Inlandprodukte verdrängen, (3) wenn die Importe aus den erwähnten wenigen Ländern einen bedeutenden Anteil des totalen Importes darstellen, und (4) wenn die Importe aus den anderen Ländern keine Handelsstörungen verursachen (*Atlantic Council*, 1981, S. 23f.). Die *amerikanischen Handelsdelegierten*, die lange Zeit das Prinzip der Nichtdiskriminierung bei Schutzmaßnahmen verteidigten, sind in jüngerer Zeit den EG-Vorschlägen insofern entgegengekommen, als sie sich mit einer sogenannten „consensual selectivity“ einverstanden erklären. Danach können Schutzmaßnahmen selektiv angewandt werden, wenn die davon betroffenen Länder damit einverstanden sind (vgl. US Mission Genf, Nr. 219, 18. 11. 1982, S. 7). Die *Entwicklungsländer* leisten gegen die „Selektivität mit Zustimmung“ begreiflicherweise Widerstand, eingedenk der Nötigungen, die sie bei der „freiwilligen“ Zustimmung zu den bilateralen Abkommen erfahren (vgl. Senti, 1986 a, S. 250ff.).

V. Regelungen für den Dienstleistungshandel

Die bisherigen Handelsrunden haben sich fast ausschließlich mit der Handelsregelung für physische Güter befaßt. Nach wie vor besteht keine Welthandelsordnung für den internationalen Dienstleistungsverkehr (Versicherungs- und Bankwesen, Kommunikation, Software der Computerwirtschaft, Engineering, Ausbildung, Tourismus, Transport, Gesundheitswesen, Leasing, Patente und Lizenzen). Die gegenwärtigen Reformvorschläge, von den Amerikanern, Briten und Kanadiern vorgetragen, sehen eine Regelung im Sinne einer multilateralen Rahmenvereinbarung vor, die die Grundprinzipien der Meistbegünstigung, Nichtdiskriminierung, Marktoffnung, Transparenz und gemeinsamen Streitschlichtung festhält. Im Schutze dieser Prinzipien („umbrella of principles“) hätten die einzelnen Staaten das Recht, spezifische Probleme individuell anzugehen, allenfalls mit Hilfe bilateraler Verträge (US, Trade Representative, 1983, S. 102ff.).

Die Entwicklungsländer kritisieren die Vorschläge der Industriestaaten mit dem Hinweis, daß *erstens* wichtige Sachverhalte übersehen werden. Als Beispiele werden genannt: die Auswirkungen der Dienstleistungen auf die Wirtschaft der Entwicklungsländer; die Möglichkeit der Dritten Welt, ihre Marktanteile im Dienstleistungsbereich zu erweitern; die Handelshemmnisse, die auf Seiten der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern bestehen. Nicht angesprochen, so die Kritiker, würden auch der Technologietransfer und die Rolle der multilateralen Gesellschaften sowie der freie Zugang zum Markt der Industriestaaten. Vermehrt zu berücksichtigen seien zudem der Handel der Öffentlichen Hand (Staatshandel) und der Kapitalverkehr. Eine künftige weltweite Dienstleistungsordnung müsse überdies Fragen der Ausbildung und der Forschung, der technischen Hilfe und der Mobilität der

Arbeitskräfte enthalten (vgl. UNCTAD, 1984, S. 65). *Zweitens* befürchten die Entwicklungsländer sicher zu Recht, daß eine Welthandelsordnung nach dem „umbrella Prinzip“ die Lösung der effektiven Probleme auf die bilaterale Ebene verlagert. In bilateralen Verhandlungen aber sind die Entwicklungsländer wegen ihres geringen Handelsvolumens ohnehin die schwächeren Verhandlungspartner (vgl. Patterson G. und E., 1987, S. 7ff.).

E. Schlußbemerkungen

Die Skepsis der Entwicklungsländer gegenüber dem GATT beruht weniger auf der Tatsache, daß *Gleiches ungleich, sondern vielmehr darauf, daß Ungleiches gleich behandelt wird*. Die Gründer des GATT strebten eine für alle Länder einheitlich geltende Ordnung an, eine Ordnung freilich, die vornehmlich den Interessen der Industriestaaten entsprach.

Die vom GATT verfolgten Zielsetzungen „Erhöhung des Lebensstandards“, „Verwirklichung der Vollbeschäftigung“, „stetig steigendes Niveau des Real-einkommens und der wirksamen Nachfrage“, „volle Erschließung der Hilfssquellen der Welt“ (GATT, Präambel) sind in Zeiten wirtschaftlicher Probleme nur schwer realisierbar. Sowohl bei zunehmender Arbeitslosigkeit in den Industriestaaten als auch bei wachsenden Schuldenlasten in den Entwicklungsländern greifen die Regierungen immer wieder zu protektionistischen Maßnahmen, die dem Sinn und Geist des GATT widersprechen. Die gegenseitige Kritik der einzelnen Vertragspartner bleibt denn auch nicht aus.

Die Vertreter der Dritten Welt werfen den Vereinigten Staaten stellvertretend für alle Industriestaaten, Opportunismus vor: „they sign bilateral trade agreements when it suits them, free trade agreements when it suits them and they are all for protectionism – when it suits them“ (vgl. Strange, 1986, S. 11). Der tiefere Grund, warum die USA in der gegenwärtig laufenden Handelsrunde des GATT die Regelung der Dienstleistungen fordern, bestehe allein darin, daß die Amerikaner sich des Vorsprungs in diesem Wirtschaftszweig bewußt seien und nun von allen anderen Ländern verlangten, die Grenzen zu öffnen. Die UNCTAD hält in diesem Zusammenhang fest, daß trotz der Überzahl der Entwicklungsländer im GATT rund 60 Prozent des Welthandels auf die GATT-Industriestaaten entfallen, und folgert daraus, das GATT sei ein Vertrag von und für die Industriestaaten, ein Vertrag, der auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer wenig Rücksicht nehme und die Außenhandelsposition der ohnehin armen Länder schwäche: „GATT was designed, primarily, for a market-oriented economic system“ (UNCTAD, UNCTAD VI, TD/274, 1983, S. 24).

Umgekehrt erachten es auch die Industriestaaten als nicht GATT-konform, wenn die einzelnen Entwicklungsländer trotz ihres wirtschaftlichen Aufschwungs von den Industriestaaten eine präferenzielle Zollbehandlung fordern, aber in Handelsverhandlungen zu keinen reziproken Zugeständnissen

3*

bereit sind und den Sonderabkommen über öffentliches Beschaffungswesen, Dumping und Subventionen, technische Handelshemmnisse und Einfuhrlizenzen nicht oder nur sehr vereinzelt beitreten, obwohl sie in allen diesen Bereichen auf eine Sonderbehandlung drängen.

Die seit jeher bestehenden Divergenzen zwischen den GATT-Partnerstaaten haben immer wieder zu Reformvorschlägen geführt. So hat bereits in den siebziger Jahren der Atlantic Council eine Abkoppelung der Industrie-Interessengruppe vom GATT gefordert und die Schaffung eines „GATT-Plus“ vorgeschlagen. Dieses neu zu schaffende Abkommen hätte über das heutige GATT hinauszugehen (weitere Öffnung der Märkte), ohne jedoch die bestehenden GATT-Bestimmungen zu verletzen (daher auch der Name „GATT-Plus“).

Weitere Reformvorschläge finden sich im amerikanischen Trade Act (die Amerikaner verlangen eine Revision des Entscheidungsverfahrens im GATT, das heißt die Gewichtung der Stimmen nach Handelsanteilen), im Forderungskatalog der Brasilianer (die Preisgarantien für Rohproduktexporte, Schutz vor multinationalen Unternehmen und gesicherten Technologietransfer fordern) sowie im Aktionsplan der „Sieben Weisen“ (die u.a. eine Neuordnung des Textilhandels, faire Regeln für den Agrarmarkt und eine Graduation bei den Präferenzen zugunsten der Entwicklungsländer sowie eine neue Regelung der Integrationsbestimmungen vorschlagen) (vgl. Senti 1986a, S. 352f.). Detlef Lorenz fragt sich in diesem Zusammenhang, ob in Zukunft den regional unterschiedlichen Voraussetzungen mit einer verstärkten *Blockbildung* nicht eher Rechnung getragen würde als mit der heutigen, alle Länder umfassenden multilateralen Welthandelsordnung (vgl. dazu Lorenz, 1989).

Die Aufteilung des GATT nach dem Grad der Industrialisierung der Vertragspartner oder nach geographischen Kriterien hätte zwangsläufig zur Folge, daß das GATT die heute ihm zukommende Funktion einer Streitschlichtung nicht mehr wahrnehmen könnte, das heißt, daß bei einer derartigen Neuordnung des Welthandelssystems keine internationale Streitschlichtungsstelle mehr bestünde. Der Verlust dieses Forums würde an erster Stelle die kleinen beziehungsweise handelsmäßig schwächeren Länder – und das sind die meisten Entwicklungsländer – treffen, denen das GATT heute die Gelegenheit bietet, sich weltweit Gehör zu verschaffen. Allein schon aus dieser Sicht ist eine Aufspaltung des GATT – besonders aus der Sicht der Entwicklungsländer und der kleinen Staaten – nicht zu befürworten.

Dies führt abschließend zur Feststellung, daß die Kritik am geltenden GATT-System Ausdruck und Ergebnis der Divergenzen zwischen den Sonderinteressen der Handelsparteien ist und daß diese Sonderinteressen weitgehend staats- und sozialpolitisch bedingt sind (z.B. fordert ein Land aus Sicherheitsüberlegungen eine angemessene Selbstversorgung im Nahrungsmittelbereich und erläßt entsprechende Importbeschränkungen zu Lasten anderer Länder; oder ein Land bekämpft die eigene Arbeitslosigkeit über mengenmäßige

Importquoten im Textil- und Konfektionsbereich). Daraus folgt, daß eine Reform des GATT im Sinne einer „Entspannung“ Änderungen in den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der einzelnen Mitgliedsländer notwendig macht. Der Erfolg der gegenwärtig laufenden GATT-Verhandlungen darf somit nicht zu hoch veranschlagt werden, weil viele Länder heute weder willens noch in der Lage sind, ihre gegenwärtigen Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen zu ändern (vgl. Hufbauer/Schott, 1985, S. 3).

Literatur

- Atlantic Council of the United States (1981): A New Safeguard Code, Washington, D.C.
- , Policy Papers [1975]: „GATT Plus“, A Proposal for Trade Reform, Washington, D.C.
- Baldwin, Robert E./Murray, Tracy (1977): MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits under the GSP, in: The Economic Journal 87, März, S. 30-46.
- Cline, William R. (1982): „Reciprocity“: A New Approach to World Trade Policy? Institute for International Economics, Washington, D.C.
- DIW: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochberichte (Berlin), div. Jahre.
- EG: ABI, (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften), Brüssel, div. Jahre.
- , Bulletin, Brüssel, Dezember 1973.
- Finger, Michael J./Olechowski, Andrezej (Hrsg.) (1987): The Uruguay Round, A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations, A World Bank Publication, Washington, D.C.
- Fitchett, Delbert: Agriculture, in: Finger/Olechowski, S. 162-170.
- GATT: International Trade, Genf, div. Jahre.
- : (BISD) Basic Instruments and Selected Documents, Genf, div. Jahre.
- (1955): Status of Legal Instruments, Genf.
- (1958): Trends in International Trade, A Report by G. Haberler, R. de Oliveira Campos, J. Meade and J. Tinbergen (Haberler-Report), Genf.
- (1979): The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Genf.
- (1986): Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (Vertragstext), in: BISD Volume IV (englische Fassung) und Senti, 1986a, S. 371 ff. (deutsche Fassung).
- (1980): The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Genf.
- Gerber, Ursula (1988): Das schweizerische Zollpräferenzsystem in Zusammenhang mit Futtermittelrohstoff-Importen aus den Ländern der Dritten Welt, Semesterarbeit an der Universität Zürich, SS 1988 (vervielfältigt).
- Golt, Sidney (1978): Developing Countries in the GATT System, Trade Policy Research Centre, London.
- Grubel, Herbert G. (1981): International Economics, Homewood und Georgetown.

- Herin, Jan* (1986): Rules of Origin and Differences between Tariff Levels in EFTA and in the EC, Occasional Paper Nr. 13 der EFTA, Genf.
- Hilf, Meinrad/Reinhard, Rolf* (1985): Das „Neue Instrument“ der EG, in: RIW-Recht der Internationalen Wirtschaft, April/Heft 4, S. 297-311.
- Hufbauer, Gary Clyde/Schott, Jeffrey J.* (1985): Preparing for the Next Trade Round: What Key Players Want, in: Transatlantic Perspectives 14, S. 3-5.
- Jackson, John H.* (1969): World Trade and the Law of GATT, Indianapolis, Kansas City und New York.
- Langhammer, Rolf J.* (1987): Die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer im GATT, Eine Nutzen- und Kostenbilanz, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 34, S. 117-144.
- Lorenz, Detlef* (1989): Trends towards Regionalism in the World Economy, in: Inter-economics March/April, S. 64-70.
- Patterson, Gardner/Patterson, Eliza* (1987): Objectives of the Uruguay Round, in: Finger/Olechowski, S. 7-13.
- Petersmann, Ernst-Ulrich* [1986]: Economic and Legal Issues of integrating Developing Countries into the Multilateral Trading System (Paper for the ILA's International Committee on Legal Aspects of a NIEO (Vervielfältigung).
- Rose, Klaus* (1976): Theorie der Außenwirtschaft, 6.A., München.
- Senti, Richard* (1978): Internationale Rohprodukteabkommen, Diessenhofen.
- (1986 a): GATT, System der Welthandelsordnung, Zürich.
- (1986 b): Kritik der Entwicklungsländer an der heutigen Welthandelsordnung (GATT), in: Kappel R. (Hrsg.), Im Spannungsfeld von Wirtschaft, Technik und Politik, München.
- Strange, Susan* (1986): Protectionism is absolutely nothing to be afraid of, in: EFTA Gazette vom 13. 3. 1986, Nr. 47, S. 11 (Übersetzung eines Aufsatzes aus Svenska Dagbladet vom 5. 3. 1986).
- UNCTAD, UNCTAD VI (1983): TD/274, Belgrad 1983.
- UNCTAD (1984): Services and the Development Process, TD/B/1008, Genf, 2. 8. 1984.
- USDS, (US Department of State) (1948): Havana Charter for an International Trade Organization, 24. 3. 1948, Washington D.C., Publication 3206.
- US Mission Genf, Daily Bulletin.
- US Trade Representative (1983): U.S. National Study on Trade in Services, Washington, D.C.
- World Bank, World Development Report 1987: 1986 (Washington, D.C.)

Institutionelle Möglichkeiten einer multilateralen Handelsliberalisierung

von *Lutz Hoffmann*, Berlin

Die Diskussion über Handelsliberalisierung hat sich in der Vergangenheit schwerpunktmäßig mit der Frage befaßt, in welchen Bereichen, in welchen Formen und aufgrund welcher Ursachen Protektionismus vorwiegend auftritt und wo daher besonderer wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf besteht, um den Güter- und Dienstleistungshandel möglichst weitgehend von Handelshemmnissen zu befreien. Der institutionelle Rahmen für Handelsliberalisierung kam dabei vergleichsweise wenig zur Sprache. Der Grund mag sein, daß mit dem GATT eine Institution besteht, deren Aufgabe multilaterale Handelsliberalisierung ist und die in der Vergangenheit durchweg als verhältnismäßig erfolgreich eingestuft wurde.

A. Erosion des Multilateralismus

In dieser Frage macht sich in jüngerer Zeit ein gewisser Meinungswandel bemerkbar. Mit dem Ausklingen einer Ära, die verschiedentlich als Pax Americana bezeichnet wurde, hat auch die in der Nachkriegszeit von den USA verteidigte Idee des Multilateralismus zunehmend an Glanz verloren. Die USA selbst sind heute eher auf einem außenwirtschaftspolitischen Kurs des Bilateralismus, und die Europäische Gemeinschaft auf der einen Seite sowie Japan auf der anderen sind ebenfalls bestrebt, sich bilateral wirtschaftliche Einflußsphären zu sichern. Damit wird an den Grundpfeilern des GATT, das seine Existenzberechtigung aus der Idee des Multilateralismus gewinnt, gerüttelt.

Zweifel an der Fähigkeit des GATT, den Welthandel offenzuhalten, nähren sich auch aus zahlreichen empirischen Studien, die zeigen, daß das, was häufig als großer Liberalisierungserfolg des GATT gefeiert wurde — nämlich der schrittweise Abbau der Zollschränken von etwa 40 Prozent im Durchschnitt der OECD-Länder nach dem Krieg auf unter 5 Prozent nach der Tokio-Runde —, nur ein Scheinerfolg war, weil parallel dazu immer mehr nicht-tarifäre Handelsschranken errichtet wurden, die sich nicht auf Maßnahmen an der Grenze beschränken. Diese Maßnahmen diskriminieren in der Regel de jure und de facto zwischen Ländern und verstößen damit gegen das in Artikel 1 des GATT festgeschriebene allgemeine Meistbegünstigungsprinzip.

Die Entwicklung zum Bilateralismus und das Auswuchern neuer Formen des Protektionismus gehen Hand in Hand. Bilateralismus ist ex definitione diskriminierend und bedarf daher handelspolitischer Instrumente, die Diskriminierung ermöglichen.

Senti weist in seinem Referat zu Recht darauf hin, daß neben der Meistbegünstigung der Begriff der Reziprozität ein integraler Bestandteil des GATT ist. Reziprozität soll sicherstellen, daß gleichwertige Zugeständnisse zwischen unterschiedlichen Partnern zustande kommen können. Meistbegünstigung sorgt dafür, daß alle Vertragsparteien des GATT davon profitieren. In bilateralen handelspolitischen Beziehungen besteht hingegen die Tendenz, daß die Macht des Stärkeren dominiert. Reziprozität wird zum Instrument, eigene Handelsinteressen durchzusetzen, indem vom Handelspartner verlangt wird, die Märkte dort zu öffnen, wo das eigene Land geringe Handelsbarrieren hat und international wettbewerbsfähig ist. Reziprozität ist also nicht mehr ein Instrument, um den Schutz des Schwächeren sicherzustellen, sondern um die wirtschaftlichen Vorteile des Stärkeren durchzusetzen. Dies wird in der jüngsten amerikanischen Gesetzgebung, aber nicht nur in dieser, deutlich reflektiert. Das Gephardt-Amendment, das glücklicherweise im Kongreß keine Mehrheit fand, sah obligatorische Vergeltungsmaßnahmen der Vereinigten Staaten gegenüber Ländern mit Handelsüberschüssen vor. Das tatsächlich beschlossene Super 301 ist allerdings nicht weit davon entfernt (Wallstreet-Journal, 9. 5. 1989, S. 8). Nach dieser auch als „Son of Gephardt“ bezeichneten Verordnung muß die US-Administration mindestens zwei Länder als sogenannte Trade-Offenders benennen, mit denen dann Verhandlungen über eine Zeit von 12 bis 18 Monate aufzunehmen sind, um die vermeintlichen Handelsbarrieren zu beseitigen. Das Wallstreet-Journal bezeichnet Super 301 als die beste „nukleare Abschreckungswaffe“, um die Welt in die Unterwerfung zu zwingen.

Multilaterale Handelsliberalisierung und Institutionen, um sie durchzusetzen, scheinen am ehesten von Erfolg gekrönt zu sein, wenn es eine Vielzahl individueller Akteure gibt und allenfalls *eine* Hegemonialmacht. Es war die Zeit der Pax Britannica im 19. Jahrhundert, die eine Liberalisierungsphase auch ohne eine Institution wie das GATT erlebte und, wie bereits erwähnt, die Zeit der Pax Americana nach dem Zweiten Weltkrieg, in der alle wichtigen Handelsnationen die Vorreiterrolle der USA als tatkräftiger Förderer der Idee eines freien Welthandels akzeptierten. Die Abkehr vom Multilateralismus setzte ein mit der Bildung der Europäischen Gemeinschaft auf der einen Seite und der Gruppe der 77 als Zusammenschluß der Entwicklungsländer auf der anderen. Zwar hat es auch andere Zusammenschlüsse von Ländern gegeben, aber keiner hat sich mit vergleichbarer Dynamik entwickelt und zu einer so weitreichenden Beeinträchtigung des Meistbegünstigungsprinzips geführt. Es sind nicht nur die diesen Zusammenschlüssen zugestandenen Diskriminierungen, die das Meistbegünstigungsprinzip verletzten, sondern auch der von solchen Gruppierungen ausgehende handelspolitische Oligopolismus. Wenn große Blöcke sich gegenüberstehen statt einer Vielzahl einzelner Länder, dann ist es viel leichter und effizienter, Handelsprobleme bilateral direkt anzugehen und dabei die eigene Stärke als Druckmittel einzusetzen statt in einem komplizierten multilateralen Verhandlungssystem Erleichterungen für den eigenen Export zu suchen.

Die obigen Ausführungen lassen sich zu der These zusammenfassen, daß die Bildung gegengewichtiger wirtschaftlicher Machtblöcke vom Multilateralismus wegführt und den Bilateralismus begünstigt, so daß eine multilaterale Handelsliberalisierung herkömmlicher Prägung ebenfalls erschwert wird. Damit sind auch die institutionellen Möglichkeiten, eine derartige multilaterale Handelsliberalisierung zu realisieren, sehr begrenzt. Was heute noch an Liberalisierung stattfindet, kann man bestenfalls als partiell multilateral bezeichnen oder ist bilateral. Zur ersten Kategorie gehören die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft und das Lomé-Abkommen sowie das Generalized System of Trade Preferences (GSTP), das im letzten Jahr erstmals zur Gewährung wechselseitiger Handelserleichterungen zwischen Entwicklungsländern geführt hat. Zur zweiten Gruppe gehören die nordamerikanische Freihandelszone (USA, Kanada), die Freihandelszone der Vereinigten Staaten mit Israel und die in die Diskussion gebrachte Freihandelszone zwischen Japan und den USA. Das sind alles Liberalisierungsvorgänge, die Ausnahmegenehmigungen vom Meistbegünstigungsprinzip des GATT in Anspruch nehmen. Angesichts dieser Entwicklungen muß man sich erneut die Frage stellen, warum eigentlich multilateral liberalisiert werden soll und ob nicht partiell multilaterale oder bilaterale Liberalisierungsversuche den heutigen weltwirtschaftlichen Verhältnissen eher angemessen sind.

B. Partiell multilaterale Liberalisierung — eine gleichwertige Alternative?

Das Konzept der multilateralen Liberalisierung erhält seine ökonomische Begründung aus dem Argument, daß ein freier Welthandel Vorbedingung für eine weltweit optimale Allokation der Ressourcen ist. Die jüngere Diskussion über die Handelspolitik der Entwicklungsländer hat andererseits deutlich gemacht, daß multilaterale Liberalisierung für die optimale Allokation der Ressourcen auf nationaler Ebene unerheblich ist. Dafür reicht es aus, daß das betreffende Land einseitig liberalisiert. Das Konzept der multilateralen Liberalisierung als Verhandlungsstrategie hat auch merkantilistische Züge. Indem ein Land mit einem Handelspartner Zugeständnisse bei Gütern aushandelt, bei denen es selbst einen Wettbewerbsvorteil hat, erreicht es durch das Meistbegünstigungsprinzip, daß der ausgehandelte Vorteil sich multipliziert. Verhandlungsziel und -strategie sind dabei nicht an der optimalen Allokation der Ressourcen orientiert, sondern an den Vorteilen für die eigene Exportindustrie.

Da die Verhandlungen im Rahmen des GATT in der Regel güterspezifisch geführt werden und aufgrund von Ausnahmeregelungen weite Güterbereiche gänzlich ausgespart bleiben, wird das angestrebte Ziel eines weltweit freien Handels nicht erreicht. Zwar wird der Welthandel in der Regel quantitativ ausgeweitet, aber eine Verzerrung der Ressourcenallokation bleibt bestehen. Möglicherweise wird die Verzerrung sogar größer, wenn große Industriebereiche von der Liberalisierung ganz ausgespart bleiben (Landwirtschaft, Textilien

und Bekleidung, Stahl), während in anderen Bereichen Handelsbarrieren abgebaut werden.

Eine partiell multilaterale oder eine bilaterale Liberalisierung in der Form der Zollunion, der Freihandelszone oder des GSTP führen bekanntlich ebenso wie die multilaterale Liberalisierung zur Handelsausweitung, wenn per saldo das gewogene Protektionsniveau sinkt. Das heißt, der Abbau von Handelsschranken zwischen den liberalisierenden Ländern darf nicht durch Erhöhung der Handelsbarrieren gegenüber Drittländern in seiner Wirkung auf das Handelsvolumen kompensiert werden. Die partiell multilaterale oder bilaterale Liberalisierung zielt auf eine regionale Diskriminierung ab, während das Ergebnis der multilateralen Liberalisierung, wie oben angedeutet, eine Diskriminierung nach Gütern oder Industriezweigen ist. Allokationstheoretisch lässt sich nicht begründen, daß die eine Form der Diskriminierung größere Wohlfahrtsverluste brächte als die andere. Es gibt also im Grunde kein stringentes ökonomisches Argument, aufgrund dessen der multilateralen Liberalisierung der Vorzug zu geben wäre.

Wenn sich der relative Vorteil bestimmter Formen der Liberalisierung nicht ökonomisch begründen lässt, dann stellt sich die Frage, wo aus politökonomischer Sicht die größten Realisierungschancen liegen. Es wäre auch zu prüfen, ob möglicherweise eine Form der Liberalisierung größere Ungleichheiten in der Verteilung der Handelsgewinne oder -verluste, die politische Reaktionen auslösen könnten, mit sich bringt als andere. Letzteres hängt auch wesentlich vom politökonomischen Ablauf der Handelsliberalisierung ab.

Die neuere politische Ökonomie der Handelspolitik hat sich bislang vorwiegend mit den Ursachen der Protektion und weniger mit den Möglichkeiten ihrer Beseitigung befaßt. Danach resultieren handelspolitische Maßnahmen, etwas vereinfacht ausgedrückt, aus der Durchsetzung der Interessen dominanter Gruppen, seien es nun Industriezweige, Landwirte oder Bürokraten. Wenn es um Liberalisierung geht, stellt sich also die Frage, welche Interessen für Liberalisierung bestehen und wie sie politisch durchsetzbar sind.

Das stärkste Liberalisierungsinteresse haben gewöhnlich die *Konsumenten*. Abgesehen davon, daß dieses Interesse häufig nicht bewußt ist, sind Konsumenten in den meisten Ländern so schlecht organisiert, daß sie ihr Interesse politisch nicht durchsetzen können. Um das Bewußtsein darüber, wie gruppenspezifische Interessen von handelspolitischen Maßnahmen negativ betroffen werden, zu wecken und zu stärken, hat die Leutwiler-Kommission beim GATT 1985 die Aufstellung sogenannter Protektionsbilanzen vorgeschlagen, mit denen die Auswirkungen derartiger Maßnahmen auf unterschiedliche Gruppen transparent gemacht werden sollen. Die kürzlich im GATT beschlossenen Länderbeobachtungen (surveyance missions), mit denen regelmäßig über die Handelspolitik der Mitgliedsländer berichtet werden soll, haben zwar zunächst kein Mandat für Wirkungsanalysen erhalten, können aber möglicherweise doch später in dieser Richtung weiterentwickelt werden. Am Rande sei bemerkt, daß der Leutwiler-Vorschlag zwei Jahre zuvor bereits von der UNCTAD mit der Bezeichnung

„Transparent Mechanism“, die sich auch im Final Act von UNCTAD VII (UNCTAD, 1987, S. 31) wiederfindet, vorgelegt wurde.

Konsumenten würden grundsätzlich wohl am ehesten für multilaterale Liberalisierung votieren, wenn sie güterspezifisch abstimmen müßten. Wenn hingegen multilaterale Liberalisierung bei vergleichsweise wenigen Gütern einer partiell multilateralen oder bilateralen Liberalisierung auf breiter Front gegenübergestellt wird, kann die Entscheidung durchaus zugunsten der letzteren ausfallen.

Das *Produzenteninteresse* an Liberalisierung hängt davon ab, ob bei den Endprodukten oder bei den Vorleistungen Importbarrieren abgebaut werden sollen. Wie stark sich das Interesse an Protektion bei Endprodukten und Liberalisierung bei Vorleistungen durchsetzt, zeigt sich an der weitverbreiteten Eskalation der Handelsschranken mit dem Grad der Verarbeitung.

Produzenten, die mit *Importen konkurrieren*, werden sich einer multilateralen Liberalisierung besonders stark widersetzen, insbesondere wenn die Kostendifferenzen weltweit sehr groß sind, was unter anderem für arbeitsintensive und zum Teil auch für rohstoffintensive Produkte zutrifft. Sie werden gegen eine bilaterale oder partiell multilaterale Liberalisierung vergleichsweise weniger einzuwenden haben, wenn die kostengünstigen Anbieter dabei ausgeschlossen bleiben, dem vermehrten Wettbewerb durch Produktdifferenzierung, zusätzliche Skalenerträge und Standortverlagerung im Liberalisierungsraum begegnet werden kann und/oder wenn Kompensationsmaßnahmen vom Staat angeboten werden. Derartige Bedingungen dürften beispielsweise in der Europäischen Gemeinschaft für die verschiedenen Industrien in der einen oder anderen Weise gegeben (gewesen) sein, was den zügigen Liberalisierungsfortschritt in den vergangenen drei Jahrzehnten erklärt. Sie waren, wenn überhaupt, in sehr viel geringerem Maße in Liberalisierungsräumen, die von Entwicklungsländern angestrebt wurden, verwirklicht, weswegen hier der Abbau von Handelsschranken meist nicht vorankam.

Das Interesse von *Exportproduzenten* an multilateraler Liberalisierung ist ebenfalls nicht hoch zu veranschlagen. Zunächst einmal konkurrieren viele Exporteure gleichzeitig mit Importen auf dem heimischen Binnenmarkt. Die Automobilindustrie beispielsweise ist weder in Nordamerika noch in Europa an multilateraler Liberalisierung für Kraftfahrzeuge interessiert, weil sie den Wettbewerbsdruck Japans und einiger Schwellenländer (z. B. Korea) fürchtet. Generell haben Exportindustrien kein weltweites, sondern eher ein regionenspezifisches Liberalisierungsinteresse, weil nur bestimmte Länder lohnende Märkte für ihre Produkte aufweisen oder Konkurrenten in bestimmten Märkten bereits einen schwer einholbaren Marktvorteil haben.

Politiker und *Bürokraten* können unter gewissen Umständen durchaus ein Interesse an multilateraler Liberalisierung haben. Voraussetzung dafür ist, daß Liberalisierung zu kurz- bis mittelfristig realisierbaren wirtschaftlichen Erfolgen

führt, die von den die Regierung stützenden gesellschaftlichen Gruppen honoriert werden. Man kann vielleicht folgende Fälle unterscheiden:

Länder mit verhältnismäßig effizienter Produktionsstruktur

Liberalisierung führt in diesem Fall zu keinen hohen Anpassungskosten im Inland. Die Liberalisierungsgewinne sind möglicherweise nicht sehr groß — je nach wirtschaftlicher Größe des betreffenden Landes und Protektionsgrad der Handelspartner —, treten dafür aber vergleichsweise rasch ein. Für ein kleines Land mit voller Souveränität ist multilaterale Liberalisierung am vorteilhaftesten, weil das Land zu wenig politisches Gewicht hat, um bilateral nennenswerte Konzessionen von seinen Handelspartnern zu erzwingen. Hat das Land Souveränitätsrechte im Rahmen eines Länderverbundes aufgegeben, dann mag es sich von bilateralen Liberalisierungsverhandlungen mit Drittländern mehr versprechen.

Länder mit verhältnismäßig ineffizienter Produktionsstruktur

Liberalisierung bedeutet in diesem Fall hohe Anpassungskosten. Liberalisierungsgewinne werden sich erst auf längere Sicht einstellen, weswegen das politische Risiko von Liberalisierungsmaßnahmen hoch eingeschätzt wird. Bilateraler oder partiell multilateraler Liberalisierung wird der Vorzug gegeben, weil man so den wettbewerbsfähigsten ausländischen Anbietern weiterhin gezielt den Marktzugang beschränken und so die Anpassungskosten begrenzen kann. Eine multilaterale Liberalisierung kann in diesem Fall akzeptabel werden, wenn sie außenpolitisch nützlich erscheint und durch Ausnahmegenehmigung (escape clause) oder preferentielle Behandlung innenpolitisch „verkaufbar“ wird. Sind die Souveränitätsrechte de facto beschränkt — etwa aufgrund hoher Auslandsschulden —, dann kann multilaterale Liberalisierung ein innenpolitisches Argument sein, um Souveränitätsrechte wiederzugewinnen.

Länder mit mäßig ineffizienter Produktionsstruktur und ausgeprägten Strukturproblemen

Eine Reihe von Ländern, insbesondere Industrieländer, haben hohe strukturelle Arbeitslosigkeit und hohe, das öffentliche Budget belastende „Strukturerhaltungskosten“. Wenn Liberalisierung den Strukturwandel fördert und die Arbeitslosigkeit mittelfristig reduziert, könnten Politiker bereit sein, sich auf Liberalisierung einzulassen, sofern sich die Anpassungskosten in Grenzen halten und dem Politiker nicht voll angelastet werden. Ersteres ist der Fall, wenn die Ineffizienzen nicht zu groß sind, und letzteres, wenn einem supranationalen Mechanismus (EG, GATT) die Verantwortung gewissermaßen zugeschoben werden kann. Je nachdem, um welchen Mechanismus es sich handelt, kann der Politiker sich für multilaterale, partiell multilaterale oder bilaterale Liberalisierung einsetzen.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß die Realisierungschancen für multilaterale Liberalisierung immer dann gering sind, wenn

- Konsumenteninteressen sich nicht durchsetzen können,
- hohe Ineffizienzen in der Produktion bestehen,
- Souveränitätsrechte im Rahmen von Länderverbunden aufgegeben worden sind.

Umgekehrt sind die Aussichten für multilaterale Liberalisierung gut, wenn

- Konsumenteninteressen ein starkes Gewicht haben,
- keine ausgeprägten Ineffizienzen in der Produktion bestehen,
- einem supranationalen Mechanismus die Verantwortung für Strukturangepassungskosten angelastet werden kann,
- ein erzwungener Verlust an Souveränität durch multilaterale Liberalisierung wettgemacht werden kann,
- Anpassungskosten durch Ausnahmeregelungen effektiv abgedeckt werden können.

C. Prioritäre Liberalisierungsbereiche

Senti hat das gestellte Thema im Hinblick auf die Möglichkeiten der Liberalisierung im bestehenden GATT-System behandelt und weniger im Sinne der oben andiskutierten generellen Möglichkeiten einer multilateralen Handelsliberalisierung. Dabei liegt das Schwergewicht auf den Problemen, denen sich die Entwicklungsländer in der Uruguay-Runde gegenübersehen. Hierzu seien im folgenden einige Lösungsansätze erwähnt, die den Interessen der Entwicklungsländer weitgehend entgegenkommen.

I. Zölle

Die Nach-Tokio-Zölle sind immer noch für Produkte, die für die Entwicklungsländer von Exportinteresse sind, relativ hoch. Es erscheint daher sinnvoll, eine Harmonisierungsformel für Zollsenkungen anzuwenden, die in etwa der sogenannten Schweizer Formel entspricht, das heißt höhere Zölle um einen größeren Prozentsatz kürzt als niedrige Zölle.

Weiterhin könnten die APS (Allgemeine Präferenz-Systeme) um die Güterbereiche mit hohen Zöllen sowie um landwirtschaftliche Erzeugnisse erweitert werden. Bisher konzentrieren sich die APS auf Güter mit vergleichsweise niedrigen Zöllen.

Darüber hinaus könnten weitere Zollbindungen seitens der Industrieländer eine gewisse Sicherheit hinsichtlich des Marktzugangs, insbesondere bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, gewähren. Selbstverständlich müßten die Entwicklungsländer gewisse Gegenleistungen einräumen.

II. Nicht-tarifäre Maßnahmen

Die im Rahmen des GATT für nicht-tarifäre Maßnahmen zuständige Verhandlungsgruppe sollte sich vorwiegend mit Maßnahmen befassen, die Exportprodukte der Entwicklungsländer betreffen. Die Eliminierung von derartigen Maßnahmen bei Lederprodukten, Textilien (die nicht durch das MFA abgedeckt werden), Schuhwaren, elektronische Erzeugnisse usw. würde de facto einer präferentiellen Behandlung der Entwicklungsländer gleichkommen und damit dem Geist von Artikel 4 des GATT entsprechen. Es gibt zahlreiche nicht-tarifäre Maßnahmen, die mit dem GATT inkonsistent sind. Diese sollten einseitig abgebaut werden.

III. Tropische Produkte

Bei tropischen Produkten sollte entsprechend früheren Vereinbarungen zügig liberalisiert werden, ohne Definitionsfragen neu aufzuwerfen und Güterkategorien, die von Exportinteresse für die Industrieländer sind, neu in die Verhandlungen aufzunehmen.

Der Zolleskalation sollte bei tropischen Produkten besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Interne Verbrauchssteuern für importierte tropische Produkte, die in einer Reihe von EG-Ländern gebäuchlich sind, verstößen nach Auffassung der Entwicklungsländer gegen Artikel 3 des GATT. Über ihren Abbau sollte daher verhandelt werden.

IV. Rohstoffintensive Produkte

Wie bei tropischen Produkten spielt die Zolleskalation hier eine besondere Rolle. Eine Harmonisierungsformel könnte angebracht sein. Hinsichtlich der nicht-tarifären Barrieren könnte an eine Umwandlung in Zölle gedacht werden, um spätere Zollsenkungen zu ermöglichen.

V. Textilien und Bekleidung

Die Wiedereingliederung von Textilien und Bekleidung in das GATT sollte prioritätär behandelt werden. Der Welthandel mit diesen Produkten macht jetzt 100 Milliarden Dollar aus, was etwa 12 Prozent des Welthandels mit verarbeiteten Erzeugnissen entspricht. Für viele Entwicklungsländer hat dieser Industriezweig zentrale Bedeutung im Verarbeitenden Gewerbe. Es liegen eine Reihe konkreter Vorschläge für die Wiedereingliederung vor, die pragmatisch aufgegriffen werden sollten.

VI. Landwirtschaft

Die zahlreichen Vorschläge zur Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, an denen verschiedene Entwicklungsländer maßgeblich beteiligt waren, berücksichtigen häufig nicht die kurz- bis mittelfristigen Probleme von Nahrungsmittel importierenden Entwicklungsländern. Auch wird dem Problem einer Verteuerung von Nahrungsmitteln für die ärmeren Bevölkerungsschichten nur unzureichend Rechnung getragen. Hier müßten neue Lösungsansätze entwickelt werden.

Im Text erwähnte Quellen:

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD): Final Act of UNCTAD VII, Geneva 1987

Wallstreet Journal vom 9. 5. 1989

Interessen der Entwicklungsländer bei einer zukünftigen vertraglichen Regelung des internationalen Dienstleistungsaustauschs

Von *Horst Keppler*, Hannover¹

A. Einführung

Die von den USA etwa 1982 in Gang gesetzte Diskussion über eine zukünftige vertragliche Regelung des internationalen Dienstleistungsaustauschs hat sich nur schleppend entwickelt. Auch die gegenwärtigen Dienstleistungsgespräche im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT, die in einer von den übrigen Verhandlungen abgetrennten Gruppe stattfinden, sind weiter von greifbaren Ergebnissen entfernt, als die offiziellen Kommuniqués andeuten. Viele Regierungen glauben, den Stellenwert von Diensten in ihren nationalen Wirtschaften noch nicht genügend einschätzen zu können, und verfolgen deshalb eine hinhaltende Gesprächsstrategie. Dies gilt für Vertreter einiger Industriestaaten, insbesondere aber für die Diskussionsteilnehmer aus Entwicklungsländern.

Interessen der Entwicklungsländer bei einer zukünftig möglichen vertraglichen Regelung des internationalen Dienstleistungsaustauschs lassen sich herausarbeiten, wenn zuvor dargelegt wurde, welche Rolle Dienste für Entwicklungsländer spielen. Dazu wird erstens gefragt, welchen Anteil Dienstleistungen gegenwärtig an der internen Produktion in Entwicklungsländern haben und welche Struktur die Verwendung von Diensten aufweist (Teil B). Zweitens wird der Umfang außenwirtschaftlicher Transaktionen mit Diensten erläutert (Teil C). Daraus resultierende Interessen der Entwicklungsländer (Teil D) machen die laufenden GATT-Gespräche zu Dienstleistungen noch schwieriger, als sie es aufgrund der speziellen Eigenarten von Diensten ohnehin schon sind. Zukünftige Regelungen des internationalen Dienstleistungsaustauschs werden breiter greifen müssen als die bisherigen Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (Teil E).

Um die Bedeutung von Diensten für die Entwicklungsländer abzuleiten, knüpft die vorliegende Untersuchung an empirische Tatbestände an und verwendet deshalb auch die in den vorliegenden VGR-Statistiken übliche Abgrenzung des Dienstleistungssektors. Diese Methode hat den Vorteil,

¹ Der Autor ist Mitarbeiter der Landeszentralbank in Niedersachsen. Er gibt in dieser Arbeit seine persönliche Meinung wieder, die nicht mit der Position der Landeszentralbank übereinstimmen muß. Der Autor dankt den Teilnehmern der Jahrestagung 1989 des Ausschusses „Entwicklungsländer“ für ihre anregende Kritik.

realitätsnahe Aussagen zu erlauben. Gerade im Hinblick auf mögliche entwicklungspolitische Schlußfolgerungen hat es wenig Sinn, analytisch ausgefeilte Definitionen von Dienstleistungen zu formulieren, die für theoretische Überlegungen geeignet sein können, sich aber infolge fehlender Daten auf längere Zeit nicht empirisch umsetzen lassen. Wie hinderlich umfassende Definitionsversuche für den sehr heterogenen Bereich der Dienste sein können, zeigen die GATT-Diskussionen zu diesem Punkt².

Die gewählte Methode hat allerdings den Nachteil, in ihren möglichen Aussagen durch die vorhandenen Statistiken und deren Gliederungen begrenzt zu sein. Im Fall der Untersuchung von Dienstleistungen wirkt diese Begrenzung recht stark, weil sowohl die international vereinbarten grundlegenden Konzepte der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als auch die Zahlungsbilanzschemata des Internationalen Währungsfonds vor Jahrzehnten entwickelt wurden. Damals galten Dienste eher als Residualaktivitäten des Produktionsprozesses, die mangels geeigneter Eingliederungsmöglichkeiten in die Warengruppen in groben Restkategorien erfaßt wurden.

B. Zur internen Dienstleistungsproduktion der Entwicklungsländer

Die letzten Jahrzehnte scheinen gezeigt zu haben, daß die von Fisher 1939 erstmals explizit formulierte und dann von Clark, Fourastié und Bell³ aus jeweils anderen Blickwinkeln beleuchtete Theorie des Strukturwandels in Richtung eines wachsenden Dienstleistungsanteils durch empirische Resultate gestützt wird.⁴ Dies gilt nicht nur für den Strukturwandel in Industrieländern, sondern auch für die Produktionsverschiebungen in Entwicklungsländern.

Nach den Ergebnissen von Querschnittsanalysen auf der Basis der offiziellen Sozialproduktsergebnisse beträgt der Anteil der Dienstleistungen an den internen Wertschöpfungen schon in frühen Entwicklungsstadien ein Drittel und steigt mit zunehmendem Pro-Kopf-Einkommen schnell an.⁵ Länder mit dem Entwicklungsstand der Türkei oder Brasiliens weisen Dienstleistungsanteile an den Bruttoinlandsprodukten von etwa 45 Prozent auf und liegen damit nur 15 Prozentpunkte unter den Werten für Industriestaaten.⁶ Eine für die vorliegende Arbeit ausgewählte Stichprobe mit den sieben Entwicklungsländern Südkorea, Singapur, Kenya, Philippinen, Mexico, Madagaskar und Indien⁷ hatte Mitte

² Zu einem neuen Versuch in dieser Richtung vgl. *Blankart* (1989).

³ *Fisher* (1939), *Clark* (1941), *Fourastié* (1954), *Bell* (1973).

⁴ Die einzige entschiedene Gegenposition findet sich bisher bei *Cohen/Zysman* (1987).

⁵ Die überproportional steigenden Wertschöpfungen bei den Diensten sind begleitet von stark zunehmender Beschäftigung in diesem Bereich. Vgl. dazu *Baer/Samuelson* (1981), S. 500f.

⁶ Vgl. *Keppler* (1986), S. 26ff.

⁷ Erstes Kriterium für die Auswahl der Länder war, daß für sie eine Input-Output-Tabelle mit ausreichend disaggregiertem Dienstleistungssektor und verwendbaren Im-

der siebziger Jahre einen durchschnittlichen Dienstleistungsanteil am Bruttoinlandsprodukt von 41 Prozent. Auf die Warenproduktion einschließlich Land- und Forstwirtschaft und Fischerei entfielen 59 Prozent (vgl. Abbildung 1).

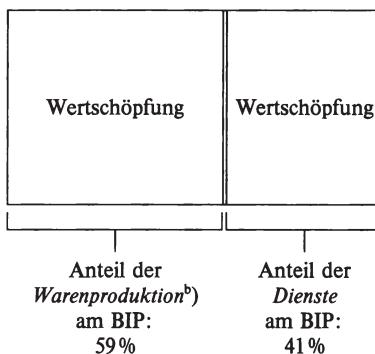


Abbildung 1: Anteil der Dienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt (BIP)
von sieben ausgewählten Entwicklungsländern^{a)}

^{a)} Südkorea, Singapur, Kenya, Philippinen, Mexiko, Madagaskar, Indien.

Die Angaben beziehen sich auf die Mitte der siebziger Jahre.

^{b)} Warenproduktion einschließlich Land- und Forstwirtschaft und Fischerei.

Quelle: UNIDO (1985).

Die ausgewiesenen hohen und steigenden Anteile der Dienstleistungen an den Sozialprodukten von Entwicklungsländern begünstigen den Schluß, daß die Wirtschaften dieser Staaten entscheidend durch Dienste mitbestimmt seien. Diese globale Sichtweise muß allerdings im Hinblick auf mögliche Strategien zum beschleunigten Wachstum in Entwicklungsländern spezifiziert werden — und zwar in unterschiedliche Richtungen.

Die Bedeutung der Dienstleistungen erscheint überhöht, wenn sie allein anhand von Wertschöpfungsanteilen gemessen wird. Unberücksichtigt bleiben dabei die unterschiedlich starken rück- und vorwärtigen Verflechtungen des Dienstleistungssektors einerseits und des warenproduzierenden Sektors andererseits. Die Herstellung von Diensten erfordert erheblich weniger Vorleistungen vorgelagerter Stufen als die Warenproduktion. So macht in den ausgewählten sieben Ländern die im Dienstleistungsbereich selbst erstellte Wertschöpfung durchschnittlich 72 Prozent des Bruttonproduktionswertes dieses Sektors aus; bezogene Vorleistungen haben nur einen Anteil von 28 Prozent (vgl. Abbildung 2). Bei der Warenproduktion ist der Anteil der Wertschöpfung mit 40 Prozent erheblich niedriger; dementsprechend entfallen hier 60 Prozent des Bruttonpro-

portangaben vorlag. Daneben wurde auf eine angenäherte Repräsentativität der Stichprobe geachtet. Die verwendeten Input-Output-Daten sind — soweit angegeben — in Ab-Werk-Preisen erhoben worden.

duktionswertes auf von Vorstufen bezogene Vorleistungen. Werden die von beiden Sektoren bezogene Vorleistungen in die Betrachtung einbezogen, so reduziert sich die Bedeutung des Dienstleistungsbereichs gegenüber der oben angestellten reinen Wertschöpfungsbetrachtung. Erstens rein quantitativ, da sein Anteil am Bruttonproduktionswert nur 28 Prozent beträgt, während der Anteil der Warenproduktion sich auf 72 Prozent beläuft. Zweitens im Hinblick auf mögliche Wachstumsstrategien, die auf rückwärtige Verkettungen von geförderten Sektoren setzen.

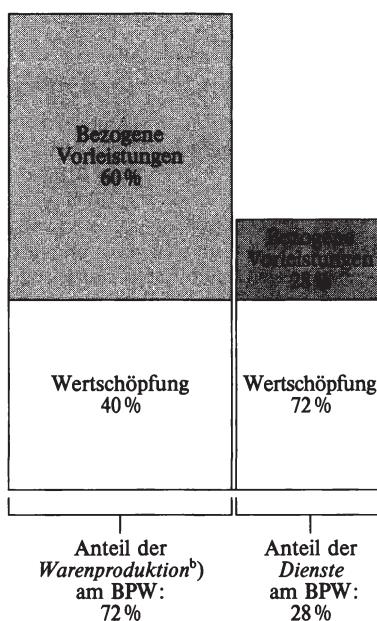


Abbildung 2: Anteil der Dienstleistungen am Bruttonproduktionswert (BPW)
von sieben ausgewählten Entwicklungsländern^{a)}

Erläuterung ^{a)} und ^{b)}: siehe Abbildung 1.

Quelle: UNIDO (1985).

Auch als Lieferant von Vorleistungen ist der Dienstleistungsbereich insgesamt weniger bedeutsam als der warenproduzierende Sektor. Vom Bruttonproduktionswert des Bereichs Dienstleistungen wird in den ausgewählten sieben Entwicklungsländern ein Drittel als Vorleistungen an nachgelagerte Stufen abgegeben; im Fall der Warenherstellung machen abgegebene Vorleistungen hingegen fast die Hälfte der Gesamtproduktion aus (vgl. Abbildung 3). Eine die Nutzung von „forward linkages“ betonende Entwicklungsstrategie kann demnach nicht auf die Förderung des Dienstleistungssektors als Ganzes ausgerichtet werden.

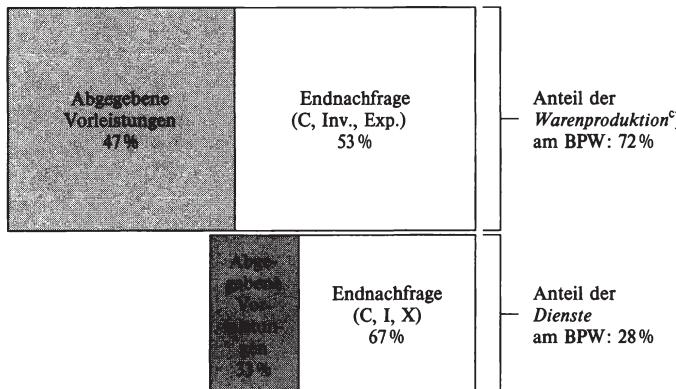


Abbildung 3: Anteil der abgegebenen Vorleistungen^{a)} an den Bruttoproduktionswerten (BPW) des gesamten Dienstleistungs- und warenproduzierenden Sektors; ausgew. Entwicklungsländer^{b)}

- ^{a)} Exporte der Sektoren entsprechend den inländischen Verkäufen auf Vorleistungen und Endnachfrage aufgeteilt.
- ^{b)} Südkorea, Singapur, Kenya, Philippinen, Mexiko, Madagaskar, Indien. Die Angaben beziehen sich auf die Mitte der siebziger Jahre.
- ^{c)} Warenproduktion einschließlich Land- und Forstwirtschaft und Fischerei.

Quelle: UNIDO (1985).

Es gibt einige Einzeldienstleistungen, die nahezu ausschließlich für die Endnachfrage produziert werden, d.h. kaum als Vorleistungen Verwendung finden. Dies gilt für die vom Staat bereitgestellten öffentlichen Dienste ebenso wie für die im allgemeinen gemischtwirtschaftlich produzierten Leistungen⁸ des Bildungs-, Gesundheits- und Kulturwesens und die Angebote der Organisationen ohne Erwerbszweck. Auch einzelne marktbestimmte Dienste wie der Einzelhandel, die Wohnungsvermietung, die Leistungen von Hauswirtschaftskräften und die Angebote von Hotels und Restaurants dienen kaum als Vorleistungen. In den sieben Entwicklungsländern machen die genannten, als „Endnachfragedienste“ zu bezeichnenden Leistungen durchschnittlich knapp die Hälfte der gesamten Dienstleistungsproduktion aus.

Ganz anders ist hingegen die zweite Hälfte der in den sieben ausgewählten Entwicklungsländern bereitgestellten Dienstleistungen zu bewerten. Sie lassen sich als „Dienste mit Vorleistungscharakter“ ansehen, da bei ihnen 59 Prozent des Bruttoproduktionswerts als Vorleistungen an nachgelagerte Stufen der Volkswirtschaft abgegeben werden (vgl. Abbildung 4). Dies ist mehr als der Anteil von 47 Prozent bei der Warenherstellung. Dienste mit Vorleistungscharakter können demnach im Rahmen einer Entwicklungsstrategie als Bereiche mit hohen „forward linkages“ Bedeutung haben.

⁸ Die Klassifikation von Diensten in öffentliche, gemischtwirtschaftliche und marktbestimmte wurde übernommen aus: Ochel/Schreyer (1988), S. 9ff.

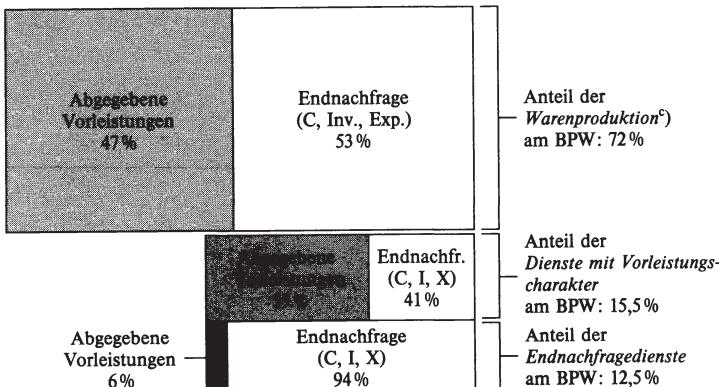


Abbildung 4: Anteil der abgegebenen Vorleistungen^{a)} an den Bruttoproduktionswerten (BPW) bei Diensten mit Vorleistungscharakter und Endnachfragediensten; ausgewählte Entwicklungsländer^{b)}

Erläuterungen ^{a)} bis ^{c)} siehe Abbildung 3.

Quelle: UNIDO (1985).

Dienste mit Vorleistungscharakter liefern vor allem der Großhandel, die Kreditinstitute und die Versicherungen, die in den sieben ausgewählten Ländern drei Viertel ihres Bruttoproduktionswertes an nachgelagerte Stufen abgeben (vgl. Tabelle 1). Vorleistungsanteile von immerhin noch zwei Dritteln verzeichnen zum einen der als Rest ausgewiesene Bereich „Sonstige private Dienste“, in dem Tätigkeiten der freien Berufe, von Unternehmensberatungen, Buchführungsgesellschaften, Werbefirmen u. ä. erfaßt werden, zum anderen der Bereich des Post- und Fernmeldewesens. Schließlich lassen sich hohe Vorleistungslieferungen auch für das Verkehrsgewerbe feststellen.

C. Zum Außenwirtschaftsverkehr der Entwicklungsländer mit Diensten

Sowohl bei Entwicklungs- als auch Industrieländern ist der Anteil des internationalen Austauschs von Dienstleistungen am gesamten Außenwirtschaftsverkehr mit Waren und Diensten mit einem Fünftel bis einem Viertel niedriger als der Anteil von Diensten am Sozialprodukt, der — wie oben erwähnt — bei den meisten Entwicklungsländern über 40 Prozent liegt. Ingesamt scheinen demnach Dienstleistungen für den Außenwirtschaftsverkehr der Entwicklungsländer eine weniger wichtige Rolle zu spielen.

Diese allgemeine Aussage läßt sich auch für den Durchschnitt der ausgewählten sieben Entwicklungsländer ableiten. Die sektorale Exportquote, d. h. der Anteil der Exporte an der Inlandsproduktion, beläuft sich dort bei den Diensten nur auf 10 Prozent, bei der Warenproduktion aber auf 17 Prozent (vgl. Tabelle 2). Noch krasser sind die Unterschiede auf der Importseite. Die sektorale

Tabelle 1
**Anteil der abgegebenen Vorleistungen^{a)} an den Bruttoproduktionswerten
einzelner Dienstleistungssektoren (in Prozent)**

Sektor	Ausgewählte Entwicklungsländer ^{b)}			Zum Ver- gleich: Bundesrep. Deutschl. (1980)
	Ungew. arithm. Mittel	Median	Spann- weite von ... bis	
Dienstleistungen insgesamt	33	31	25– 39	40,9
Dienste mit Vorleistungschar.	59	62	44– 77	71,1
Großhandel	77	80	51– 88	55,4
Kreditinst., Versicherungen	75	79	38– 96	76,9
Sonstige private Dienste	64	56	34– 99	76,9
Post, Fernmeldewesen	61	64	31– 86	58,5
Verkehrswesen	41	42	22– 63	75,8
Endnachfragedienste	6	8	0– 10	21,4
Marktbestimmte Dienste	8	9	1– 12	18,0
Hotels und Restaurants	16	13	2– 37	44,8
Einzelhdl., Wohn.-verm., Hausw.	6	5	0– 13	11,9
Gemischtwirtsch. Dienste:				
Bildung, Gesundh., Kultur,				
Org. o. Erwerbszv.	3	3	0– 7	66,1
Öffentliche Dienste	4	0	0– 21	8,6
Warenproduktion insgesamt	47	45	39– 56	60,0
Land- u. Forstwirtsch., Fisch.	49	53	29– 69	83,6
Produzierendes Gewerbe	46	45	32– 60	58,6
dar.: Bergbau	85	96	14–100	97,1
Verarbeitende Industr.	49	49	33– 64	61,9
Alle Sektoren	43	40	37– 51	52,0

^{a)} Exporte der Sektoren entsprechend den inländischen Verkäufen auf Vorleistungen und Endnachfrage aufgeteilt.

^{b)} Südkorea, Singapur, Kenya, Philippinen, Mexiko, Madagaskar, Indien. Die Angaben beziehen sich auf die Mitte der siebziger Jahre.

Quelle: UNIDO (1985). Statistisches Bundesamt (1984)

Marktdurchdringungsrate, d. h. der Anteil der Einfuhren an der Inlandsverwendung⁹, erreicht im Fall der Dienste nur den Wert von 4 Prozent gegenüber 23 Prozent im Fall von Waren.

Die Durchschnittszahlen müssen jedoch mit Vorsicht behandelt werden. Erstens gibt es auf dem niedrigen Gesamtniveau erhebliche Unterschiede in der außenwirtschaftlichen Orientierung einzelner Dienstleistungssektoren. So weisen Dienste mit Vorleistungscharakter mit 17 Prozent die gleiche Exportquote wie die Warenherstellung auf. Die Teilbereiche Großhandel und Verkehrswesen liefern sogar jeweils ein Viertel der Inlandsproduktion an Ausländer. Mit

⁹ Berechnet als: (Importe)/(Inlandsproduktion + Importe – Exporte).

Tabelle 2
Sektorale Exportquoten und Marktdurchdringungsraten
einzelner Dienstleistungssektoren (in Prozent)

Sektor	Ausgewählte Entwicklungsländer ^{a)}			Zum Vergleich: Bundesrep. Deutschl. (1980)
	Ungew. arithm. Mittel	Median	Spann- weite von ... bis	
Sektorale Exportquoten: Anteil Exporte an der Inlandsproduktion				
Dienstleistungen insgesamt	10	8	1–23	4,2
Dienste mit Vorleistungschar.	17	13	2–45	9,4
Großhandel	25	20	3–63	21,4
Kreditinst., Versicherungen	5	3	0–17	0,5
Sonstige private Dienste	9	9	0–20	3,6
Post, Fernmeldewesen	4	4	0–7	0,8
Verkehrswesen	23	21	3–53	16,8
Endnachfragedienste	1	0	0–5	0,7
Marktbestimmte Dienste	2	0	0–12	1,2
Hotels und Restaurants	7	0	0–26	4,7
Einzelhdl., Wohn.-verm., Hausw.	1	0	0–4	0,4
Gemischtwirtsch. Dienste:				
Bildung, Gesundh., Kultur,				
Org. o. Erwerbszv.	1	0	0–2	1,0
Öffentliche Dienste	0	0	0–0	0,2
Warenproduktion insgesamt	17	14	3–53	19,6
Land- u. Forstwirtsch., Fischerei	11	10	1–23	4,8
Produzierendes Gewerbe	17	13	4–55	20,2
dar.: Bergbau	26	16	1–83	19,1
Verarbeitende Industrie	18	9	4–65	23,9
Alle Sektoren	14	13	3–39	13,0
Sektorale Marktdurchdringungsraten: Anteil Importe an Inlandsverwendung				
Dienstleistungen insgesamt	4	3	0–10	2,3
Dienste mit Vorleistungschar.	6	2	0–19	4,8
Großhandel	1	0	0–2	3,0
Kreditinst., Versicherungen	3	3	0–8	0,8
Sonstige private Dienste	11	15	0–19	6,4
Post, Fernmeldewesen	4	2	0–10	0,7
Verkehrswesen	9	5	0–24	9,9
Endnachfragedienste	1	0	0–3	0,6
Marktbestimmte Dienste	1	0	0–5	1,2
Einzelhdl., Wohn.-verm., Hausw.	1	0	0–2	0,2
Hotels und Restaurants	3	0	0–11	5,4
Gemischtwirtsch. Dienste:				
Bildung, Gesundh., Kultur,				
Org. o. Erwerbszv.	2	0	0–5	0,9
Öffentliche Dienste	0	0	0–0	0,0
Warenproduktion insgesamt	23	23	4–65	20,8
Land- u. Forstwirtsch., Fischerei	14	2	1–69	31,5
Produzierendes Gewerbe	27	24	7–64	20,2
dar.: Bergbau	49	50	4–92	66,4
Verarbeitende Industr.	29	24	7–73	20,8
Alle Sektoren	17	18	3–43	13,1

^{a)} Südkorea, Singapur, Kenya, Philippinen, Mexiko, Madagaskar, Indien. Die Angaben beziehen sich auf die Mitte der siebziger Jahre.

Quelle: s. Tabelle 1.

Ausnahme des Zweiges Hotels und Restaurants sind hingegen die Exportquoten der Endnachfragedienste praktisch null.¹⁰ Auf der Importseite fällt vor allem die relativ hohe Marktdurchdringungsrate von 11 Prozent bei den „Sonstigen privaten Diensten“ auf. Darin zeigt sich, daß die Entwicklungsländer auf ausländisches Consulting, Engineering, Werbemanagement und ähnliches zurückgreifen. Andere Dienste mit Vorleistungscharakter wie Bank-, Versicherungs- und Kommunikationsleistungen werden hingegen kaum aus dem Ausland bezogen.

Zweitens ist zu berücksichtigen, daß die Exportstruktur einiger Entwicklungsländer stark vom Durchschnitt der ausgewählten sieben Staaten abweicht. Diese Länder sind auf den Verkauf von Diensten an Ausländer spezialisiert und erzielen den Hauptteil ihrer Devisenerlöse auf diese Weise. Sie verbuchen vor allem hohe Einnahmen aus dem Tourismus (z.B. Antigua & Barbuda, Seychellen, Barbados), aus Transport- und Hafenleistungen (Seychellen) oder aus den Einkommen von nationalen Saisonarbeitern im Ausland (Sudan).¹¹

Drittens gibt es Entwicklungsländer, die zwar nicht als Dienstleistungsspezialisten zu bezeichnen sind, die neben ihren Warenexporten aber auch einzelne, qualitativ höherwertige Dienste konkurrenzfähig auf dem Weltmarkt anbieten. Insbesondere Schwellenländer wie etwa Singapur und Südkorea sind mit Erfolg in Zweigen wie Lufttransport, Consulting, Managementberatung tätig.

D. Folgerungen für die Interessen der Entwicklungsländer

Die empirischen Informationen zum binnen- und außenwirtschaftlichen Stellenwert von Diensten in Entwicklungsländern können als Grundlage dienen, um Interessen der Entwicklungsländer für internationale Dienstleistungsgespräche herauszuarbeiten.

Dabei ist die wichtigste Beobachtung, daß ein großer Teil der in Entwicklungsländern verwendeten Dienste als Vorleistungen in den weiteren Produktionsprozeß eingeht. Eine Stadienüberlegung im Sinne der Drei-Sektoren-Hypothese, nach der Dienste als langsamer Ersatz für frühere Warenproduktion anzusehen wären, reicht offenbar nicht aus — Dienste sind auf jeder Stufe der Entwicklung von Bedeutung.

Entsprechend der Struktur ihrer Lieferungen gehören die Dienste mit Vorleistungscharakter — mit Ausnahme eventuell des Großhandels — zu den Bereichen, die in Entwicklungsländern ebenso wie in vielen Industrieländern als

¹⁰ Dieses Resultat für die sieben ausgewählten Entwicklungsländer entspricht einer Berechnung für Industrieländer, nach der deren Dienstleistungsexporte zu zwei Dritteln oder mehr aus Vorleistungsdiensten bestehen. Ausnahmen bilden nur stark im Tourismusgeschäft engagierte Staaten wie Spanien oder die Schweiz. Vgl. Keppler (1988), S. 185f. Vgl. auch Sapir (1986), S. 605.

¹¹ Vgl. Keppler/Mund/Seeba (1987), S. 52f.

Schlüsselsektoren der Wirtschaft angesehen werden.¹² Ihr Angebot wird zumindest teilweise durch staatlich kontrollierte Unternehmen bereitgestellt. Dies gilt besonders für das Post- und Fernmeldewesen sowie Fluglinien, Eisenbahnen und Hafendienste. Dort, wo eine Beteiligung privater Anbieter erlaubt ist, stehen diese im allgemeinen unter strikten gesetzlichen Regulierungen. Zum einen brauchen sie zur Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit staatliche Zulassungen, so etwa im Banken- und Versicherungsbereich und bei den meisten freien Berufen. Zum anderen greifen weitere Verordnungen in die laufende Geschäftstätigkeit ein, sei es durch bestimmte Kapitaldeckungsvorschriften (Banken und Versicherungen), Vertragsauflagen (Versicherungen) oder Gebührenordnungen (freie Berufe und Straßenverkehrsgewerbe).

Im einzelnen werden die strikten Regulierungen im Dienstleistungsbereich damit begründet, daß die Qualität der erstellten Produkte oft schwer erkennbar sei und das Know How der Produzenten beim Dienstleistungsangebot eine besondere Rolle spiele. Häufig lasse sich die Qualität einzelner Dienste sogar überhaupt nicht vom Anbieter selbst trennen: „An unsatisfactory bank is one which seems likely to default on *all* its obligations...“.¹³ Dies erfordere es, durch staatliche Zulassungs-, Gebühren- und Tätigkeitsvorschriften den Markt-zutritt zu beschränken und damit Mindestnormen für die Qualität zu garantieren.

Es liegt im Interesse der Entwicklungsländer, die Produktion der genannten Schlüsselsektoren auch zukünftig so zu beeinflussen, daß sie den jeweiligen nationalen wirtschaftspolitischen Zielen dient. Eine Öffnung ihrer Länder beispielsweise für ausländische Banken oder Transportgesellschaften nähme ihnen zentrale wirtschaftspolitische Steuerungsmöglichkeiten.¹⁴ Der außenwirtschaftliche Austausch von Diensten kann dadurch doppelt beschränkt werden. So haben ausländische Anbieter alle allgemein im Land geltenden Regulierungen zu beachten, und außerdem ist es möglich, spezielle Vorschriften für Importe von Diensten zu erlassen, die über die Anforderungen an heimische Produzenten hinausgehen. Begründen lassen sich solche Sonderbedingungen damit, daß ausländische Unternehmen durch sie auf nationale entwicklungspolitische Ziele verpflichtet werden oder daß eine Importsubstitution angestrebt wird.

Die quantitativen ökonomischen Wirkungen von binnen- und außenwirtschaftlichen Regulierungen des Dienstleistungsbereichs sind schwer zu beurteilen. Aus der Zahl der Einzelregelungen und der betroffenen Produktionsbereiche¹⁵ läßt sich aber ableiten, daß bis vor einigen Jahren die Entwicklungsländer

¹² UNCTAD (1988), S. 14.

¹³ Hindley / Smith (1984), S. 380 (Hervorhebung H. K.).

¹⁴ Es ist zu beachten, daß auch viele Industrieländer Dienstleistungsbranchen wie das Bank-, Versicherungs- und Transportwesen von allzu starkem ausländischem Einfluß abzuschirmen versuchen. Vgl. dazu Kakabadse (1987), S. 63 ff.

¹⁵ Eine durch Befragung US-amerikanischer Dienstleistungsproduzenten erstellte Liste von Restriktionen ist wiedergegeben bei: Petersen u. a. (1984), S. 30 ff.

insgesamt nicht wesentlich stärker in den freien Dienstleistungsaustausch eingegriffen haben als die Industrieländer. Insbesondere bei modernen Diensten wie der Telekommunikation und den daran anknüpfenden Leistungen sahen viele Regierungen von Entwicklungsländern lange Zeit keine Notwendigkeit für Regulierungen. Gegenwärtig gibt es aber eine gegenläufige Bewegung in Industrie- und Entwicklungsländern. Während erstere für eine Reihe von Dienstleistungszweigen umfassende Deregulierungsprogramme beschließen, sind die Entwicklungsländer zurückhaltend, internationale Liberalisierungsverpflichtungen einzugehen, deren Tragweite ihnen im Hinblick auf die nationalen Entwicklungsziele nicht genügend überschaubar erscheint.

Importsubstition bei Diensten mit Vorleistungscharakter birgt die Gefahr in sich, daß die Effizienz der weiteren Verarbeitungsstufen unter zu teuren oder qualitativ minderwertigen Inputs leidet.¹⁶ Volle Wettbewerbsfähigkeit nachgegelterter Stufen entsprechend deren komparativen Kostenvorteilen ist nur gesichert, wenn Dienste mit Vorleistungscharakter zu international üblichen Bedingungen bereitstehen. Aus diesen Überlegungen folgt die Grundforderung nach möglichst freiem internationalen Austausch von Dienstleistungen — eine Forderung, die Überlegungen zur nationalen Abkapselung von Schlüsselsektoren entgegensteht.

Stützen läßt sich diese Position in Analogie zum Warenhandel. Da die traditionellen Erklärungen der reinen Theorie des internationalen Handels prinzipiell auf den Dienstleistungsaustausch übertragbar sind, gelten auch die normativen Aussagen der Handelstheorie, nach denen freier Austausch ein statisches Wohlfahrtsmaximum jedes einzelnen Landes ermöglicht. Dabei ist nicht nur die Theorie komparativer Kostenvorteile heranzuziehen, die in der politischen Diskussion häufig als einzige Erklärung für den internationalen Dienstleistungsaustausch verwendet wird. Ebenso wichtig sind die Argumente der dauerhaften oder vorübergehenden Nichtverfügbarkeit oder der differenzierten Nachfragepräferenzen. Wegen geringer Standardisierung spielen Nachfrageeinflüsse bei Dienstleistungen sogar eine besondere Rolle.¹⁷ In allen Fällen profitieren die potentiellen Nutzer von Diensten von liberalen Austauschregeln, wenn ihnen das internationale Angebot Dienstleistungen zu Weltmarktbedingungen verfügbar macht.

Neben den vorangehenden, statisch orientierten Effizienzargumenten sind dynamische Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Der Konkurrenz- und Innovationsdruck des Weltmarktes kann verhindern, daß durch Regulierungen abgeschirmte nationale Anbieter von Diensten ineffiziente Produktionsweisen konservieren. Wie im Fall der Warenherstellung ist damit zu rechnen, daß ein liberales Außenwirtschaftsregime zumindest in Teilbereichen als Wachstumsstimulanz wirkt.¹⁸

¹⁶ Hindley / Smith (1984), S. 388.

¹⁷ Vgl. Keppler (1988), S. 188f.

¹⁸ Vgl. z. B. die auf den Warenverkehr bezogenen Ergebnisse bei Feder (1982).

Für einen relativ freien internationalen Austausch von Diensten spricht darüber hinaus die Komplementarität zwischen Waren und Diensten. Dienstleistungen haben schon immer eine wichtige Rolle bei der Produktion und Verteilung von Waren gespielt¹⁹. Wollen die Entwicklungsländer ihre Warenexporte ausweiten und auf neuartige Produkte umstrukturieren, so müssen sie komplementäre Dienste einsetzen. Zur Geschäftsanbahnung werden Marketingleistungen benötigt; die Vertragsgestaltung erfordert das Spezialwissen von Juristen; Bankleistungen dienen zur Exportfinanzierung; die Waren müssen versandt und gegen Transportschäden versichert werden usw.

Die Entwicklungsländer haben schließlich zu beachten, daß die stark erweiterten Möglichkeiten der neuen Informations- und Kommunikationstechniken dazu beitragen, elektronisch codierbare Vorleistungsdienste zu „footloose inputs“ zu machen, die weltweit verfügbar sind. Sie ermöglichen es, die Standorte für einzelne Produktionsstufen sehr variabel festzulegen und unter anderem von den am Ort verfügbaren Vorleistungen abhängig zu machen — einschließlich der dort einsetzbaren Dienste. Ob die Entwicklungsländer an dieser neuen Art der Produktion in gewünschtem Umfang teilnehmen werden, hängt demnach von ihrer Einstellung gegenüber importierten Dienstleistungen ab.

Wesentlich unproblematischer als bei den Diensten mit Vorleistungscharakter erscheint eine protektionistische Politik bei den Endnachfragediensten. Letztere sind wegen ihrer geringen „forward linkages“ für den kurzfristigen Wirtschaftsablauf in Entwicklungsländern eher von untergeordneter Bedeutung. Allerdings setzen die staatliche Verwaltung einschließlich der Sozialversicherung und des Bildungs-, Gesundheits- und Kulturwesens wichtige Infrastrukturdaten für die Gesellschaften, die langfristigen Einfluß auf den Entwicklungspfad haben. Es wird daher allgemein anerkannt, daß Staaten diese Dienste als Hebel zur Bewahrung ihrer nationalen Identität einsetzen und deshalb von ausländischen Einflüssen abschirmen. Als Ausnahmebereich unter den Endnachfragediensten ist lediglich das Tourismusgewerbe zu sehen. Hier stoßen Interessen zur Bewahrung der nationalen Identität und der Zwang zu international konkurrenzfähigem Angebot aufeinander. Wenn Entwicklungsländer Reiseverkehrsleistungen an Ausländer verkaufen wollen, müssen sie sich zumindest teilweise an den von den Kunden gewünschten Qualitätsmerkmalen orientieren, auch wenn dies nationalen Lebensvorstellungen zuwiderläuft.

Die voranstehenden Überlegungen zu den Interessen der Entwicklungsländer bei einer zukünftig möglichen Regelung des Dienstleistungsverkehrs wurden unter zwei stillschweigenden Annahmen angestellt. Zum einen ist angenommen worden, daß es zwischen den einzelnen Staaten dieser Gruppe keine gravierenden Unterschiede gibt, die für den Problembereich Dienste wichtig sein könnten; zum anderen wurde eine eher passive, abwehrende Position der Länder

¹⁹ Vgl. *Leveson* (1986), S. 79.

gegenüber internationalen Liberalisierungstendenzen unterstellt. Diese Voraussetzungen gelten nicht uneingeschränkt. Entgegen weitverbreiteten Vorurteilen haben Entwicklungsländer nicht generell komparative Nachteile bei der Dienstleistungsproduktion. Je nach Entwicklungsstand, regionaler Lage oder sektoraler Wirtschaftsstruktur ergeben sich durchaus Chancen für erfolgreiche Angebote auf den Weltmärkten.²⁰ Wie oben im empirischen Teil angesprochen, nutzt insbesondere die Gruppe der Schwellenländer schon heute ihren Chancen beim Dienstleistungsexport. Diese Staaten würden von relativ liberalen Austauschregeln profitieren.

Auch die Unterstellung einer eher abwartenden Haltung der Entwicklungsländer in den internationalen Dienstleistungsgesprächen ist nicht mehr vollständig haltbar. Einige Staaten vertreten ihre Ziele nämlich inzwischen offensiv. Als Wortführer betont vor allem Mexiko das Interesse der Entwicklungsländer an liberalen Regeln für Wanderungen von ungelernten Arbeitskräften. Dies sei die Dienstleistung, die Entwicklungsländer im Überfluß anbieten könnten. Bei den GATT-Gesprächen über ein internationales Dienstleistungsabkommen schlugen mexikanische Vertreter vor, Arbeitskräfteexport durch Wanderarbeiter frei zuzulassen, um private Endnachfragedienste und Bauleistungen²¹ in den Industrieländern anbieten zu können. Daneben sollte nach mexikanischer Vorstellung die Offshore-Produktion und das Subcontracting mit eigenen Arbeitskräften in den Industriestaaten möglich werden.

E. Spezielle Probleme einer Regelung des internationalen Dienstleistungsaustauschs und Stand der Verhandlungen

Die Forderung der Entwicklungsländer nach freier internationaler Beweglichkeit von Arbeitskräften macht deutlich, daß die Regelung des internationalen Dienstleistungsaustauschs weiter greifen muß als das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (für Waren), das Faktorwanderungen nicht einbezieht. Zwar haben einige Teilnehmer der multilateralen Gespräche im Rahmen der Uruguay-Runde an bewährte Prinzipien des GATT angeknüpft und zunächst vorgeschlagen, diese auch auf ein zukünftiges Dienstleistungsabkommen zu übertragen. Vor allem sollten auf Dienste angewendet werden: das Prinzip der Transparenz von Regierungseingriffen in den internationalen Austausch, das Prinzip der unbedingten Meistbegünstigung und das Prinzip der Inländerbehandlung nach Überschreiten der Zollgrenzen.²² Es gibt jedoch Besonderheiten des Austauschs von Diensten zwischen Wirtschaftssubjekten, die eine Übertragbarkeit von GATT-Grundsätzen auf diesen Bereich in Frage stellen.

²⁰ Vgl. *Keppler / Mund / Seeba* (1987), S. 169 ff.

²¹ Nach Abgrenzung der Zahlungsbilanzstatistik gehören Bauleistungen zu den Diensten, während sie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht dazu gerechnet werden.

²² Vgl. *Kakabadse* (1987), S. 73.

Das entscheidende Problem bei den laufenden Gesprächen über eine Regelung des internationalen Dienstleistungsaustauschs ist, daß Dienste nur in Ausnahmefällen über die Grenzen gehandelt werden. Dies geht auf die als unabdingbar angesehene enge Verbindung zwischen den Partnern von Dienstleistungsgeschäften zurück. Entsprechend definiert Berekoven Dienste so, daß ihr Austausch „einen synchronen Kontakt zwischen Leistungsgeber und Leistungsnehmer bzw. deren Objekten von der Bedarfsdeckung her erfordert“.²³ Internationaler Austausch von Diensten ist danach nur möglich, wenn entweder Menschen, Waren oder Kapital als „Träger“ von Diensten zwischen den Staaten wandern.²⁴

Im Fall zwischenstaatlicher Personenbeförderungen oder Frachtdienste ergeben sich dadurch keine Probleme. Hier besteht die Leistung gerade im Transport von Menschen oder Waren. Sie kann — wie beim Warenhandel — grenzüberschreitend gehandelt werden. Wenig austauschhemmend wirkt die Bindung von Dienstleistungen an „Träger“ auch bei Diensten, zu deren Kauf die Nachfrager vorübergehend in das Land der Anbieter reisen müssen. Beispiele hierfür sind vor allem persönliche Dienste wie der Tourismus oder einige soziale Dienste wie Ausbildung oder medizinische Behandlung.

Größere Schwierigkeiten entstehen dann, wenn die Anwesenheit von Anbietern im Land der Nachfrager erforderlich ist. Viele Dienstleistungen können nur konkurrenzfähig auf ausländischen Märkten angeboten werden, wenn zumindest ein Teil der Produktion am Verkaufsstand erstellt wird. Beispiele für diese Art von Leistungen sind vor allem die eher von den Entwicklungsländern zu liefernden Bauleistungen und persönlichen Dienste und die eher von Industriestaaten zu erbringenden sogenannten „professionellen“ Dienste, wie etwa das Beratungswesen, administrative Leistungen oder auch das Finanz- und Versicherungsgeschäft. Die vorübergehende Immigration von Arbeitskräften zur Bereitstellung von Diensten stößt insbesondere auf Bedenken einiger Industrieländer, unter anderem der USA.²⁵ Sie befürchten, daß aus den vorübergehenden relativ schnell permanente Zuwanderungen werden könnten. Jedoch betont Bhagwati zu Recht die Notwendigkeit, im Interesse der Entwicklungsländer auch über Immigrationsregeln zu verhandeln: „Exclusion of services that require significant temporary relocation of labor, however, would rule out of the compact a range of services in which some of the principal developing countries that have been sceptical about or opposed to negotiating services happen to have sufficient skills and endowments to consider developing exports of such services“.²⁶

²³ Berekoven (1983), S. 23.

²⁴ Vgl. Grubel (1987), S. 320ff.

²⁵ Vgl. Office of the U.S. Trade Representative (1983), S. 78.

²⁶ Bhagwati (1987a), S. 555.

Weitere Probleme treten auf, wenn Dienstleistungsanbieter Firmenvertretungen im Ausland gründen wollen, die über einfache Repräsentanzen hinausgehen. Die Gründe für notwendige Direktinvestitionen in den Käuferländern entsprechen denen für eine Wanderung von Arbeitskräften. Das U.S. Department of Commerce stellte bei acht von achtzehn untersuchten Dienstleistungszweigen die Direktinvestition im Ausland sogar als wichtigste Form für internationale Geschäfte heraus.²⁷ Es waren dies die Branchen: Buchführung, Werbung, Leasing von Autos und Anlagen, Bankgewerbe, Arbeitsvermittlung, Gastgewerbe und Rechtsvertretung. Bei weiteren acht Zweigen sah das amerikanische Handelsministerium Direktinvestitionen und grenzüberschreitende Leistungen als gleich bedeutsam an. Den Wünschen der westlichen Staaten nach liberalen Regeln für Niederlassungen in den Nachfrageländern steht eine Reihe von Entwicklungsländern ablehnend gegenüber. Es wird von ihnen zwar anerkannt, daß viele Dienste sich dauerhaft nur durch längerfristige „commercial presence“ im Käuferland anbieten lassen; trotzdem möchten die meisten Entwicklungsländer Fragen von Direktinvestitionen zur Zeit nicht mit Dienstleistungsverhandlungen verbunden sehen.

Falls es zu einer Regelung des internationalen Dienstleistungsaustauschs kommen soll, ist das Interesse der Industrieländer an Niederlassungen in Entwicklungsländern abzuwägen gegen das Interesse der Entwicklungsländer an Arbeitskräftewanderungen. „The notion that capital, as foreign direct investment, should be granted a ‚right of access‘ would . . . raise naturally an equally difficult and complex proposition regarding the right of labour to migrate freely.“²⁸

Etwas gemildert wird das Problem der notwendigen Bindung von Diensten an Menschen, Waren oder Kapital seit einigen Jahren durch die neuen Informations- und Kommunikationstechniken. Für Dienstleistungen, die — zumindest teilweise — elektronisch codierbar sind, können weltweite Kommunikationsverbindungen die Funktion eines neuen „Trägers“ übernehmen. Früher nicht über Grenzen austauschbare Dienste werden so zu „long-distance services“²⁹. Der Einsatz von neuen Informations- und Kommunikationstechniken könnte demnach in einigen Fällen die Gründung von voll ausgebauten Niederlassungen zum Angebot von Diensten überflüssig machen und damit die entsprechenden Regulierungsprobleme lösen.

Die bisherigen Gespräche zu einer Regelung des internationalen Dienstleistungsaustauschs haben noch keine annähernd abkommensreifen Ergebnisse gebracht. Entsprechend üblicher Verhandlungstaktik verfolgten praktisch alle Länder in den vergangenen Diskussionen die Strategie, die Liberalisierung jener

²⁷ Vgl. U.S. Department of Commerce (1976). Zitiert nach: *Shelp* (1981), S. 100.

²⁸ *Nogueira Batista* (1987), S. 64.

²⁹ Vgl. *Bhagwati* (1987b), S. 23.

Dienstleistungssektoren vorzuschlagen, bei denen sie selber Wettbewerbsvorteile zu haben glauben, und gleichzeitig restriktive Regelungen für jene Dienste zu fordern, die ihnen jeweils im Inland Probleme bringen könnten.

Sowohl Entwicklungsländer als auch Industriestaaten konnten sich dabei auf den zweiten Teil der Ministererklärung von Punta del Este in Uruguay im September 1986 berufen, mit der die Gespräche über den internationalen Diensteaustausch eingeleitet wurden. Der Text der Deklaration ließ Interpretationsspielraum nach allen Seiten. Insgesamt ähnlich interpretationsfähig ist der Beschuß der Handelsminister zur Halbzeitkonferenz der GATT-Runde vom Dezember 1988 in Montreal ausgefallen³⁰. Allerdings lassen sich aus einigen Punkten der Erklärung Schlußfolgerungen ziehen, wie die verschiedenen Interessen in weiteren Gesprächen berücksichtigt werden sollen.

Erstens wird weiterhin ein multilaterales Rahmenabkommen über den internationalen Dienstleistungsaustausch angestrebt. Die zwischen den USA einerseits und Israel und Kanada andererseits abgeschlossenen bilateralen Handelsabkommen haben die Entwicklungsländer dazu veranlaßt, eindeutig für multilaterale Regeln zu plädieren, so z. B. der ständige Vertreter Brasiliens bei den internationalen Organisationen in Genf: „...one cannot fail to note with serious misgivings attempts to treat the problem of trade in services through bilateral dealings, in parallel and possibly in opposition to the aim of the negotiations we are about to undertake here at the multilateral level.“³¹ Entsprechend ist die Forderung nach unbedingter Meistbegünstigung in der Ministererklärung zu finden.

Zweitens haben sich die Handelsminister darauf geeinigt, daß verschiedene Arten von internationalem Dienstleistungsaustausch einbezogen werden sollten — und zwar sowohl solche, die grenzüberschreitend sind, als auch solche, bei denen entweder die Nachfrager oder die Produktionsfaktoren über die Grenzen wandern. Die Wanderung von Produktionsfaktoren muß allerdings als unabdingbar notwendig für den Produzenten anerkannt und der Dienst als einzelne Leistung erkennbar sein. Als allgemeine Abgrenzungskriterien sind dazu ins Auge gefaßt die „specificity of purpose“, die „discreteness of transaction“ und die „limited duration“.³² Zur Operationalisierung dieser Grundsätze wurde beispielsweise vorgeschlagen, nur solche Dienste zu liberalisieren, bei denen der Hauptteil der Wertschöpfung im Inland erbracht wird, andere hingegen, bei denen der Löwenanteil im Käuferland produziert wird, vom freien Austausch auszunehmen.³³ Diese Schranken wurden auf Drängen der Industrieländer gezogen, um dauerhafte Arbeitskräftewanderungen unterbinden zu können.

³⁰ Trade Negotiation Committee (1988).

³¹ Nogueira Batista (1987), S. 61.

³² Trade Negotiation Committee (1988), S. 40.

³³ Vgl. Klodt (1989), S. 3.

Drittens wird respektiert, daß einzelne Staaten spezielle wirtschaftspolitische Ziele verfolgen, die entsprechende Rechtsordnungen und nationale Regulierungen für Dienstleistungssektoren erfordern, und daß die Preisgabe dieser Ziele an Schwierigkeiten stößt und deshalb einem Land nicht ohne weiteres zugemutet werden kann. Mit Blick auf die besonderen Interessen der Entwicklungsländer wird diesen sogar erlaubt, neue Regulierungsvorschriften zu erlassen.

Viertens wird ausdrücklich erwähnt, daß Dienstleistungssektoren von besonderem Interesse für Entwicklungsländer in ein Abkommen einzubeziehen seien. Zum einen sollten die Exportmöglichkeiten in Industriestaaten verbessert, zum anderen die interne Dienstleistungsproduktion in Entwicklungsländern gefördert werden. Dazu müsse es auch die Möglichkeit geben, einzelne Bereiche ganz oder teilweise aus „certain overriding considerations“³⁴ von einer Liberalisierung auszuschließen. Mit dieser Formulierung sind die Industriestaaten den Entwicklungsländern scheinbar weit entgegengekommen. Abschottungsmaßnahmen können jetzt mit drei Kernargumenten der Entwicklungsländer begründet werden: der notwendigen Kontrolle von Schlüsselbereichen, dem „infant industry“-Argument und der Bedeutung von Diensten für den Aufbau der (längerfristigen) Infrastruktur.³⁵ Allerdings erlaubt die Klausel auch den Industriestaaten restriktive Politiken.

Im Gegensatz dazu wird fünftens hervorgehoben, daß die GATT-Prinzipien der Transparenz und der Inländerbehandlung auch für den Dienstleistungsbereich gelten sollten. Transparenz könnte z. B. bedeuten, daß geplante Maßnahmen zum Schutz von Dienstleistungsbranchen früh national veröffentlicht und darüber hinaus an eine internationale Instanz gemeldet werden müßten. Die Forderung nach Inländerbehandlung würde nach US-amerikanischen Vorstellungen unter anderem umfassen: den gleichberechtigten Zugang zu lokalen Verteilungsdiensten mit der entsprechenden Nichtdiskriminierung in bezug auf Fernmelde-, Transport- und andere Leistungen, den Direktzugang zu den Kunden und den Einsatz von lokalen Firmen und einheimischem Personal als Option, nicht als Pflicht. Konsequent angewendet würden diese Forderungen dazu führen, daß das Recht der Regierungen und Parlamente, einschließlich der regionalen und lokalen, beschnitten werden müßte, ihre jeweiligen Dienstleistungsunternehmen besonders zu schützen. Staatliche Monopole müßten sich dem Wettbewerb stellen und dürften keine Quersubventionen mehr einsetzen. Jede Vorzugsbehandlung nationaler Anbieter gegenüber Produzenten mit Hauptsitz im Ausland wäre zu unterlassen.

Schließlich wird sechstens erkennbar, daß die Gesprächsparteien ein relativ liberales Rahmenabkommen und sektorale Einzelvereinbarungen als Weg ansehen, auf dem eine Einigung zu erzielen wäre.

³⁴ Trade Negotiation Committee (1988), S. 40.

³⁵ Vgl. Schultz (1987), S. 165.

F. Zusammenfassung

Etwa die Hälfte der in Entwicklungsländern verwendeten Dienstleistungen kann als „Dienste mit Vorleistungscharakter“ bezeichnet werden. Zu den Bereichen, deren Output vorwiegend im weiteren Produktionsprozeß eingesetzt wird, gehören vor allem der Großhandel, das Bank- und Versicherungsgewerbe, die freien Berufe und das Post- und Fernmeldewesen. Die andere Hälfte der Dienstleistungen dient in Entwicklungsländern zur Befriedigung der Endnachfrage. Diese „Endnachfragedienste“ werden großenteils im staatlich kontrollierten Bereich der Wirtschaft bereitgestellt.

Wie in den Industriestaaten spielt der Außenwirtschaftsverkehr mit Diensten auch in den Entwicklungsländern insgesamt eine untergeordnete Rolle. Für einzelne Dienste mit Vorleistungscharakter bewegen sich die Exportquoten allerdings in Bereichen, die für das warenproduzierende Gewerbe üblich sind. Auf der Importseite sind die Entwicklungsländer abhängig von ausländischen Beratungs- und Entwicklungsleistungen und ähnlichen Angeboten.

Aus dem hohen Anteil der Dienste mit Vorleistungscharakter an der internen Verwendung ergibt sich ein zentraler Konflikt für die Außenwirtschaftspolitik der Entwicklungsländer. Auf der einen Seite steht ihr Interesse, nationale Schlüsselbereiche eigenständig zu steuern; auf der anderen Seite ist es notwendig, nachgelagerte Produktionsstufen mit Diensten zu Weltmarktpreisen und -qualitäten zu versorgen. Ähnlich widerstreitende Interessen gibt es zwischen dem Wunsch vieler Entwicklungsländer, ihre komparativen Vorteile bei arbeitsintensiven Diensten (insbesondere Endnachfragediensten) durch Wanderung wenig qualifizierter Arbeitskräfte in Industriestaaten zu nutzen, und ihrer Vorstellung, Direktinvestitionen aus Industrieländern nur unter sehr restriktiven Bedingungen zulassen zu wollen. Problematisch für die Gruppe der Entwicklungsländer sind schließlich unterschiedliche Exportziele von weiter fortgeschrittenen Staaten und von Ländern, die noch am Beginn ihres wirtschaftlichen Aufbaus stehen.

Gegenwärtig gibt es weder Entscheidungen zur Lösung der Interessengegensätze innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer noch einen erkennbaren Ausgleichsmechanismus zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Trotzdem lässt die Halbzeiterklärung der laufenden GATT-Gespräche, die im Dezember 1988 in Montreal verabschiedet wurde, erkennen, in welcher Richtung Kompromisse gesucht werden.

Literatur

- Baer, W./Samuelson, L. (1981), Toward a Service-oriented Growth Strategy. In: World Development 9, S. 499-514.
- Bell, D. (1973), The Coming of the Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting. New York.

- Berekoven, L.* (1983), Der Dienstleistungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische Fundierung und empirische Analyse. Band 1. Göttingen.
- Bhagwati, J. N.* (1987a), Trade in Services and the Multilateral Trade Negotiations. In: The World Bank Economic Review 1, S. 549-569.
- (1987b), International Trade in Services and its Relevance for Economic Development. In: Giarini, O. (ed.), The Emerging Service Economy. Oxford et al., S. 3-34.
- Blankart, F. A.* (1989), Trade in Services. Definition eines GATT-Verhandlungsgegenstandes. In: Außenwirtschaft 44, S. 5-16.
- Clark, C.* (1941), The Conditions of Economic Progress. London.
- Cohen, S. S. / Zysman, J.* (1987), Manufacturing Matters. The Myth of the Post-Industrial Society. New York.
- Feder, G.* (1982), On Exports and Economic Growth. World Bank Staff Working Paper 508, Washington, D.C., February.
- Fisher, A. G. B.* (1939), Production, Primary, Secondary, Tertiary. In: The Economic Journal 15, S. 24ff.
- Fourastié, J.* (1954), Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts. Köln.
- Grubel, H. G.* (1987), All Traded Services are Embodied in Materials or People. In: The World Economy 10, S. 319-330.
- Hindley, B. / Smith, A.* (1984), Comparative Advantage and Trade in Services. In: World Economy, S. 369-389.
- Kakabadse, M. A.* (1987), International Trade in Services: Prospects for Liberalisation in the 1990s. The Atlantic Institute for International Affairs, Atlantic Paper 64, London, New York, Sydney.
- Keppler, H.* (1986), Die Bedeutung des Dienstleistungssektors für die Entwicklungsländer. Ansatzpunkte für die bi- und multilaterale Zusammenarbeit. München, Köln, London.
- (1988), Internationaler Austausch von Dienstleistungen — zur theoretischen Erklärung und politischen Regelung. In: Beihefte der Konjunkturpolitik 35, Berlin, S. 179-200.
- / *Mund, H. / Seeba, E.* (1987), The Role of Services in the Economy and External Trade of ACP Countries. Arbeitsberichte des Ibero-Amerika Instituts für Wirtschaftsforschung der Universität Göttingen 23, Göttingen.
- Klodt, H.* (1989), Dienstleistungshandel und Arbeitskräftemobilität — Ungelöste Probleme der Uruguay-Runde. Nachtrag zum Vortrag, Kiel (mimeo), März.
- Leveson, I.* (1986), Services in the U.S. Economy: Myth and Realities. In: Economic Impact No. 56, S. 78-83.
- Nogueira Batista, P.* (1987), Trade in Services: Brazil's Perspective on the Negotiation Process. In: SELA, Capitulos 16, April-June, S. 61-66.
- Ochel, W. / Schreyer, P.* (1988), Das amerikanische „Beschäftigungswunder“ — ein Vorbild für die Bundesrepublik? In: ifo-Schnelldienst 30, S. 9-22.

- Office of the U.S. Trade Representative (1983), U.S. National Study on Trade in Services. A Submission by the United States Government to the General Agreement on Tariffs and Trade. Washington, D.C., December.
- Petersen, H. J. u. a. (1984), Der internationale Handel mit Dienstleistungen aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland — Entwicklung, Handel, Politik —. DIW, Beiträge zur Strukturforschung 78, Berlin.
- Sapir, A. (1986), Trade in Investment-related Technological Services. In: World Development 14, S. 605-622.
- Schultz, S. (1987), Dienstleistungen und GATT. In: Beihefte der Konjunkturpolitik 34, Berlin, S. 151-173.
- Shelp, R. K. (1981), Beyond Industrialization. Ascendancy of the Global Service Economy. New York.
- Statistisches Bundesamt (1984), Input-Output-Tabellen 1980. Fachserie 18, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 2, Stuttgart und Mainz, September.
- Trade Negotiation Committee (1988), Negotiations on Trade in Services. MTN.TNC/7 (MIN), Montreal (mimeo), December, S. 40-43.
- U.S. Department of Commerce (1976), U.S. Service Industries in World Markets. Current Problems and Future Policy Development.
- UNCTAD (1988), Services — Issues Raised in the Context of Trade in Services. Report by the UNCTAD Secretariat. TD/B/1197, Geneva, December 23.
- UNIDO (1985), Input-Output Tables for Developing Countries. Volume I and II, United Nations Publications ID/325 and ID/325/Add. 1, New York.

Dienstleistungen und Entwicklungsländer — Positionen der Dritten Welt zur Einbindung des Dienstleistungshandels in den GATT-Rahmen

Von *Siegfried Schultz*, Berlin

A. Position der Entwicklungsländer zur Uruguay-Runde

Zu Beginn der Uruguay-Runde war die Haltung der Entwicklungsländer zur Einbeziehung von Dienstleistungen in die Verhandlungen sehr uneinheitlich. Trotz der gemeinsamen Erklärung von 23 Ländern im Juni 1985 gab es ernst zu nehmende Stimmen, die von deutlicher Skepsis gezeichnet waren oder gar offen eine neue Runde ablehnten. Hier hat sich insbesondere die „Zehnergruppe“ hervorgetan¹. Für die Dritte Welt stand das Interesse an einer Behandlung der akuten Probleme der Verschuldung und an Verhandlungen über eine stärkere externe Unterstützung der Entwicklung im Vordergrund — sei es im Wege spürbar verbesserter Exportchancen, verstärkter kommerzieller Kreditgewährung oder großzügiger Kapitalhilfe. Die Wortführer Brasilien und Indien stützten ihre Ablehnung auf die Überzeugung, daß die OECD-Länder sich nicht einmal zu einer nennenswerten Liberalisierung in jenen Sektoren bereitfinden würden, in denen Entwicklungsländer komparative Vorteile haben (etwa bei Textilien und Massenstahl). Zudem zögerten auch einige andere Entwicklungsländer, sich auf die Einbeziehung von Dienstleistungen in das GATT, d. h. die Öffnung ihrer Märkte für eine vermutete Schwemme fremder Anbieter, einzulassen, ohne für ihre eigenen Produkte die Garantie verbesserten Zugangs zu den Märkten der Industrieländer zu haben².

Ein Teil der Zurückhaltung erklärte sich aus der Schwierigkeit, angesichts der Entwicklung auf dem Gebiet moderner Technologien mit einiger Sicherheit vorherzusagen, ob ihnen eine liberalere oder eine protektionistischere Haltung mehr zum Vorteil gereichen würde. Unter den Gründen, die die Entwicklungsländer als Gruppe gegen die Behandlung von Dienstleistungsfragen in GATT-Verhandlungen vorgebracht haben, sind vor allem zu nennen³:

¹ Ägypten, Argentinien, Brasilien, Indien, Jugoslawien, Kuba, Nicaragua, Nigeria, Peru und Tansania.

² S. Schultz, GATT: Aktuelle Handelspolitik gegenüber der Dritten Welt, DIW-Wochenbericht Nr. 36/1986, S. 456.

³ K. A. Koekkoek, Trade in services, the developing countries and the Uruguay Round, in: The World Economy, Bd. 11 (1988), H. 1, S. 151–157, hier: S. 152, sowie US-Congress/Congressional Budget Office, The GATT negotiations and U.S. trade policy, Washington 1987, S. 131 f.

1. Sorge vor geringerer Aufmerksamkeit der Industrieländer bei der Lösung alter Probleme, die noch aus der Tokio-Runde stammen;
2. Zweifel in bezug auf einen eigenen Liberalisierungsnutzen im Dienstleistungshandel, weil die zukunftsträchtigen Bereiche in den ‚modernen Diensten‘ liegen, die vor allem von Firmen in/aus Industrieländern⁴ erbracht werden;
3. Furcht vor der Einführung des sensiblen Themas ausländischer Direktinvestitionen in die GATT-Diskussion;
4. Bedenken, die GATT-Regeln auf Dienstleistungen anzuwenden, solange Industrieländer im Warenhandel GATT-Regeln zum Nachteil von Entwicklungsländern umschiffen;
5. Wahrung der Möglichkeit, angesichts der Rolle für den Entwicklungsprozeß einen eigenen, nicht-traditionellen Dienstleistungssektor aufzubauen.

B. Einbindung der Entwicklungsländer in die Verhandlungen über Dienstleistungen

In der Eröffnungsdeklaration zu Beginn der Uruguay-Runde wurde den Verhandlungen über den Dienstleistungshandel eine spezielle Rolle zugewiesen; sie fanden außerhalb des normalen Verhandlungsrahmens des GATT statt.

Vor Einrichtungen der getrennten Verhandlungsgruppe über die Problematik international gehandelter Dienste haben sich in der ausgiebig geführten Debatte über Gemeinsamkeiten und Unterschiede⁵ zwischen dem Waren- und dem Dienstleistungshandel folgende Punkte herauskristallisiert⁶.

- Die Instrumente des Schutzes unterscheiden sich für Waren und Dienstleistungen, denn es gibt für Dienstleistungen keine Zölle oder sonstigen Beschränkungen, die an dem Tatbestand des Grenzübertritts anknüpfen. Statt dessen spielt sich der Schutz in Form eines eingeschränkten Niederlassungsrechts zur Erbringung von Dienstleistungen durch ausländische Anbieter und/oder bei der Abfassung von diskriminierenden Verwaltungserlassen oder sonstigen Vorschriften ab.
- Das Engagement der öffentlichen Hand in bezug auf die Bereitstellung von Dienstleistungen und deren internationalen Austausch ist in diesem Sektor größer als im Warenbereich (Beschäftigungspolitik, Zahlungsbilanzierungen, „infant industry“-Politik, Verbraucherschutz, nationale Sicherheit, Wahrung sozialer und kultureller Eigenheiten).

⁴ Genauer: „post-industriellen Ländern“ oder: Länder mit weiter entwickeltem Dienstleistungsangebot.

⁵ S. Schultz, Dienstleistungen und GATT, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 34; Berlin 1987, S. 151-173, hier: S. 153.

⁶ K. A. Koekkoek, S. 151, sowie GATT, „Focus“-Newsletter, Nr. 60 (März/April 1989), S. 4.

- Dienstleistungen sind nicht stapelfähig. Typischerweise ist die gleichzeitige Anwesenheit von Erzeuger und Konsument erforderlich. (Zu dieser Regel gibt es freilich diverse Ausnahmen, die mit der Ausbreitung moderner Technologie — insbesondere der Telekommunikation — rasch zunehmen.)

Die zurückhaltende bis ablehnende Haltung der meisten Entwicklungsländer, den Dienstleistungshandel in die normale GATT-Runde der Verhandlungen aufzunehmen, wurde vor allem aus der Sorge um ihre im Vergleich zur Konkurrenz aus Industrieländern ganz überwiegend international nicht wettbewerbsfähigen Dienstleistungssparten gespeist. Dabei steht vor allem der hohe Anteil des FuE-Input bzw. die starke Technologiekomponente bei der Erbringung einer Reihe spezialisierter Dienstleistungen im Vordergrund. Aber auch der Aspekt transnational operierender Konzerne, die für verschiedene Dienstleistungssparten zentrale Frage des Niederlassungsrechts und Probleme, die daraus erwachsen, daß Dienstleistungen in erheblichem Umfang in physischen Gütern inkorporiert sein können, spielen für die Position der Entwicklungsländer eine Rolle⁷.

Darüber hinaus wurde die Skepsis gefördert von dem Umstand, daß einige der außerhalb des GATT-Rahmens getroffenen Absprachen über die Gestaltung des Handelsverkehrs keinen bindenden Charakter haben. Derartige Übereinkommen, die — wie z. B. bei den verschiedenen Präferenzsystemen — auf freiwilligen, einseitigen Zugeständnissen beruhen, können mit Hinweis auf politische oder wirtschaftliche Gründe von der gewährenden Seite aufgekündigt werden. Weil damit der Marktzutritt in Frage gestellt sein kann, bedeutet dies Unsicherheit für längerfristige Produktionsentscheidungen.

In der handelspolitischen Praxis haben einige Entwicklungsländer Erfahrungen gemacht, die ihre ohnehin begrenzte Neigung zur Einbeziehung weiterer Sektoren in das GATT-System zusätzlich gedämpft haben. Dazu zählt — hierauf konzentriert sich die Kritik der Entwicklungsländer — der de facto-Ausschluß von entscheidenden Sitzungen im Verhandlungsprozeß der Tokio-Runde, an denen nur die Hauptanbieter und / oder die wichtigsten Industrieländer aktiv teilnahmen. Häufig wurden Entwicklungsländer mit einem fest geschürten Verhandlungspaket (so z. B. bei einigen Kodizes) oder einem Endergebnis (z. B. Zollsenkung) konfrontiert, das sie nur noch in toto hinnehmen oder ablehnen konnten⁸.

Überdies wurde den Entwicklungsländern von einer Reihe von Industrieländern mit schlechtem Beispiel vorgeführt, wie förmlich verabredete Regeln des GATT in der handelspolitischen Praxis ausgehöhlt werden, sobald es der

⁷ S. S. Saxena, The Uruguay Round: Expectations of developing countries, in: *Intereconomics*, Bd. 23, H. 6 (Nov./Dez. 1988), S. 274.

⁸ Zu den Möglichkeiten und Grenzen gemeinsamen Auftretens vgl. C. Hamilton/J. Whalley, Coalitions in the Uruguay Round: The extent, pros and cons of developing country participation, NBER, Working Paper Nr. 2751, Cambridge/Mass. 1988 bzw. in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 125 (1989), H. 3.

nationalen Interessenlage entspricht. Hier sind die GATT-Panels zu nennen, deren Entscheidungen im Falle von Konflikten zwischen Mitgliedsländern keineswegs immer durchgesetzt werden konnten. Wenn wichtige Industrieländer in diesem Punkt erkennen lassen, wie wenig ihnen das Vertragswerk im Zweifel bedeutet, ist es schwer bis unmöglich, Entwicklungsländer dazu zu bringen, die Regeln ernst zu nehmen und sie davon zu überzeugen, daß ihre Interessen durch das vorhandene System angemessen berücksichtigt werden⁹.

Die anfänglich unter den Entwicklungsländern dominierende Ablehnung von Verhandlungen auf internationaler Ebene ist inzwischen einem vorsichtigen Optimismus gewichen. Freilich wird die Haltung der Entwicklungsländer gegenüber einem multilateral organisierten System des Welthandels und insbesondere zur laufenden GATT-Verhandlungsrunde weiterhin davon geprägt, ob die Interessen dieser Länder Berücksichtigung finden. Diese Haltung wird positiv beeinflußt¹⁰ von

- der Anwendung der Zollsenkungen, die in früheren Runden ausgehandelt worden sind, auf alle GATT-Mitglieder (Meistbegünstigungsprinzip);
- dem Zugeständnis von Ausnahmen in Fällen, in denen die Einhaltung von Verpflichtungen, die sich aus der Unterzeichnung des GATT-Vertrages ergeben, zu gravierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten geführt hätte;
- der Möglichkeit der Klärung strittiger Fragen vor einem unparteiischen Gremium, falls betroffene Entwicklungsländer den Eindruck haben, ihnen aus dem GATT-Vertrag zustehende Rechte würden von anderen Mitgliedsländern beeinträchtigt;
- dem in Teil IV des GATT-Vertrages verankerten Sonderstatus für Entwicklungsländer sowie der „Enabling Clause“, die es ihnen — unter Aufhebung der Reziprozität — ermöglicht, aus einseitigen Zugeständnissen Handelsvorteile zu ziehen. Dies gilt nicht nur für Zollsenkungen, sondern auch für Vorzugszölle im Allgemeinen Präferenzsystem, für nicht-tarifäre Hemmnisse (soweit sich GATT-Kodizes auf sie erstrecken¹¹ sowie regionale Präferenzabkommen für Länder der Dritten Welt untereinander.

Seit Aufnahme der Verhandlungen nahmen auch Entwicklungsländer als GATT-Vertragsparteien an der detaillierten Diskussion teil, die sich auf folgende Themenkomplexe erstreckte:

- allgemeine Charakteristika von Entwicklungsländern;
- konzeptioneller Rahmen, statistische Grundlagen und Methodenfragen;

⁹ OECD, Further consideration of the interest of the developing countries and their effects. Participation in the new round of multilateral trade negotiations. TC/WP (86) 59, S. 4.

¹⁰ OECD, S. 4f.

¹¹ Vgl. Übersicht.

Übersicht
Entwicklungsländer, die den Kodizes der Tokio-Runde beigetreten sind

Anti-dumping-Kodex	Subventions-Kodex	Importlizenzen-Kodex	Kodex über öffentliches Beschaffungswesen	Kodex über technische Handelshemmnisse	Zollwertermittlungskodex
Ägypten	Ägypten	Ägypten	Hongkong	Ägypten	Argentinien*
Brasilien	Brasilien	Argentinien*	Israel	Argentinien*	Botsuana**
Hongkong	Chile	Chile	Singapur	Brasilien	Brasilien
Indien	Hongkong	Hongkong		Chile	Hongkong
Jugoslawien	Indien	Indien		Hongkong	Indien
Korea	Indonesien	Jugoslawien		Indien	Jugoslawien
Pakistan	Israel	Nigeria		Jugoslawien	Korea
Singapur	Jugoslawien*	Pakistan		Korea	Malawi
	Korea	Philippinen		Pakistan	Türkei*
	Pakistan	Singapur		Philippinen*	
	Philippinen			Ruanda*	
	Türkei			Singapur	
	Uruguay			Tunesien**	

* Unterzeichnet (Ratifizierungsverfahren läuft).

** Kein GATT-Mitglied.

— Bedeutung nationaler und internationaler Vorschriften des Dienstleistungssektors für den internationalen Dienstleistungshandel sowie

— Problembereiche, die eventuell multilaterale Gremien auf den Plan rufen.

Eine der Schlußfolgerungen, die für die laufende Verhandlungsrunde aus der gerechtfertigten Skepsis der Entwicklungsländer gezogen wurden, ist die Formulierung eines Anspruchs auf Transparenz in der Ministererklärung zur Eröffnung der Uruguay-Runde: Damit ist vor allem gemeint, eine übermäßige Konzentration auf Konsultationen im Rahmen geschlossener Gruppen zu vermeiden.

C. Warum multilaterale Verhandlungsrunden?

Im Gegensatz zu früher von einigen Entwicklungsländern gehegten Zweifeln über die Aussichten einer export-orientierten Wachstumsstrategie ist der gegenwärtige Exportpessimismus nicht Ausdruck der Sorge, daß die Märkte nicht hinreichend groß sind, sondern daß sie im Zuge wachsender protektionistischer Tendenzen geschlossen werden, sobald nennenswerte Markterfolge zu verzeichnen sind¹². Die Uruguay-Runde der multilateralen Handelsgespräche

¹² J. N. Bhagwati / A. O. Krueger / R. H. Snape, The multilateral trade negotiations and developing-country interests: introduction. In: The World Bank Economic Review, Bd. 1, 1987, Nr. 4, S. 539 f.

ist Ausdruck des Versuchs, dieser letztgenannten Skepsis durch international verabredete Schritte der Re-Liberalisierung allmählich den Boden zu entziehen. Dabei hat sich die Technik der multilateralen Verhandlungs-„Runden“ als vorteilhaft erwiesen, weil

- typischerweise die Vorteile von Protektionismus einigen wenigen (Produzenten) zugute kommen, während seine Kosten auf viele (Konsumenten) verteilt sind. In diesem Falle ist der Druck von nationalen Produzentenlobbies besonders gefährlich. Eine starke freihändlerische Haltung ist hingegen in den multilateralen Gremien zu finden, die ein gewisses Gegengewicht zu den nationalen Lobbies sind;
- während (auf internationaler Ebene) laufender Gespräche protektionistische Neigungen der nationalen Legislative mit Hinweis auf die delikate Balance der Verhandlungspositionen eingedämmt werden können;
- insbesondere für die Vereinigten Staaten gilt, daß protektionistische Kräfte im Kongreß die Oberhand gewinnen können, wenn keine neuen multilateralen Gespräche in Gang kommen.

Eine Reihe von Entwicklungsländern formuliert Bedenken gegen einige zentrale GATT-Regeln. Dazu zählen sowohl selektiv angewendete Schutzklau-seln, mit denen einzelne Länder ‚aufs Korn genommen‘ werden können, als auch die Schwächen des Überwachungs- und des Streitschlichtungsverfahrens. Insbesondere der Schlichtungsausschuß („panel“) hat keine ausreichende Macht, um die ausgesprochenen Empfehlungen zu verwirklichen. Die Stärkung des GATT in bezug auf das Recht und die Fähigkeit zur eigenständigen Prüfung, Offenlegung und Verfolgung von Verletzungen von Vertragsbestimmungen und zusätzlichen Übereinkünften liegt voll im Interesse der Entwicklungsländer¹³. Ihre Chance liegt eher in einem multilateral ausgehandelten System von Regeln und Verfahrensvorschriften als in bilateralen Absprachen, in denen häufig diskriminierende Schutzmaßnahmen der betroffenen Industrieländer durchgesetzt werden. Ein wirkungsvoller Überwachungsmechanismus innerhalb des GATT bietet insofern eine größere Gewähr einer Harmonisierung nationaler Handelspolitiken, als dies — mangels entsprechender wirtschaftlicher Gegenmacht — im Alleingang zu erreichen ist. Dies gilt insbesondere für kleinere bzw. wirtschaftlich schwächere Länder, also vor allem für jene in der Dritten Welt.

Ein wichtiger Grund für Entwicklungsländer, sich an multilateralen Handelsgesprächen zu beteiligen, ist das Interesse, protektionistische Tendenzen in Industrieländern einzudämmen. Entwicklungsländer kommen diesem Ziel näher, wenn sie selbst Offerten zur Absenkung ihrer Handelsschranken machen. Dies gilt vor allem für Schwellenländer. Sofern sie sich jeglicher Liberalisierung verweigern, laufen sie Gefahr, daß die Industrieländer — allen voran die USA —

¹³ Alberto Valdés, Third World Interests in the Uruguay Round, in: „economic impact“, Nr. 61 (1987/5), S. 23 (gekürzte Fassung eines Beitrags in: The World Bank Economic Review, Bd. 1, Nr. 4 [September 1987]).

auf Verhandlungen im ‚kleinen Kreis‘ setzen und natürlich auch die Vorteile auf diese Gruppe beschränken¹⁴.

Eine gemeinsame Position der Entwicklungsländer im Verhandlungsprozeß heißt nicht notwendigerweise, daß alle Länder die gleichen Verpflichtungen in der Uruguay-Runde übernehmen müßten: Schwellenländer können mit Sicherheit mehr Wettbewerb aus Industrieländern ertragen als Länder auf tieferen Stufen der wirtschaftlichen Entwicklung. Und der Abbau von Handelshemmnissen in höher entwickelten Ländern käme anderen Entwicklungsländern zugute. Als generelle Linie für die Verhandlung wäre es für die Entwicklungsländer angezeigt, den Zutritt zu ihren Märkten befristet zu liberalisieren und die dauerhafte Befreiung gegen den Abbau von Handelshemmnissen in Industrieländern in Aussicht zu stellen¹⁵.

D. Dienstleistungen im Entwicklungsprozeß

Binnen- wie außenwirtschaftlich spielen Dienstleistungen eine erhebliche Rolle für eine wachsende Zahl von Entwicklungsländern¹⁶. Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung ändert sich die Struktur des inländischen Dienstleistungsangebots. Dienstleistungen decken einen Teil der Grundbedürfnisse der Bevölkerung, tragen zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei und sind Teil der Infrastruktur. Im Laufe der Entwicklung steigt vor allem die Bedeutung von Diensten, die als Vorleistungen für andere Produktionssektoren zum Einsatz kommen. Der Aufbau einer Dienstleistungs-Infrastruktur erhöht die Absorptionsfähigkeit für fortschrittliche Technologie; die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit wird auch im Bereich der Warenproduktion gesteigert¹⁷.

Einige Entwicklungsländer (wie etwa Hongkong, Korea und Singapur) haben sich zu wichtigen Dienstleistungsexportoreuren entwickelt. Für die Mehrzahl der Entwicklungsländer gilt eher, daß sich in wachsendem Maße die Nachfrage nach Dienstleistungen auf das Angebot aus Industrieländern erstreckt und damit knappe Devisen bindet. Bedingt durch die jeweilige Größe und ökonomische Struktur des Landes, unterscheidet sich die Bedeutung des Dienstleistungssektors für die einzelnen Länder.

Mehrheitlich sind die Entwicklungsländer besorgt, die Verhandlungen würden zu wenig auf die Bedürfnisse der Entwicklung Rücksicht nehmen. So wird

¹⁴ B. Balassa, Interest of developing countries in the Uruguay Round, in: The World Economy, Bd. 11 (1988), H. 1, S. 39-55, hier: S. 49 und S. 53.

¹⁵ Ders., The newly industrializing countries in the world economy, New York / Oxford 1981, Kap. 16.

¹⁶ Vgl. dazu H. Keppler, Die Bedeutung des Dienstleistungssektors für die Entwicklungsländer — Ansatzpunkte für die bi- und multilaterale wirtschaftliche Zusammenarbeit. Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 77; München/Köln/London 1986, S. 24ff. sowie 38ff.

¹⁷ GATT, „Focus“-Newsletter Nr. 60 (März/April 1989), S. 5.

die Forderung erhoben, die Öffnung der Grenzen für Arbeitsmigranten in die Gespräche mit einzubeziehen (Mexiko), während die Industrieländer genau diese Frage möglichst ausklammern wollen. Im übrigen sind Entwicklungsländer durchweg der Meinung, daß Entwicklung ein Ziel sei, dessen Einzelheiten in nationaler Kompetenz entschieden würden und das weit über reines Wirtschaftswachstum hinausgehe. Soweit Entwicklungsländer in nennenswertem Umfang selbst Dienstleistungen im internationalen Rahmen anbieten, sind sie an multilateralen Verhandlungen interessiert. Hinsichtlich des eigenen Dienstleistungsangebots auf dem heimischen Markt verbindet aber auch sie der Wunsch nach Schutzmaßnahmen mit der Mehrzahl der Länder der Dritten Welt.

In den Stellungnahmen der UNCTAD¹⁸ wird die Rolle von Dienstleistungen als zentral im Entwicklungsprozeß herausgestellt, und dies wird als Hauptargument gegen eine Liberalisierung in diesem Sektor verwendet. Insbesondere der moderne Dienstleistungsbereich sei in Entwicklungsländern schwach ausgebildet. Zwar habe eine gewisse ausländische Präsenz mit Sicherheit auch eine stimulierende Wirkung für den Aufbau einer eigenen „Service“-Industrie (Technologietransfer, Demonstrationseffekte, Konkurrenzstreben)¹⁹. Eine rasche Liberalisierung würde jedoch einen Importboom nach sich ziehen. Vor allem bestehe die Gefahr, daß sich das lokale Dienstleistungsangebot auf der Basis einheimischer technologischer Entwicklung nicht hinreichend entfalten könne. Vielmehr brauche die Entwicklung eines eigenen, leistungsfähigen Dienstleistungssektors Zeit und daher Schutz. Deshalb laufen die Vorstellungen der Mehrheit der Entwicklungsländer darauf hinaus, daß den Unterzeichnern eines Abkommens zwar automatisch und unbegrenzt Vorteile (insbesondere Zugang zu Informationsnetzen, zu einem qualifizierten Ausbildungsangebot) verschafft werden, aber bei den Konzessionen ein Zusammenhang mit dem Entwicklungsstand in dem Sinne hergestellt wird, daß weniger entwickelte Länder auch nur geringere Zugeständnisse machen müssen. Hier hält freilich die Mehrheit der Industrieländer dagegen, daß die Verpflichtungen auch mit einem über die Jahre erhöhten Entwicklungsstand zunehmen müßten (Graduierung). Dies heißt nicht, daß die Schwellenländer notwendigerweise die gleichen Verpflichtungen trafen und der Abbau der Handelsschranken im gleichen zeitlichen Rhythmus wie in den Industrieländern stattfinden müßte. Aber eine gewisse Senkung des Protektionsniveaus sollte in den Verhandlungen angekündigt werden²⁰.

¹⁸ Vgl. UNCTAD, Services and the development process, TD/B/1008/rev. 1, Genf 1985, sowie dies., Services and the development process: further studies, TD/B/1100, Genf 1986.

¹⁹ A. Koekkoek, Developing countries and services in the Uruguay Round, in: Intereconomics, Bd. 22, Nr. 5 (Sept./Okt. 1987), S. 234-242, hier: S. 238.

²⁰ B. Balassa, S. 48 und 50.

E. Richtung der Dienstleistungs-Debatte

In der Erklärung von Punta del Este wird ausdrücklich festgehalten, daß das zu erarbeitende multilaterale Regelwerk über den internationalen Handel mit Dienstleistungen auf den Arbeiten und Absprachen bereits existierender internationaler Organisationen aufbauen soll. Dazu zählen die Abkommen, Konventionen und Verfahrensregeln, die im Bereich des zivilen Luftverkehrs (ICAO), der internationalen Luftfahrt (IATA), des Seeverkehrs (IMO), des Fernmeldewesens (ITU) und der Kommunikation über Satelliten (INTELSAT) zustande gekommen sind. Aber auch die Arbeiten über „invisibles“ und Kapitalverkehr (OECD) sowie Handelsbeschränkungen wie z. B. „restrictive business practices“ (UN/UNCTAD und OECD) gehören dazu. Das Ziel vieler dieser sektoralen Abmachungen ist vorrangig die Erarbeitung technischer Standards und die Zusammenfassung von Ressourcen. Die von der Gruppe der Entwicklungsländer ursprünglich vertretene Position lief darauf hinaus, die internationale Diskussion über Dienstleistungen möglichst auf die UNCTAD, die bereits Verantwortlichkeit in diesem Bereich hatte, sowie auf die sektorspezifischen Körperschaften ICAO und ITU zu begrenzen²¹.

Das Liberalisierungsziel steht im Vordergrund der Initiative der USA, das Dienstleistungsthema in die Tagesordnungen verschiedener internationaler Organisationen einzubeziehen. Bereits für die Tokio-Runde der GATT-Verhandlungen besaß die US-Administration vom Kongreß ein Mandat gemäß dem Trade Act von 1974, um auch über Vereinbarungen zum Stichwort Dienstleistungen verhandeln zu können. Davon wurde praktisch kein Gebrauch gemacht. Zu diesem Zeitpunkt lag das Augenmerk der USA — und ihrer Haupthandelspartner — noch bei anderen Themen. Lediglich in den Kodizes über die Zollwertermittlung und das öffentliche Beschaffungswesen sind Aspekte des Dienstleistungshandels angesprochen.

Mit Beginn der Reagan-Ära erfuhr das Thema Dienstleistungen eine deutliche Aufwertung und ist seither eines der wichtigsten Anliegen im Verhandlungsprozeß. Eine breit angelegte Kampagne zielt auf einen „internationalen Konsens“ für Verhandlungen im Rahmen des GATT, die durch ein intensives Forschungsprogramm, Symposien und Detailstudien der OECD im Vorfeld unterstützt wurden.

Die bisher in der Verhandlungsgruppe über Dienstleistungen vorgelegten Vorschläge beziehen sich im wesentlichen auf die Grundsätze, die für ein Abkommen nützlich sein können. Detailpläne für die Einbeziehung der Dienstleistungen und der Hemmnisse im Dienstleistungshandel fehlen noch. Die umfassendsten Vorschläge stammen aus Industrieländern, und zwar von den USA und der EG²². Danach sollen möglichst alle handelbaren Dienste in die

²¹ Commonwealth-Sekretariat, The Uruguay Round of multilateral trade negotiations: Commonwealth interests and opportunities, London 1986, S. 34.

Verhandlungen einbezogen werden. Weitere Länder haben (vertrauliche) Diskussionspapiere beigesteuert, die einzelne Aspekte, wie z.B. die Transparenz und die nicht-diskriminierende Behandlung, beleuchten.

Die Ziele des US- und des EG-Vorschlags liegen dicht beieinander. Gewisse Unterschiede ergeben sich lediglich insofern, als die Amerikaner stärker das Niederlassungsrecht und die Inländerbehandlung²³ betonen, während die Europäer mehr auf die einzelnen Liberalisierungsschritte abstellen. Beide Vorschläge gehen davon aus, daß Liberalisierung mit den Entwicklung Zielen der Länder der Dritten Welt vereinbar ist. Es gibt jedoch kein ausgearbeitetes Konzept, wie die Liberalisierung sich mit den Erwartungen jener Länder vertragen soll, bei deren ‚Philosophie‘ Regulierung und Schutz eine zentrale Rolle spielen.

Die Art der in die Verhandlungen einzubeziehenden Dienstleistungen ist in keinem der beiden genannten Vorschläge begrenzt. Jede Dienstleistungssparte ist verhandlungsfähig, aber nicht jede einzelne nationale Vorschrift soll Gegenstand internationaler Diskussion sein. Das Recht souveräner Staaten, die Abläufe in ihrer jeweiligen Volkswirtschaft zu regeln, wird nicht in Abrede gestellt. Die Verhandlungen sollten sich vielmehr auf jene Politikfelder konzentrieren, die den Außenhandel und die Fähigkeit ausländischer Dienstleistungsanbieter betreffen, Zugang auf dem heimischen Markt zu finden.

Der US- und der EG-Vorschlag unterscheiden sich in der Beantwortung einer Kernfrage, nämlich der Behandlung Dritter:²⁴ Während die USA die Vorteile der Liberalisierung lediglich den beteiligten Ländern zugute kommen lassen wollen (bedingte Meistbegünstigung), sollen nach den Vorstellungen der EG die Vorteile allen Ländern offenstehen (unbedingte Meistbegünstigung). Die internationale Verhandlungsdiplomatie ist hier in einem Dilemma: Kann einerseits die Position einer wichtigen Handelsnation nicht übersehen werden, widersprechen andererseits diskriminierende Maßnahmen den Grundsätzen des GATT. Denn bedingte Zugeständnisse können mißbraucht, d. h. zur Kaschierung einer protektionistischen Haltung benutzt werden. Insofern wird eine erfolgreiche Liberalisierung nicht ohne eine gewisse supranationale Überwachung nationaler Praktiken auskommen.

Auf Seiten der Entwicklungsländer ist im wesentlichen nur Argentinien mit einem Konzept zur Gestaltung des Dienstleistungshandels hervorgetreten. Seine Kernelemente sind: (1) Von Entwicklungsländern könne realistischerweise nicht erwartet werden, daß sie dieselben Pflichten übernehmen wie Industrieländer; (2) Entwicklungsländer müßten die Möglichkeit haben, ihre Ausfuhr zu steigern

²² P. Nicolaides, The problem of regulation in traded services: The implications for reciprocal liberalization, in: *Außenwirtschaft*, 44. Jg. (1989), H. I, S. 29-57, hier: S. 48.

²³ Vgl. dazu im Detail F. A. Blankart, Trade in Services, Definition eines GATT-Verhandlungsgegenstandes, in: *Außenwirtschaft*, 44. Jg. (1989), H. I, S. 5-16, hier: S. 11.

²⁴ Nicolaides, S. 50.

und ihre Anteile auf dem Weltmarkt zu vergrößern; (3) transnational tätige Unternehmen sollten zum Transfer von Technologie und Wissen in Entwicklungsländer veranlaßt werden. Alle drei Punkte sind Einzelaspekte der generellen Forderung nach einer Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer bei der Neugestaltung der Handelsbeziehungen zwischen Nord und Süd. Überdies ist Argentinien — zusammen mit Brasilien und Indien — konfliktbereit mit der Verteidigung eines nationalen Vorbehalts in bezug auf bestimmte Dienstleistungssparten (z.B. grenzüberschreitender Datenverkehr, Kommunikation, Finanzdienste), die als ähnlich sensibel wie Fragen der nationalen Sicherheit eingestuft werden²⁵.

Im Rahmen einer Halbzeitbilanz der Uruguay-Runde²⁶ haben die Minister die alten Verhandlungsziele für den Dienstleistungsbereich bekräftigt. Bei der Art von Dienstleistungen, auf die sich die Verhandlungen erstrecken werden, soll ein möglichst breit greifendes Konzept verwirklicht werden. Allerdings können bestimmte Dienstleistungen zum Teil oder gänzlich ausgespart werden. In der brisanten Frage, welche grenzüberschreitenden Transaktionen Gegenstand von Verhandlungen sein sollen, besteht insoweit Konsens, als dies künftig nicht nur für die angebotenen Dienste und die Verbraucher, sondern auch für Produktionsfaktoren gelten soll — soweit es für die Erbringung der Dienstleistungen wesentlich ist, aber nicht zu einem dauerhaften Aufenthalt von Personen führt.

F. Fazit und Ausblick

Entwicklungsländer sehen die Chancen einer Verhandlungs runde über Dienstleistungen im Lichte der Nützlichkeit für ihre drängendsten Probleme. Dazu zählen eine durchgreifende Entwicklung, Lösung der Schuldenkrise und Entfernung der Handelsschranken für ihren Warenexport.

Die Struktur und Entwicklungstendenzen des Dienstleistungshandels lassen vermuten, daß die künftigen Exportchancen deutlich stärker auf Seiten der Industrieländer liegen — ein Reflex der kapital- und ausbildungsintensiven Erbringung insbesondere ‚moderner Dienste‘. Allein Länder wie Singapur, Korea und Taiwan haben keine dauerhaften Defizite in ihrem Dienstleistungshandel, sondern zum Teil sogar beachtliche Erfolge verbuchen können.

Dienstleistungs-Liberalisierung ist kein Nullsummenspiel, d.h. die Exporterfolge der Industrieländer bedeuten nicht notwendig korrespondierende, Verlu-

²⁵ C. VanGrasstek, Trade in services: Obstacles and opportunities, in: „economic impact“, Nr. 59 (1987/3), S. 46-51, hier: S. 49 (aktualisierte Fassung eines Beitrags für den Overseas Development Council, „Negotiating U.S. — Third World trade in services: Obstacles and opportunities“).

²⁶ Sitzung des Trade Negotiations Committee vom 5.-9. Dez. 1988 in Montreal sowie vom 5.-8. April 1989 in Genf. Vgl. GATT, News of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, NUR 027 (24. April 1989) bzw. MTN.TNC/11 (21. April 1989), S. 38 ff.

ste‘ der Entwicklungsländer.²⁷ Einmal sind Entwicklungsländer nicht der Hauptabsatzmarkt für international gehandelte Dienstleistungen; die Industrieländer sind sowohl die wichtigsten Exporteure als auch die bedeutendsten Importeure. Zum anderen kann ein zunehmender Dienstleistungshandel als Vehikel für Technologietransfer dienen und Direktinvestitionen förderlich sein, ohne die sich Modernisierung und langfristige Entwicklung kaum werden verwirklichen lassen.

Das Votum für einen Entwicklungsschutz für junge heimische Dienstleistungssparten findet nahezu ungeteilte Zustimmung in allen Entwicklungsländern. Die Sorge um anderenfalls vermeintlich dauerhaft zurückbleibende nationale Produktionszweige hat zwei Teilelemente: (a) eine befürchtete Stagnation des derzeitigen Anteils am Welthandel mit Dienstleistungen; (b) entwicklungspolitische Bedenken, daß im Zuge der Liberalisierung das Angebot aus Industrieländern bleibend dominieren würde.

Damit stellt sich die Frage nach dem Ausmaß komparativer Vorteile der Bereitstellung von höherwertigen Dienstleistungen in Entwicklungsländern. Bislang ist — wie eine OECD-Arbeitsgruppe feststellt²⁸ — die dynamische Perspektive eher ‚unterentwickelt‘, daß mit dem heutigen Import von Diensten, die nicht kostengünstig selbst erbracht werden können, und mit dem Aufbau von physischem und von Humankapital die Struktur der bisherigen Exporte verändert sowie in einer Reihe von Ländern ein konkurrenzfähiges Dienstleistungsangebot aufgebaut werden kann. Zum Beispiel hat Singapur heute einen komparativen Vorteil angesichts seiner guten Kommunikationsinfrastruktur und der Qualifikation des Faktors Arbeit. Dieses dynamische Element ist freilich nicht auf Schwellenländer beschränkt. So sind Indien und Thailand wichtige Lieferanten technischer Dienstleistungen geworden. Überdies bleibt der traditionelle komparative Vorteil geringerer Arbeitskosten in einzelnen Dienstleistungssparten, wie dem Tourismus, erhalten. Schließlich öffnen sich für Entwicklungsländer auch neue Felder mit komparativen Vorteilen, wie etwa bei anspruchsvolleren Dienstleistungen, bei denen Verlagerungen in Entwicklungsländern festzustellen sind. So lassen sich Beispiele für Industrieländer-Importe von Schriftsetzerarbeiten aus Korea, Datenaufnahmearbeiten aus den Philippinen, Korea und Barbados sowie Computer-Software aus Indien und Pakistan finden.

Die ausführliche Diskussion von Verfahrensfragen zwischen der „Zehnergruppe“ — hier vor allem Brasilien und Indien — und den Vereinigten Staaten

²⁷ J. J. Schott/J. Mazza, Trade in services and developing countries, in: Journal of World Trade Law, Bd. 20, Nr. 3 (Mai/Juni 1986), S. 253-273, hier: S. 273.

²⁸ OECD/Working Party of the Trade Committee, North-South trade: Developing country interests in trade in services (Note by the Secretariat), TC/WP (86) 64, S. 5. — Vgl. auch S. Lall, The Third World and comparative advantage in trade services, in: S. Lall/F. Stewart (Hrsg.), Theory and Reality in Development: Essays in honour of Paul Streeten, Oxford 1986, S. 122ff., sowie P. Streeten, Gains and losses to countries from trade in services, Manuscript, November 1987, S. 8.

vor Eröffnung der Gespräche in Punta del Este hat lange Zeit unterschiedliche Grundpositionen in der Sache überlagert: Die USA — und später auch die EG — möchten Konzessionen bei ihrer Wareneinfuhr gegen liberalere Bedingungen für ihre Dienstleistungsausfuhr eintauschen. Demgegenüber bestehen die Entwicklungsländer darauf, daß die Altprobleme im Warenhandel von den Industrieländern im Wege von „standstill“ und „rollback“ im Rahmen ihrer bislang nicht genügend beachteten GATT-Verpflichtungen gelöst werden. Insofern ist für sie das Begehr, Zugeständnisse im Waren- und Dienstleistungshandel zu verbinden, ungerechtfertigt²⁹.

Für die Mehrzahl der Entwicklungsländer sind multilaterale Verhandlungen der adäquaten Weg, weil dieser Ansatz der wirksamste Schutzschild für ökonomisch Schwache ist. Um die Enttäuschungen in bezug auf die Ergebnisse der Uruguay-Runde gering zu halten, sollte lediglich ein freierer Handel im Dienstleistungssektor erwartet werden; die Vorstellung eines durchgreifend von Hemmnissen befreiten Austausches wäre unrealistisch.

²⁹ J. N. Bhagwati, Trade in services: Developing country concerns, in: „economic impact“, Nr. 62 (1988/I), S. 58-64, hier: S. 58 (gekürzte Fassung eines Beitrags in: The World Bank Economic Review, Bd. 1, Nr. 4 [September 1987]).

Wirkungen nationaler Agrarpolitiken auf den Agrarhandel der Entwicklungsländer und Möglichkeiten der Handelsliberalisierung*

Von *Roland Herrmann*, Gießen

A. Einführung

Nationale Agrarpolitiken in Industrie- und Entwicklungsländern werden vornehmlich beschlossen, um nationale Ziele zu verwirklichen. Dies hat jedoch oft Nebenwirkungen auf den Agraraußehandel der Entwicklungsländer. Agrarpolitiken der Industrieländer beeinflussen Niveau und Stabilität der Weltmarktpreise und damit den Agraraußehandel der Entwicklungsländer. Entwicklungsländer selbst regulieren die Verbraucherpreise für Nahrungsmittel und die Produzentenpreise für Agrarprodukte und nehmen damit Einfluß auf ihren Agraraußehandel.

Der Zusammenhang zwischen nationalen Agrarpolitiken, internationalen Agrarmärkten und dem Agraraußehandel der Entwicklungsländer steht zunehmend im Mittelpunkt der handelspolitischen und wissenschaftlichen Diskussion. In den GATT-Verhandlungen über eine Liberalisierung des Agrarhandels geht es vor allem um den Abbau protektionistischer Agrarpolitiken der Industrieländer [Schwartz/Parker (1988), Runge/Stanton (1988), Tangermann/Josling/Pearson (1987)], nicht zuletzt aufgrund ihrer negativen Auswirkungen auf andere Anbieter auf den Weltmärkten. Im Zuge der Liberalisierungsdebatte zeigen auch nationale Ministerien und internationale Organisationen wachsendes Interesse daran, den Grad des Agrarprotektionismus zu messen und Folgewirkungen für die internationalen Agrarmärkte aufzuzeigen [FAO (1987), OECD (1987, 1988), USDA (1987), World Bank (1986)]. In der wissenschaftlichen Diskussion wurde in den vergangenen Jahren in einer Reihe von Arbeiten versucht, die Auswirkungen des Agrarprotektionismus in Industrieländern auf die internationalen Agrarmärkte, die beteiligten Länder und die Drittländer abzuleiten [Anderson/Hayami (1986), Tyers/Anderson (1988), Parikh et al. (1988)]. Einzelne Beiträge konzentrieren sich dabei auf die Wirkungen auf Entwicklungsländer [Valdés/Zietz (1980), Matthews (1985)].

* Der vorliegende Beitrag ist am Institut für Weltwirtschaft, Kiel, entstanden. In den Beitrag sind Studien eingegangen, die im Rahmen des Forschungsprojekts „Diskriminierung des Agrarsektors in Entwicklungsländern? Ausmaß, Struktur und die Bedeutung der Wirtschaftspolitik“ entstanden sind. Dieses Projekt wird von der Volkswagen-Stiftung unter Nr. II/64700 finanziell gefördert. Für hilfreiche Kommentare danke ich Uwe Corsepius, Ulrich Hiemenz, Manfred Wiebelt, den Diskussionsteilnehmern bei der Tagung des Ausschusses und dem Herausgeber des Tagungsbandes.

Die Ergebnisse dieser Studien deuten an, daß von der Agrarpolitik in Industrieländern merkliche Effekte auf die Weltmarktpreise ausgehen und damit die internationalen Rahmenbedingungen für den Agrarhandel der Entwicklungsländer stark beeinflußt werden. Der Agraraußehandel der Entwicklungsländer hängt jedoch auch stark von nationalen Politiken ab, mit denen die intersektoralen Terms of Trade der Landwirtschaft beeinflußt werden. Zu diesen nationalen Politiken gehören direkte agrarpolitische Maßnahmen, aber auch handels- und wirtschaftspolitische Maßnahmen zugunsten des industriellen Sektors, mit denen über den Wechselkurs, die Inputpreise und die intersektoralen Terms of Trade auf die Landwirtschaft Einfluß genommen wird [Krueger/Schiff/Valdés (1988)].

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die Frage, wie der Agraraußehandel der Entwicklungsländer durch nationale Agrarpolitiken beeinflußt wird und welche Möglichkeiten für eine Handelsliberalisierung bestehen. Dabei werden nationale Agrarpolitiken der Industrieländer untersucht, auf die das einzelne Entwicklungsland keinen Einfluß nehmen kann, sowie nationale Agrarpolitiken der Entwicklungsländer selbst. Bei der eigenen nationalen Agrarpolitik wird zwischen direkter und indirekter Agrarpolitik unterschieden. Direkte Agrarpolitik bezeichnet die direkte Beeinflussung des Agrarsektors durch staatliche Maßnahmen. Indirekte Agrarpolitik steht für wirtschaftspolitische Maßnahmen, die auf andere Sektoren ausgerichtet sind, aber gleichzeitig wichtige Parameter für den landwirtschaftlichen Sektor beeinflussen. Der Einfluß der Agrarpolitik auf den Agraraußehandel ist für viele Entwicklungsländer von erheblicher Bedeutung, weil sie stark von Agrarexporten abhängen und diese eine wichtige Rolle bei der Lösung des Verschuldungsproblems und der Sicherung entwicklungsnotwendiger Importe spielen. Außerdem sind viele Entwicklungsländer zunehmend von Nahrungsmittelimporten abhängig [Byerlee (1987)], und diese Importe belasten die Zahlungsbilanzen der Länder stark. Es ist daher eine wichtige Frage, inwieweit Agrarpolitiken den Agraraußehandel der Entwicklungsländer beeinflussen und ob sie das Devisenproblem verschärfen oder abschwächen. Umgekehrt ist zu fragen, wie eine Handelsliberalisierung im Agrarbereich von Seiten der Industrieländer oder des Entwicklungslandes selbst die Importausgaben oder Exporterlöse verändern würde.

Die folgende Analyse verfolgt zwei Ziele. Zum einen soll durch quantitative Fallstudien gezeigt werden, wie man den Einfluß nationaler Agrarpolitiken auf den Agraraußehandel der Entwicklungsländer modellieren kann. Dies stellt den eigenen empirischen Beitrag des Referats dar. Zum anderen soll die bestehende quantitative Literatur zum Einfluß der Agrarpolitik auf den Agrarhandel der Entwicklungsländer übersichtsartig dargestellt und vom methodischen Ansatz her bewertet werden. In Teil B wird zunächst der Einfluß der Agrarpolitik der Industrieländer auf den Agraraußehandel der Entwicklungsländer untersucht. Dabei werden die Handelseffekte der EG-Zuckermarktpolitik auf die Entwicklungsländer insgesamt und zwei ausgewählte Entwicklungsländer, Malaysia und Thailand, quantifiziert. Danach werden

bestehende quantitative Arbeiten zum Einfluß der Agrarpolitik der Industrieländer auf den Agrarhandel kritisch gewürdigt, und Möglichkeiten einer Handelsliberalisierung werden bewertet. In Teil C wird der Zusammenhang zwischen der Agrarpolitik in Entwicklungsländern und deren Agraraußehandel analysiert. Als empirisches Beispiel dient die direkte und indirekte Agrarpolitik Perus. Es wird geprüft, wie diese Agrarpolitik den peruanischen Agraraußehandel beeinflußt hat. Die Ergebnisse werden mit denen anderer Studien in methodischer und inhaltlicher Hinsicht verglichen. In Teil D werden die Hauptergebnisse zusammengefaßt; des weiteren werden Folgerungen für die Möglichkeiten der Handelsliberalisierung und für die zukünftige Forschung gezogen.

B. Wirkungen von Agrarpolitiken der Industrieländer auf den Agrarhandel der Entwicklungsländer und Möglichkeiten der Handelsliberalisierung

Im folgenden wird am Beispiel der EG-Zuckermarktpolitik aufgezeigt, wie die Agrarpolitik in Industrieländern den Agraraußehandel von Entwicklungsländern beeinflußt. Der methodische Ansatz ist partialanalytisch, geht also in dieser Hinsicht nicht so weit wie einige neuere Beiträge, in denen die Auswirkungen der Agrarpolitik in Industrieländern auf einzelne Entwicklungsländer im Rahmen allgemeiner Gleichgewichtsmodelle berechnet werden. Die empirische Analyse geht jedoch in anderer Hinsicht weiter als die vorhandenen Beiträge, da Implikationen der EG-Zuckermarktpolitik über einen längeren Zeitraum ermittelt werden. Damit wird es möglich, durchschnittliche Wirkungen auf den Agraraußehandel von Entwicklungsländern, auf Exporterlöse, Importausgaben und deren Wohlstandposition aufzuzeigen sowie zusätzlich Wirkungen auf die Instabilität der Exportpreise, der Importpreise, der Exporterlöse und der Importausgaben zu ermitteln.

I. Eine empirische Fallstudie: Analyse der Wirkungen der EG-Zuckermarktpolitik auf den Agrarhandel von Entwicklungsländern

Wie auf anderen wichtigen Agrarmärkten gibt es für den Zuckermarkt ein Preisstützungssystem der EG, durch das die Produzenten in normalen Jahren höhere Preise erhalten, als es unter Weltmarktbedingungen der Fall wäre. Die Zuckermarktpolitik ist aus der Sicht der Entwicklungsländer von besonderem Interesse, weil es Nettoexporteure und Nettoimporteure unter den Entwicklungsländern gibt. Exporteure und Importeure werden von der EG-Zuckermarktpolitik unterschiedlich betroffen. Daher werden bei der folgenden quantitativen Analyse die Gruppe der zuckerexportierenden und die der zuckerimportierenden Entwicklungsländer unterschieden. Außerdem werden Effekte der EG-Politik auf ein zuckerexportierendes Land, Thailand, und ein zuckerimportierendes Land, Malaysia, detailliert herausgearbeitet.

1. Grundelemente der EG-Zuckermarktordnung und Quantifizierung der Weltmarktpreiseffekte

Die Zuckerwirtschaft der EG ist durch ein System von Abschöpfungen und Exporterstattungen vom Weltmarkt abgekoppelt [Großkopf (1979), Bureau of Agricultural Economics (1985), Fennell (1987)]. Zur Regulierung des Außenhandels werden Schwellenpreise festgelegt. Liegt der Weltmarktpreis unter dem Schwellenpreis, wird die Differenz als Abschöpfungsbetrag an der EG-Grenze erhoben. Ist der Weltmarktpreis höher als der Schwellenpreis, werden umgekehrt Subventionen auf Zuckerimporte gezahlt. Um Exporte zu ermöglichen, wenn der Weltmarktpreis unter dem EG-Marktpreis liegt, werden Exporterstattungen in der Höhe der Preisdifferenz gezahlt. Dieses Regulierungssystem impliziert, daß die heimischen Preise durch Veränderungen des Weltmarktpreises unbeeinflußt bleiben. Es ist Nachfragern und Anbietern in der EG-Zuckerwirtschaft damit nicht möglich, auf wechselnde Knappheitslagen am internationalen Zuckermarkt durch Mengenanpassung zu reagieren.

Die EG-Zuckerproduktion ist durch ein Quotensystem geregelt. Den EG-Mitgliedsländern werden maximale Quoten für Weißzucker zugeteilt. Die maximalen Quoten teilen sich in A- und B-Quoten auf und werden in den Ländern zwischen Verarbeitungsunternehmen aufgeteilt. Die A-Quote wird von den Interventionsstellen zum Interventionspreis abzüglich einer Abgabe von 2 vH aufgekauft. Die B-Quote wird ebenfalls aufgekauft, doch wird eine zusätzliche Abgabe von bis zu 37,5 vH erhoben. Die genaue Höhe ist abhängig von den laufenden Marktordnungskosten. Die C-Quote bezeichnet den Teil des Zuckerangebots, der über der maximalen Quote liegt. Sie muß ohne staatlichen Zuschuß zu Weltmarktpreisen verkauft werden. Die Interventionspreise auf der Verarbeitungsstufe sind begleitet von Minimumspreisen auf der Produzentenebene.

Die Zuckerpreise lagen in der EG in den meisten Jahren über dem Weltmarktniveau. Eine solche Politik verschiebt die Exportangebotskurve (Importnachfragekurve) am Weltmarkt nach rechts (links) und senkt den Weltmarktpreis. Inwieweit die EG-Zuckermarktpolitik den Weltmarktpreis beeinflußt hat, ist für den Zeitraum 1968-81 in Herrmann/Schmitz (1984) quantifiziert worden. Dort wurden die Weltmarktpreise in der bestehenden Situation mit Zuckermarktpolitik den hypothetischen Weltmarktpreisen gegenübergestellt, die in der Situation ohne EG-Politik gegolten hätten. Die hypothetischen Weltmarktpreise sind dabei nicht als Freihandelspreise zu interpretieren, da unterstellt wird, daß die EG-Politik liberalisiert, protektionistische Politiken anderer Industrieländer aber beibehalten werden. Der hypothetische Weltmarktpreis wurde auf der Basis eines nichtlinearen Marktgleichgewichtsmodells mit dem Newton/Raphson-Algorithmus simuliert. Dabei wurde das Exportangebot der Restwelt und das Angebot der EG der Summe aus der Importnachfrage der Restwelt und der Nachfrage der EG gleichgesetzt. Die Preiselastizitäten des Exportangebots (ε_{RW}^{ES}) und der Importnachfrage (ε_{RW}^{ID}) der

Restwelt wurden im Rahmen eines Zuckermarktmödells ökonometrisch geschätzt ($\varepsilon_{RW}^{ES} = 0,17$; $\varepsilon_{RW}^{ID} = -0,26$). Für die Preiselastizität der Nachfrage in der EG wurde in Anlehnung an die Studie von Gemmill (1976) – 0,4 unterstellt. Für die Preiselastizitäten des Angebots bestehen keine verlässlichen Schätzungen, weil eine vollständige Anpassung der EG an Weltmarktbedingungen so starke Preisänderungen zur Folge hätte, wie sie bisher unter der EG-Marktorganisation nicht verwirklicht wurden. Es wurden daher Sensitivitätsanalysen mit Werten zwischen 0 und 1 durchgeführt. Unterstellt man den Extremfall eines kurzfristig völlig preisunelastischen Angebots in der EG, dann hat die EG-Zuckermarktpolitik im Zeitraum 1968–81 die in Tabelle 1 zusammengefaßten Weltmarkteffekte ausgelöst.

Es zeigt sich, daß die EG-Zuckermarktpolitik das Durchschnittsniveau des Weltmarktpreises um 3,1 vH gesenkt und die Instabilität des Weltmarktpreises um knapp 31 vH erhöht hat. Offenbar waren zuckerexportierende Entwicklungsländer durch einen niedrigeren und instabileren Weltmarktpreis in zweifacher Weise negativ betroffen. Die zuckerimportierenden Entwicklungsländer wurden im Hinblick auf das Preisniveau durch die EG-Politik begünstigt, im Hinblick auf die Preisinstabilität aber ebenfalls benachteiligt.

Tabelle 1
Effekte der EG-Zuckermarktpolitik auf den Weltzuckerpreis, 1968–81^{a)}

Variable	Situation mit EG-Zuckermarkt- politik (1)	Situation ohne EG-Zuckermarkt- politik (2)	Wirkung der EG-Zuckermarkt- politik (vH) (3) = [(2) – (1)]/(1)
Durchschnittsniveau des Weltmarktpreises (\$/Tonne Rohzucker)	316,52	326,78	-3,1
Instabilität des Weltmarktpreises (vH)	28,9	22,1	+30,9

^{a)} Das Durchschnittsniveau des Weltmarktpreises ist als arithmetisches Mittel der Preise in den Einzeljahren berechnet worden. Die Instabilitäten sind mit dem trendkorrigierten Variationskoeffizienten nach Cuddy/Della Valle (1978) berechnet worden.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Herrmann/Schmitz (1984), Appendix.

2. Quantifizierung von Wirkungen der EG-Zuckermarktordnung auf die Gesamtheit der Entwicklungsländer

Will man die Wirkungen der EG-Zuckermarktordnung auf den Agraraußehandel der Entwicklungsländer messen, müssen zwei Fragen beantwortet werden:

1. Wie beeinflußt die EG-Zuckermarktpolitik die Außenhandelspreise der zuckerexportierenden und der zuckerimportierenden Entwicklungsländer?
2. Wie elastisch reagiert der Außenhandel der zuckerexportierenden und der zuckerimportierenden Entwicklungsländer auf Veränderungen des Außenhandelspreises?

Sind diese Fragen beantwortet, können die Wirkungen der EG-Zuckermarktpolitik auf den Außenhandel, die Exporterlöse, die Importausgaben und die Wohlstandsposition im Zuckersektor gemessen werden.

Zu 1.: Die Außenhandelspreise der Entwicklungsländer weichen rechnerisch vom Weltmarktpreis ab, z. B. aufgrund von Transportkostenunterschieden in der Weltzuckerwirtschaft. Die Effekte der EG-Zuckermarktpolitik wurden nun aus den Weltmarktpreiseffekten der Zuckerpolitik abgeleitet. Es wurde unterstellt, der Außenhandelspreis der Entwicklungsländer werde prozentual in gleichem Ausmaß durch die EG-Zuckermarktpolitik beeinflußt wie der Weltmarktpreis. Für den hypothetischen Exportpreis der zuckerexportierenden Entwicklungsländer in der Situation ohne EG-Zuckermarktdordnung gilt dann

$$(1) \quad p_E^* = x \cdot p_E$$

und für den hypothetischen Importpreis der zuckerimportierenden Entwicklungsländer

$$(2) \quad p_I^* = x \cdot p_I.$$

Dabei gilt außerdem

$$(3) \quad x = p_W^* / p_W.$$

p_W ist der Weltmarktpreis, p_E (p_I) der Exportpreis (Importpreis) der zuckerexportierenden (zuckerimportierenden) Entwicklungsländer. * bezeichnet die hypothetische Situation ohne EG-Zuckerpolitik. p_W , p_E und p_I wurden aus FAO (a) als Einheitswerte errechnet und p_W^* aus Herrmann/Schmitz (1984) entnommen.

Zu 2.: Hier wurde unterstellt, daß die Entwicklungsländer auf Preisänderungen am Weltzuckermarkt ebenso reagieren wie die Nicht-EG-Länder insgesamt. Die Preiselastizitäten des Exportangebots und der Importnachfrage aller Nicht-EG-Länder aus dem ökonometrischen Weltzuckermodell in Herrmann/Schmitz (1984) wurden auch für die Exporte der zuckerexportierenden Entwicklungsländer bzw. die Importe der zuckerimportierenden Entwicklungsländer angenommen. Danach gilt für die Preiselastizität des Exportangebots 0,17 und die Preiselastizität der Importnachfrage – 0,26.

Mit Hilfe dieser Informationen und tatsächlicher Handelsdaten der Entwicklungsländer kann nun für den Zeitraum 1968-81 der Einfluß der EG-Zuckermarktpolitik auf den Agraraußehandel der Entwicklungsländer berechnet werden. Die prozentualen Effekte auf die Außenhandelspreise (PPE),

die Außenhandelsmenge (PQE) und den Wert des Außenhandels (PVE) bei Zucker werden wie folgt errechnet:

$$(4) \quad PPE = 100 \cdot (p - p^*)/p^*;$$

$$(5) \quad PQE = 100 \cdot (q - q^*)/q^*;$$

$$(6) \quad PVE = 100 \cdot (pq - p^*q^*)/p^*q^*.$$

Werte der Variablen ohne (mit) * bezeichnen wiederum die bestehende (hypothetische) Situation mit (ohne) EG-Zuckermarktpolitik. Wo Implikationen einer Liberalisierung der Zuckermarktordnung ausgewiesen werden, werden die Werte in der bestehenden Situation als Referenzgrößen verwendet und nicht wie in den Gleichungen (4) bis (6) die hypothetischen Werte. Zusätzlich werden Wohlstandseffekte der EG-Zuckermarktpolitik auf die Gruppe der zuckerexportierenden und die Gruppe der zuckerimportierenden Entwicklungsländer untersucht. Die Wohlstandswirkungen auf die zuckerexportierenden Entwicklungsländer (ΔW_E) werden ermittelt über den Effekt auf die Produzentenrente am Exportmarkt¹:

$$(7) \quad \Delta W_E = \int_{\frac{p^*}{E}}^{p_E} (ap^* \varepsilon_E^{ES}) dp.$$

Die Wohlstandswirkungen auf die zuckerimportierenden Entwicklungsländer (ΔW_I) werden über die Veränderung der Konsumentenrente im Zuckerimportsektor ermittelt:

$$(8) \quad \Delta W_I = \int_{p_I}^{p_I^*} (bp^* \varepsilon_I^{IP}) dp.$$

Wie (7) und (8) zeigen, wird eine loglineare Exportangebotsfunktion und eine loglineare Importnachfunktion für die Entwicklungsländer unterstellt. Das hypothetische Exportangebot der zuckerexportierenden Entwicklungsländer, q_E^* , das in (5), (6) und (7) eingeht, wird errechnet nach

$$(9) \quad q_E^* = ap_E^* \varepsilon_E^{ES}$$

unter Verwendung des Exportangebotsparameters

$$(10) \quad a = q_E / (p_E \varepsilon_E^{ES}).$$

Analog wird die hypothetische Importnachfrage der zuckerimportierenden Entwicklungsländer, q_I^* , die in (5), (6) und (8) eingeht, ermittelt nach

¹ Zu den theoretischen Grundlagen, den Möglichkeiten und Grenzen des Marshall-schen Konzepts der Wohlstandsmessung sowie zu Erweiterungsmöglichkeiten vgl. Just/Hueth/Schmitz (1982) S. 48 ff.

$$(11) \quad q_I^* = b p_I^{*I^D}$$

unter Verwendung des Importnachfrageparameters

$$(12) \quad b = q_I / (p_I^{*I^D}).$$

Anhang 1 und Anhang 2 zeigen nun für die Gruppen der zuckerexportierenden und der zuckerimportierenden Entwicklungsländer in jedem einzelnen Jahr des Zeitraums 1968-81, wie die Außenhandelspreise, die Handelsmengen und deren Wert sowie der Wohlstand im Zuckersektor durch die EG-Zuckermarktpolitik beeinflußt worden ist. Tabelle 2 weist für den gesamten Zeitraum Wirkungen auf das durchschnittliche Niveau der Variablen und auf die Instabilitäten der Außenhandelspreise und des Werts des Außenhandels aus. Es zeigen sich folgende Hauptergebnisse:

1. In den meisten Jahren hat sich die EG-Zuckerpolitik deutlich auf die Außenhandelspreise der Entwicklungsländer ausgewirkt. Die prozentualen Effekte lagen zwischen 1,3 und 22,7 vH. In den meisten Jahren wurden die Außenhandelspreise der Entwicklungsländer durch die EG-Politik gedrückt und nur in vier Jahren hoher Weltmarktpreise erhöht (1974, 1975, 1980, 1981). Bei den zuckerexportierenden Entwicklungsländern waren Preis- und Mengenwirkungen der EG-Politik gleichgerichtet und die prozentualen Exporterlöswirkungen waren daher stärker als die prozentualen Preiswirkungen. In den meisten Jahren wurden als Folge von Preissenkungen die Exporte vermindert, und die Exporterlöse sanken um 2 bis 26 vH. Die Wohlstandsposition der Gruppe der zuckerexportierenden Entwicklungsländer verschlechterte sich in den meisten Jahren durch den Preisniveaueffekt der EG-Politik am internationalen Zuckermarkt. Bei den zuckerimportierenden Entwicklungsländern waren Preis- und Mengenwirkungen entgegengerichtet, und die Importausgabenwirkungen waren daher prozentual schwächer als die Importpreiswirkungen. In den meisten Jahren wurde als Folge von politikinduzierten Preissenkungen mehr importiert als in der hypothetischen Situation ohne EG-Zuckermarktordnung, und die Wohlstandsposition der zuckerimportierenden Entwicklungsländer verbesserte sich. Als Folge der preisunelastischen Importnachfrage der Entwicklungsländer sanken die Importausgaben für Zucker in den meisten Jahren.
2. Berechnet man die durchschnittlichen Effekte der EG-Zuckermarktpolitik für den Gesamtzeitraum 1968-81, so kann man beobachten, daß sich gegenläufige Wirkungen in verschiedenen Jahren teilweise kompensiert haben. Die durchschnittlichen Effekte sind schwächer ausgeprägt als die Auswirkungen in fast allen Einzeljahren. Trotzdem gingen auch im Durchschnitt des Untersuchungszeitraums merkliche Effekte von der EG-Zuckerpolitik auf die Entwicklungsländer aus. Der Zuckerexportpreis wurde durchschnittlich um 3,5 vH und die Zuckerexporterlöse um 3,8 vH vermin-

Tabelle 2
Der Einfluß der EG-Zuckermarktpolitik auf die Entwicklungsländer, 1968–1981^{a)}

Ländergruppe/ Wirtschafts- politische Variable	Effekte der EG-Zuckermarktpolitik auf den Außenhandel der Entwicklungsländer mit Zucker sowie Wohlstandseffekte der EG-Zuckermarktpolitik			
	Situation mit EG-Zucker- marktpolitik (1)	Situation ohne EG-Zucker- marktpolitik (2)	Politik- induzierte Wirkung (vH) (3)= [(2)–(1)]/(2)	Implikationen einer Liberali- sierung der EG- Zuckerpolitik (vH) (4)= [(2)–(1)]/(1)
<i>Zucker- exportierende Entwicklungs- länder:</i>				
Durchschnitts- niveau verschiedener Variablen:				
– Exportpreis (\$/t):	293,92	304,46	–3,5	+3,6
– Exporte (1000 t):	16 471	16 692	–1,3	+1,3
– Exporterlöse (1000 \$):	4 998 032	5 197 000	–3,8	+4,0
– Wohlstand:	–	–	–169 437 ^{b)}	+169 437 ^{b)}
Instabilität verschiedener Variablen (vH):				
– Exportpreis:	28,0	21,5	+30,2	–23,2
– Exporterlöse:	25,7	18,6	+38,2	–27,6
<i>Zuckerimportierende Entwicklungsländer:</i>				
Durchschnitts- niveau verschiedener Variablen:				
– Importpreis (\$/t):	300,90	307,85	–2,3	+2,3
– Importe (t):	7 002 980	6 882 317	+1,8	–1,7
– Importausgaben (1000 \$):	2 328 551	2 359 590	–1,3	+1,3
– Wohlstand:	–	–	+42 064 ^{b)}	–42 064 ^{b)}
Instabilität verschiedener Variablen (vH):				
– Importpreis:	36,5	29,9	+22,1	–18,1
– Import- ausgaben:	28,2	23,9	+18,0	–15,2

^{a)} Zur Methodik der Berechnungen vgl. Text. Die durchschnittlichen Preise sind als arithmetische Mittel der Preise in den einzelnen Jahren ermittelt worden. Die Instabilitäten sind mit dem trendkorrigierten Variationskoeffizienten nach Cuddy/Della Valle (1978) errechnet worden. –

^{b)} In 1000 \$.

Quelle: Eigene Berechnungen mit den Daten in Anhang 1 und 2.

dert. Die Exporte wurden um 1,3 vH gesenkt und hätten bei einer Liberalisierung der EG-Zuckermarktpolitik um den gleichen Prozentsatz ausgeweitet werden können. Die Wohlstandsposition der zuckerexportierenden Entwicklungsländer wurde im Durchschnitt um 169,4 Mio. \$ gesenkt. Hier wird der Unterschied zur Betrachtung von Einzeljahren besonders deutlich: Im Jahr 1979 war der Wohlstandsverlust mit 708,6 Mio. \$ mehr als viermal so hoch, und in den Jahren 1968, 1970, 1971, 1977 und 1978 lag der Wohlstandsverlust jeweils über 400 Mio. \$. Die Gruppe der zuckerexportierenden Entwicklungsländer wurde nicht nur von dem Niveaueffekt der EG-Zuckerpolitik negativ betroffen, sondern auch von deren Instabilitätswirkungen. Zusätzlich zur Preis- und Erlösminderung stieg die Instabilität der Exportpreise um 30,2 vH und der Exporterlöse um 38,2 vH als Folge der EG-Politik an.

3. Der Importpreis der zuckerimportierenden Entwicklungsländer wurde im Durchschnitt der Jahre um 2,3 vH gesenkt. Damit erfuhren die zuckerimportierenden Entwicklungsländer einen Wohlstandsgewinn im Zuckersektor, der durchschnittlich 42,1 Mio. \$ betrug. Der Wohlstandsgewinn in Einzeljahren war erneut deutlich höher und betrug z. B. 1977 und 1978 236,3 und 263,9 Mio. \$. Der Zuckeraußenhandel der importierenden Entwicklungsländer wurde durch die EG-Politik um durchschnittlich 1,8 vH stimuliert. Trotz der Ausweitung der Zuckerimporte reduzierten sich die Importausgaben aufgrund der preisunelastischen Importnachfrage des Landes, und zwar um 1,3 vH im Durchschnitt der Jahre. Dem wohlstandserhöhenden Druck auf den Importpreis der zuckerimportierenden Entwicklungsländer stand allerdings der stark destabilisierende Effekt entgegen. Die Instabilität des Importpreises nahm als Folge der Zuckerpolitik der EG um 22,1 vH zu, die Instabilität der Importausgaben um 18 vH.
4. Vergleicht man die Wohlstandseffekte für die zuckerexportierenden und die zuckerimportierenden Entwicklungsländer, so zeigt sich eindeutig, daß die Entwicklungsländer insgesamt einen Wohlstandsverlust hinzunehmen hatten. Dieser Wohlstandsverlust wird durch den preissenkenden Effekt der EG-Zuckerpolitik am Weltmarkt verursacht. Neben dem aggregierten Wohlstandsverlust als Folge des Preisniveaueffekts wirkt sich der stark destabilisierende Effekt der EG-Zuckermarktordnung auf den Weltmarktpreis negativ aus. Hierunter hatten sowohl die zuckerimportierenden wie auch die zuckerexportierenden Entwicklungsländer zu leiden.

3. Quantifizierung von Wirkungen der EG-Zuckermarktordnung auf ausgewählte Entwicklungsländer

Die vorstehenden Berechnungen zur EG-Zuckerpolitik beziehen sich nur auf die Zuckermarktordnung der EG. Einzelne Zuckerexporteure unter den Entwicklungsländern werden im Lomé-Abkommen kompensiert. Sie können

im Rahmen des dort verankerten Zuckerprotokolls Lieferquoten an die EG zu gestützten Preisen absetzen [Koester/Schmitz (1982)]. Eine umfassende Analyse der Wohlstandswirkungen der EG-Zuckerpolitik auf die Entwicklungsländer müßte daher die EG-Zuckermarktordnung und das Zuckerprotokoll im Lomé-Abkommen erfassen, und die vorstehende Analyse aus der Sicht aller Entwicklungsländer wäre entsprechend zu erweitern. Einzelne Entwicklungsländer, die nicht vom Zuckerprotokoll erfaßt sind, werden jedoch in vollem Umfang durch die EG-Zuckermarktordnung betroffen. Für zwei dieser Länder, Thailand und Malaysia, wird nun die Bedeutung der EG-Zuckermarktordnung für den Agraraußehandel herausgearbeitet. Thailand ist ein Nettoexportland bei Zucker, Malaysia ein Nettoimportland.

Zur Berechnung der nationalen Effekte müssen wiederum zwei Fragen beantwortet werden:

1. Wie beeinflußt die EG-Zuckermarktpolitik die Außenhandelspreise Thailands und Malaysias?
2. Wie elastisch reagiert der Außenhandel der beiden Länder bei Zucker auf Veränderungen des Außenhandelspreises?

Zu 1.: Hier wird so vorgegangen wie bei der aggregierten Analyse für alle zuckerexportierenden und alle zuckerimportierenden Entwicklungsländer. Es wird unterstellt, die nationalen Außenhandelspreise würden durch die EG-Politik prozentual gleich verändert werden wie der Weltmarktpreis.

Zu 2.: Um den hypothetischen Außenhandel Thailands und Malaysias in der Situation ohne Zuckermarktpolitik zu ermitteln, wurden Exportangebots- und Importnachfragefunktionen ökonometrisch geschätzt. Mit der Schätzung sollten Preiselastizitäten des Exportangebots- bzw. der Importnachfrage ermittelt werden.

Im Falle des thailändischen Exportangebots zeigte sich für den Zeitraum 1968-86 in allen Modellspezifikationen², daß der Zuckerexport kurzfristig nicht signifikant auf Änderungen des Exportpreises in \$ reagierte. Das Schätzmodell mit der höchsten Anpassungsgüte war das folgende:

$$(13) \quad q_T^{ES} = -2568800 - 46,618 p_T + 105820 w + 0,09086 PR_T - 606,78 Y_T \\ (-3,85) \quad (-0,23) \quad (3,23) \quad (9,89) \quad (-2,01) \\ (\bar{R}^2 = 0,95; F = 83,23; DW = 1,86)$$

q^{ES} ist die Exportangebotsmenge in Tonnen, p der Exportpreis in US-\$/Tonne, w der Wechselkurs (Preis des US-\$ in Baht), PR die nationale Zuckerproduktion in Tonnen, Y das Bruttonosozialprodukt in Mrd. Baht. T steht

² Neben linearen Funktionsformen wurden beispielsweise auch loglineare Funktionsformen getestet, doch eine hohe Autokorrelation wies dort auf falsche funktionale Spezifikation hin. Die Basisdaten für die ökonometrische Analyse wurden aus FAO (a, b) und IMF (1987) entnommen, wie auch bei der Analyse der Importnachfrage Malaysias nach Zucker.

für Thailand und $\hat{\cdot}$ für einen geschätzten Wert. t -Werte sind in Klammern ausgewiesen. \bar{R}^2 bezeichnet das korrigierte Bestimmtheitsmaß, F den F -Wert und DW den Durbin/Watson-Koeffizienten.

Gleichung (13) zeigt, daß mit Ausnahme des statistisch nicht signifikanten Preiseinflusses alle theoretischen Erwartungen erfüllt werden. Eine Produktionsausdehnung erhöht in der gleichen Periode das Exportangebot. Eine Einkommenserhöhung verlagert die heimische Nachfragefunktion nach rechts und mindert ceteris paribus das Überschußangebot. Bemerkenswert ist, daß eine Verschlechterung des Wechselkurses signifikante Exportausweiterungen zur Folge hat³, während dies bei einer Erhöhung des internationalen Zuckerprieses in US-\$ nicht der Fall ist. Aufgrund des nicht signifikanten Preiskoeffizienten wird im folgenden von einem kurzfristig völlig preisunelastischen Exportangebot bei Zucker ausgegangen.

Ein statistisch signifikanter Einfluß des Zuckerimportpreises auf die Zuckerimportmenge kann jedoch für die Importnachfrage Malaysias festgestellt werden. In einem loglinearen Modell können über den Importpreis und eine Einkommenvariable knapp 90 vH der Importschwankungen im Zeitraum 1968-86 erklärt werden:

$$(14) \quad \ln \hat{q}_M^{ID} = 11,489 - 0,28528 \ln p_M + 0,30962 \ln Y_M \\ (70,36) \quad (-6,61) \quad (10,39) \quad \hat{\cdot} \\ \rho = 0,40687 (\bar{R}^2 = 0,87; F = 55,11; DW = 2,21) \\ (-1,94)$$

q^{ID} bezeichnet die Importnachfragemenge, p den Importpreis und Y das Bruttosozialprodukt in Mio. US-\$. M steht für Malaysia, und ρ ist der geschätzte Koeffizient der Cochrane/Orcutt-Prozedur.

Gleichung (14) zeigt erwartungsgemäß eine negative Preiselastizität und eine positive Einkommenselastizität der Importnachfrage nach Zucker, und beide Elastizitäten sind bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von weniger als 0,1 vH signifikant von Null verschieden. Im folgenden wird die berechnete Preiselastizität der Importnachfrage von -0,29 zugrundegelegt.

Mit der gleichen Methode wie für die Entwicklungsländer insgesamt wurden nun für Thailand und Malaysia mit deren Handelsdaten und Preiselastizitäten die Effekte der EG-Zuckermarktpolitik abgeleitet. Anhang 3 und 4 zeigen für jedes einzelne Jahr des Zeitraums 1968-81 die Preis-, Mengen-, Erlös-, Ausgaben- und Wohlstandswirkungen. In Tabelle 3 sind Effekte auf das Durchschnittsniveau und die Instabilität wichtiger Variablen zusammengefaßt. Es zeigen sich sehr ähnliche Effekte wie auf aggregierter Ebene:

³ Hier zeigt sich ein Muster, das in anderen quantitativen Studien zum Exportangebot von Entwicklungsländern auch schon festgestellt worden ist. Demnach reagiert das Exportangebot in Entwicklungsländern stärker auf Veränderungen des Wechselkurses als auf Veränderungen des in internationaler Währung fakturierten Weltmarktpreises [Hojman (1984)].

Tabelle 3
**Der Einfluß der EG-Zuckermarktpolitik auf den Außenhandel
 Thailands und Malaysias mit Zucker^{a)}**

Land/ Wirtschafts- politische Variable	Effekte der EG-Zuckermarktpolitik auf den Außenhandel Thailands und Malaysias mit Zucker sowie Wohlstandseffekte der EG-Zuckermarktpolitik			
	Situation mit EG-Zucker- marktpolitik (1)	Situation ohne EG-Zucker- marktpolitik (2)	Politik- induzierte Wirkung (vH) (3)= [(1)–(2)]/(2)	Implikationen einer Liberali- sierung der EG-Zuckerpolitik (vH) (4)= [(2)–(1)]/(1)
<i>Thailand:</i>				
Durchschnitts- niveau verschiedener Variablen:				
– Exportpreis (\$/t):	266,40	271,15	–1,8	+1,8
– Exporte (t):	605 825	605 825	±0	±0
– Exporterlöse (1000 \$):	161 389	164 268	–1,8	+1,8
– Wohlstand:	–	–	–2 878,8 ^{b)}	+2 878,8 ^{b)}
– Wohlstand pro Kopf:	–	–	–0,07 ^{c)}	+0,07 ^{c)}
Instabilität verschiedener Variablen (vH):				
– Exportpreis:	50,9	42,1	+20,9	–17,3
– Exporterlöse:	54,5	53,6	+1,7	+1,7
<i>Malaysia:</i>				
Durchschnitts- niveau verschiedener Variablen:				
– Importpreis (\$/t):	237,13	248,97	–4,8	+5,0
– Importe (t):	363 841	355 596	+2,3	–2,3
– Importausgaben (1000 \$):	86 278	88 534	–2,5	+2,6
– Wohlstand:	–	–	+3 156,8 ^{b)}	–3 156,8 ^{b)}
– Wohlstand pro Kopf:	–	–	+0,29 ^{c)}	–0,29 ^{c)}
Instabilität verschiedener Variablen (vH):				
– Importpreis:	21,2	13,6	+55,9	–35,8
– Import- ausgaben:	18,4	14,4	+27,8	–21,7

^{a)} Alle Berechnungen beziehen sich auf den Zeitraum 1968–81 außer den Instabilitätsberechnungen für Thailand (1970–81). Zur Methodik der Berechnungen vgl. Text. Die durchschnittlichen Preise sind über die durchschnittlichen Werte und Mengen des Außenhandels ermittelt worden. Die Instabilitäten sind mit dem trendkorrigierten Variationskoeffizienten nach *Cuddy/Della Valle* (1978) berechnet worden.

^{b)} In 1000 \$. ^{c)} In \$.

Quelle: Eigene Berechnungen mit den Daten in Anhang 3 und 4.

1. Thailand als Zuckerexportland hat im Durchschnitt der Jahre eine Verminderung des Exportpreises und der Exporterlöse um knapp 2 vH hinnehmen müssen. Die Wohlstandsposition Thailands verschlechterte sich dadurch pro Jahr um durchschnittlich 2,9 Mio. \$ oder 0,07 \$ pro Kopf der Bevölkerung. Überdies wurde Thailand von einer zunehmenden Preisinstabilität betroffen, und auch Thailands Exporte wurden instabiler.
2. Malaysias Importpreis wurde als Folge der EG-Politik im Durchschnitt der Jahre um knapp 5 vH gesenkt. Damit wurde der Wohlstand dieses Landes im Zuckersektor erhöht, pro Jahr durchschnittlich um 3,2 Mio. \$ oder 0,29 \$ pro Kopf der Bevölkerung. Die Importausgaben wurden um durchschnittlich 2,5 vH gesenkt, da bei der preisunelastischen Importnachfrage Malaysias die Importänderungen relativ schwächer waren als die Preisänderungen. Wiederum war die wohlstandssteigernde Preissenkung von einer starken Destabilisierung der Importe und der Importausgaben begleitet.

Insgesamt wurden die theoretischen Erwartungen durch die Ergebnisse bestätigt. Durch den preissenkenden Effekt der EG-Politik auf dem internationalen Zuckermarkt werden in kurzfristiger Betrachtung Zuckerexportländer unter den Entwicklungsländern schlechtergestellt und Zuckerimportländer bessergestellt. Zuckerexport- und -importländer unter den Entwicklungsländern werden durch eine höhere Preisinstabilität am Weltmarkt negativ betroffen. Die Effekte auf den mengen- und wertmäßigen Außenhandel sind in den meisten Einzeljahren deutlich stärker als im Durchschnitt der Jahre. Entsprechend weist eine auf einzelne Jahre bezogene Analyse ein deutlich größeres Potential für eine Handelsliberalisierung aus als eine Durchschnittsbetrachtung über einen längeren Zeitraum. Generell sind die Instabilitätseffekte der EG-Zuckerpolitik auf die Entwicklungsländer über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg sehr viel höher als die Niveaueffekte.

II. Ergebnisse anderer quantitativer Studien zum Einfluß der Agrarpolitik der Industrieländer auf den Agrarhandel der Entwicklungsländer — ein Literaturüberblick

Im vorstehenden Kapitel wurden auf der Basis einer ökonometrischen Analyse des Zuckermarktes Implikationen der EG-Zuckerpolitik für Entwicklungsländer simuliert. Im folgenden wird eine kurze Bestandsaufnahme derjenigen Literatur vorgenommen, in der die Bedeutung der Agrarpolitik in Industrieländern für die Weltmärkte und den Agrarhandel der Entwicklungsländer quantitativ herausgearbeitet wurde. Dabei werden nur die breiter angelegten Studien diskutiert, in denen die Wirkungen der Agrarpolitik auf mehreren Märkten untersucht werden⁴. Die meisten dieser Studien sind in den letzten

⁴ Daneben bestehen weitere Studien, in denen für einzelne Märkte Effekte der Agrarpolitik in Industrieländern auf die Entwicklungsländer modelliert werden. Zietz / Valdés (1986) untersuchen Auswirkungen einer Handelsliberalisierung in Industrieländern bei Zucker und Rindfleisch im Durchschnitt der Jahre 1979-81 und Zietz

Jahren veröffentlicht worden. In Übersicht 1 werden die Autoren, die methodischen Ansätze, der Untersuchungsgegenstand und einige Hauptergebnisse der wichtigsten Studien zusammengefaßt.

Die wohl meistzitierten Studien zu den Wirkungen der Agrarpolitik der Industrieländer auf die Entwicklungsländer sind die von Valdés/Zietz (1980) und Matthews (1985). Beides sind partialanalytische Studien. Sie beruhen auf angenommenen Preiselastizitäten des Angebots und der Nachfrage auf Inlandsmärkten, aus denen in Verbindung mit Selbstversorgungsgraden Überschusselastizitäten am Weltmarkt abgeleitet werden. Die Studie von Tyers/Anderson (1988) ist ebenfalls partialanalytisch in dem Sinne, daß sie sich auf die Analyse von Agrarmärkten beschränkt. Die Studie weist jedoch stochastische und dynamische Komponenten auf und beruht auf einem Mehrproduktmodell. Die Studie von Burniaux/Waelbroeck (1985) sowie das IIASA-Modell, das in Fischer et al. (1988) beschrieben und in Parikh et al. (1988) ausführlich ausgewertet wird, beruhen auf allgemeinen Gleichgewichtsmodellen. Dort werden die Verknüpfungen zwischen dem Agrarsektor und den Nichtagrarsektoren explizit modelliert. Ein Vergleich der Studien zeigt folgende Ergebnisse:

1. Die Ergebnisse zu den Nettowohlstandswirkungen für Entwicklungsländer sind nicht eindeutig. Einzelne Studien weisen bei einer Liberalisierung von Agrarpolitiken in Industrieländern Wohlstandsgewinne [Valdés/Zietz (1980), Burniaux/Waelbroeck (1985), Parikh et al. (1988) in einem der untersuchten Jahren], andere Wohlfahrtsverluste für die Entwicklungsländer aus [Matthews (1985), Tyers/Anderson (1988)]. Die Größenordnung der aggregierten Wohlstandswirkungen ist relativ gering.
2. Die Wohlstandswirkungen der Liberalisierung sind von Agrarmarkt zu Agrarmarkt deutlich verschieden und auch von Kontinent zu Kontinent bei den Entwicklungsländern.
3. Aus den relativ schwachen aggregierten Wohlstandswirkungen, die präsentiert werden, kann aber nicht geschlossen werden, daß eine Liberalisierung der Agrarpolitik für die Entwicklungsländer unbedeutend ist. Es zeigen sich nämlich starke gruppenspezifische Effekte:
 - a) Auch wenn der aggregierte Wohlstandseffekt aus der Sicht eines Entwicklungslandes schwach ausgeprägt ist, sind die negativen Effekte des Agrarprotektionismus für Produzenten in Entwicklungsländern sehr bedeutsam. Diese sind oft um ein Vielfaches höher als die aggregierten Effekte [Tyers/Anderson (1988), Table 6].

(1986) bei Getreide. *Koester/Schmitz* (1982) ermitteln die Wirkungen einer Liberalisierung der EG-Zuckermarktpolitik im Jahr 1979 und *Koester* (1982) die Effekte einer Liberalisierung der EG-Getreidemarktpolitik im Durchschnitt der Jahre 1975-77. *Johnston* et al. (1988) untersuchen Wirkungen einer Handelsliberalisierung in Industrie- und Entwicklungsländern auf die Wohlstandposition von Entwicklungsländern. Einen Überblick über die Literatur zu den Effekten der Agrarpolitik in Industrieländern auf die Entwicklungsländer geben auch *Matthews* (1985), S. 102ff. und *Gardner* (1988).

7 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 197

Übersicht 1: Ansätze und Ergebnisse ausgewählter Studien zu den Wirkungen der Agrarpolitik der Industrieländer auf die Entwicklungsländer

Autoren	Untersuchungsperiode	Untersuchte Politik	Untersuchte Produkte und Länder	Methodischer Ansatz	Wichtige Ergebnisse
Valdés/Zietz (1980)	1975–77 (Durchschnittswerte)	Agrarhandelsliberalisierung in 17 OECD-Ländern mit einer Senkung des Protektionsniveaus um 50 vH	99 unverarbeitete und verarbeitete Agrarprodukte; Wirkungen auf 56 Entwicklungsländer	Partialanalyse der Märkte auf der Basis heimischer Angebots- und Nachfrageelastizitäten	<p>a) Wohlstandsgewinne der Exportländer (1056 Mill. \$) höher als Wohlstandsverluste der Importländer (583 Mill. \$);</p> <p>b) Senkung der Importausgabe der Entwicklungsländer um 704 Mill. \$;</p> <p>c) Erhöhung der Exporterlöse der Entwicklungsländer um 1,3 (geschälter Reis) bis 104 vH (Schweinefleisch)</p>
Matthews (1985)	1981	vollständige Liberalisierung der Agrarpolitik in der EG (9)	11 Agrarprodukte; 191 Länder	wie Valdés/Zietz (1980)	<p>a) Wohlstandseffekte einer Liberalisierung bei Getreide, Zucker, Fleisch, Milch und Ölsaaten würde zu einem aggregierten Wohlstandsverlust der Entwicklungsländer führen (-99 Mill. \$);</p> <p>b) Liberalisierungseffekte würden zwischen einem Wohlstandsgewinn von 200 Mill. \$ (Zucker) und einem Wohlstandsverlust von 215 Mill. \$ (Milchprodukte) liegen;</p> <p>c) Lateinamerika würde von der Liberalisierung profitieren, Afrika und Asien würden verlieren</p>
Tyers/Anderson (1988)	1980–82; 1995 (Simulation)	Liberalisierung der Agrarpolitik in der EG (12), Japan, den USA und allen marktwirtschaftlichen Industrieländern	Weizen, Futtergetreide, Reis, Fleisch, Milchprodukte, Zucker; Entwicklungsländer insgesamt	Dynamisches stochastisches Mehrproduktmodell der Weltagrarmärkte; ökonometrische geschätzte Preis-Transmissionsgleichungen	<p>a) Liberalisierung würde einen aggregierenden Wohlstandsverlust für Entwicklungsländer verursachen;</p> <p>b) Agrarprotektion verursacht starke Umlverteilungswirkungen im Entwicklungsländern, denn die Verluste der Produzenten durch den Protektionismus übersteigen den Nettowohlstandsseffekt deutlich;</p> <p>c) Wirkungen der Agrarprotektion auf Entwicklungsländer sind in den 80er Jahren</p>

<p>Burniaux/ Waelbroeck (1985)</p> <p>1995 (Simulation)</p> <p>Liberalisierung der EG- Agrarpolitik</p> <p>13 Agrargüter; industrielle Güter; 9 Regio- nen der Welt</p> <p>Allgemeines Gleichge- wichtsmodell</p>	<p>a) Realeinkommen der Entwicklungslän- der würde in Afrika um 1,8 vH, in Asien um 0,5 vH und in Lateiname- rika um 3,8 vH steigen als Folge der Liberalisierung;</p> <p>b) in ländlichen Gebieten dieser Länder- gruppen wäre der Einkommenseffekt günstiger als in städtischen;</p> <p>c) billigere Industrieexporte der EG ver- bessern die Terms of Trade und das Realeinkommen in der Dritten Welt</p>
<p>Parikh et al. (1988)</p> <p>1990 und 2000 (Simulation)</p> <p>Liberalisierung im Agrarsektor durch die OECD-Länder und die EG</p> <p>10 Produkte im internationalen Handel, davon 9 Agrarprodukte; 10 Entwick- lungsländer und mehrere Gruppen von Entwicklungs- ländern</p> <p>„Basic Linked System“ von allgemeinen Gleichge- wichtsmodell- len für 16 Län- der und 20 Länder- gruppen</p>	<p>a) Liberalisierung durch die OECD-Län- der würde 1990 das Bruttonlandspro- dukt in der Welt (+0,17 vH) und in Entwicklungsländern (+0,12 vH) relativ wenig verändern;</p> <p>b) die Armen in Entwicklungsländern würden durch die Liberalisierung schlechtergestellt werden, denn die Kalorienzufuhr würde sich um 0,13 vH vermindern und die Zahl der „Hungri- gen“ um 3,3 vH zunehmen;</p> <p>c) einzelne Entwicklungsländer wären klare Verlierer einer Liberalisierung (Brasilien, Mexiko, Ägypten, Türkei), andere Länder würden gewinnen (Kenia)</p>

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den angegebenen Originalquellen.

- b) Wie die Studie von Burniaux/Waelbroeck zeigt, würde eine Liberalisierung der Agrarpolitik in Industrieländern starke Umverteilungseffekte zugunsten der ländlichen und zu Lasten der städtischen Bevölkerung mit sich bringen. Dies würde der verbreiteten Land-Stadt-Wanderung in Entwicklungsländern entgegenwirken. Eine Liberalisierung könnte aber auch die Ernährungssicherheit gefährden, wenn keine kompensierenden Maßnahmen der Entwicklungsländer ergriffen werden [Parikh et al. (1988), Table 5.23].
- c) Überdies wären die dynamischen Effekte, die von einer Liberalisierung der Agrarpolitik in Industrieländern auf die Entwicklungsländer ausgehen, vermutlich wesentlich positiver als die komparativ-statischen Effekte. Dies wurde in den diskutierten Studien nicht berücksichtigt. Ebenfalls würde die verringerte Preisstabilität am Weltmarkt bei einer Liberalisierung zu zusätzlichen Wohlstandsgewinnen in Entwicklungsländern führen, wenn dort die Marktteilnehmer risikoavers sind [Hartmann/Schmitz (1987)].

Problematisch sind die Berechnungen der Wirkungen einer Handelsliberalisierung auf den monetären Wert des Agraraußehandels, wie sie bei Valdés/Zietz (1980) durchgeführt werden. Valdés/Zietz kommen zum Ergebnis, daß bei einer Liberalisierung der Agrarpolitik in Industrieländern bei steigenden Weltmarktpreisen die Importausgaben der Entwicklungsländer sinken würden. Dieses Ergebnis ist bei der Berechnungsweise der Elastizitäten auf den Weltmärkten in dieser Studie nicht überraschend. Valdés/Zietz berechnen Überschußelastizitäten aus heimischen Nachfrage- und Angebotselastizitäten und Selbstversorgungsgraden⁵, was bei relativ hohen Selbstversorgungsgraden zu hohen Importnachfrageelastizitäten führt. Die Werte liegen bei – 1,13 für Rohzucker, – 4,16 für Rindfleisch, – 2,08 für Weizen und – 6,20 für Schweinefleisch. Im elastischen Bereich der Importnachfragefunktion führen Preissteigerungen natürlich zu Senkungen der Importausgaben. Tatsächlich sind ökonometrisch geschätzte Importnachfrageelastizitäten wesentlich niedriger als die konstruierten Werte bei Valdés/Zietz. Viele Länder koppeln ihre heimischen Märkte vom Weltmarkt ab, so daß Importnachfrageelastizitäten nur bei zusätzlicher Verwendung einer Preistransmissionselastizität aus den heimischen Elastizitäten abgeleitet werden können [Bredahl/Meyers/Collins (1979)]. Ökonometrisch geschätzte Importnachfrageelastizitäten sind für viele Weltagarmärkte absolut kleiner als Eins⁶, so daß die Importausgaben der Entwicklungsländer bei einer Liberalisierung steigen und nicht sinken würden (vgl. auch Tabelle 2).

⁵ Eine ähnliche Berechnung von Überschußelastizitäten wie bei Valdés/Zietz (1980) findet sich bei Matthews (1985), Zietz/Valdés (1986), Zietz (1986) und Koester/Schmitz (1982).

⁶ Dies zeigen Schätzungen in Herrmann/Schmitz (1984) für Zucker sowie die Analysen von Mitchell (1985) und Roe/Shane/Vu (1986) für Getreide.

C. Wirkungen von Agrarpolitiken in Entwicklungsländern auf deren Agrarhandel und Möglichkeiten der Handelsliberalisierung

Die Anreize für den Agrarsektor und den Agraraußehandel werden in den meisten Entwicklungsländern nicht nur durch protektionistische Agrarpolitiken der Industrieländer beeinflußt, sondern auch durch agrar- und wirtschaftspolitische Maßnahmen der Entwicklungsländer selbst. Empirische Ergebnisse deuten darauf hin, daß viele Entwicklungsländer ihre Agrarsektoren diskriminieren und dabei oft die Agrarexportgüter stärker als die Nahrungsgüter [World Bank (1986), Krueger/Schiff/Valdés (1988)]. Ein Land, das eine diskriminierende Politik dieser Art betreibt, ist Peru. Im folgenden wird am Beispiel Perus aufzuzeigen versucht, wie Maßnahmen der direkten und indirekten Agrarpolitik die Anreize für den Agrarsektor beeinflussen und wie sie auf den Agraraußehandel einwirken. Es wird argumentiert, daß eine nationale Handelsliberalisierung deutliche Effekte auf den Agrarhandel hätte. Ein Literaturüberblick über andere quantitative Studien soll dann zeigen, inwieweit sich die Ergebnisse für Peru von denen für andere Entwicklungsländer unterscheiden.

I. Eine empirische Fallstudie: Der Agraraußehandel Perus unter dem Einfluß der peruanischen Agrarpolitik

1. Indikatoren der Agrarsektorentwicklung in Peru und Ziele der peruanischen Agrarpolitik

Die Landwirtschaft ist ein wichtiger Sektor in der peruanischen Volkswirtschaft⁷. So lag der Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt 1986 bei 11 vH, und 40 vH der Erwerbsbevölkerung war in der Landwirtschaft tätig. Die Situation des peruanischen Agrar- und Ernährungssektors verschlechterte sich jedoch seit Mitte der 60er Jahre in vielerlei Hinsicht, wie Anhang 5 zeigt. Das Wachstum der Agrarproduktion war relativ schwach, und die Agrarproduktion nahm mit geringerer Rate zu als die Bevölkerung. Damit sank die gesamte Agrarproduktion pro Kopf, ebenfalls die Nahrungsmittelproduktion und die Getreideproduktion pro Kopf. Gleichzeitig wurde Peru zunehmend von Nahrungsmittelimporten abhängig. Während in der Mitte der 60er Jahre im Agrarsektor Perus noch Überschüsse erwirtschaftet wurden, überstiegen Mitte der 80er Jahre die Importausgaben für Agrarprodukte die Exporterlöse deutlich. Die Bedeutung der Agrarimporte an den gesamten Importausgaben Perus stieg von 17 vH im Durchschnitt der Jahre 1964-66 auf 24 vH im Jahr 1986, und der Anteil der Getreideimporte stieg im gleichen Zeitraum von 7 auf

⁷ Die folgenden Informationen beruhen auf Anhang 5 und den dort angegebenen Quellen. Zur Landwirtschaft Perus und zur dortigen Agrarpolitik im Zeitraum 1969-79 vgl. Alvarez (1983). Statistische Grundlagen zur Landwirtschaft Perus liefert auch Ministerio de Agricultura (1986), Anexos. Analysen zum Nahrungsmittelverbrauch und zur Ernährungssituation in Peru liefern Léon/Curonisy (1987).

10 vH. Offenbar belastet der Agrarsektor zunehmend die Devisenbilanz des Landes. Mißt man den Ernährungszustand der Bevölkerung an der Pro-Kopf-Kalorien- oder Proteinversorgung, so hat er sich seit den 60er Jahren deutlich verschlechtert. Die relativ niedrigen Wachstumsraten im Agrarsektor haben gleichzeitig die Land-Stadt-Wanderung in Peru weiter begünstigt.

Die deklarierten Ziele der peruanischen Agrar- und Ernährungspolitik deuten darauf hin, daß die Regierung diesen Entwicklungen entgegenwirken will. Der „Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990“ [Presidencia de la Republica (1987)] und der „Plan de Desarrollo a Mediano Plazo del Sector Agrario 1986-1990“ [Ministerio de Agricultura (1986)] weisen als Ziele der peruanischen Politik aus, die Wachstumsrate der Agrarpproduktion zu erhöhen, der Unterernährung entgegenzuwirken und Ernährungssicherheit für die peruanische Bevölkerung zu verwirklichen. Weiterhin wird eine Importsubstitution im Agrarbereich angestrebt, und es soll auf eine Stärkung des Verarbeitungssektors und auf einen Abbau der Unterbeschäftigung in ländlichen Gebieten hingewirkt werden. Beispielsweise ist eine Importsubstitution vorgesehen, die den Selbstversorgungsgrad im Agrarbereich von 61 vH im Jahr 1985 auf 72 vH im Zeitraum 1986-90 erhöht.

Wichtige Instrumente der direkten und indirekten Agrarpolitik Perus stehen jedoch im Widerspruch zu diesen deklarierten Zielen, wie im folgenden zu zeigen sein wird.

2. Bedeutung der direkten Agrarpolitik in Peru für die Produktionsanreize im Agrarsektor

Die Agrarpolitik in Peru zielt auf zwei verschiedene Zielgruppen ab: Konsumenten und Produzenten. Es bestehen verschiedene Instrumente zur Erreichung niedriger Nahrungsmittelpreise für Verbraucher auf der einen Seite und zur Stützung der Erzeugerpreise für wichtige Agrarpprodukte auf der anderen Seite, und diese Instrumente haben in der Vergangenheit häufig gewechselt.

Über einen relativ langen Zeitraum haben peruanische Regierungen die Nahrungsmittelpreise kontrolliert, vor allem um den städtischen Verbrauchern niedrigere Preise zu gewähren. In der Mitte der 80er Jahre wurden beispielsweise die Preise für Reis, bestimmte Brotarten, Speiseöle, Zucker und Milch kontrolliert. Die Preise dieser kontrollierten Güter werden von der Regierung festgelegt. Preiserhöhungen sind nur über diskretionäre Entscheidungen nach entsprechenden Anträgen der Produzenten möglich. Weniger sensitive Nahrungsmittel unterliegen dem Marktmechanismus, wobei die Marktpreisbildung staatlich überwacht werden soll. Während der Preissenkungseffekt des Kontrollsystens umstritten ist, erfolgt die stärkste Subventionierung der Nahrungsmittelpreise auf der Importseite. Dabei sind seit 1986 implizite Subventionen über das multiple Wechselkurssystem am bedeutendsten. Dieses System wurde

zunächst im August 1985 auf der Exportseite eingeführt, im September 1986 dann auf Importe ausgedehnt. Wichtige Nahrungsmittelimportgüter wie Weizen, Mais, Milchprodukte und Speiseöl wurden neben Arzneimitteln und Düngemitteln als „prioritäre“ Importe eingestuft und können seither zu einem deutlich vergünstigten Wechselkurs importiert werden. Im Jahr 1987 wurde der offizielle Wechselkurs für die prioritären Importe verwendet, der unter dem Finanzmarktkurs und weit unter dem Wechselkurs am freien Markt lag. Generell gilt für die Subventionen des Nahrungsmittelverbrauchs in Peru, daß sie ungezielt allen Bevölkerungsgruppen zugutekommen und nicht auf bedürftige Zielgruppen beschränkt sind. Sie wirken verbrauchssteigernd und erhöhen ceteris paribus die Importabhängigkeit bei Nahrungsmitteln.

Um die niedrigen Verbraucherpreise für Nahrungsmittel nicht auf die Produzenten weiterwirken zu lassen, werden die Produzentenpreise verschiedener Agrarprodukte über Garantie- und Stützpreise abgesichert. Das Preisregulierungssystem wird von zwei öffentlichen Unternehmen durchgesetzt, ECASA für Reis und ENCI für Weizen und andere Agrarprodukte. Die Produzentenpreise werden bei den Nahrungsmittelimportgütern Weizen, Reis und Mais vom Weltmarkt abgekoppelt. Bei Exportgütern wie Baumwolle und Kaffee gibt es keine garantierten Produzentenpreise. Es werden Exportzölle erhoben, aber darüber hinaus orientieren sich die Produzentenpreise an den Weltmarktpreisen.

In wie unterschiedlicher Weise Produzentenpreise bei Nahrungs- und Exportgütern an den internationalen Preisen orientiert sind, zeigt sich, wenn man Preistransmissionsgleichungen schätzt [Bredahl/Meyers/Collins (1979)]. In Anlehnung an Bolling (1988) wurden solche Transmissionsgleichungen beispielhaft für Weizen und Kaffee ermittelt. Unterstellt man, daß der Anteil der Transportkosten, Zölle und Steuern (t) am internationalen Preis (p_w^R) konstant bleibt, folgt aus

$$(15) \quad p_i^R = e^R p_w^R (1 + t)$$

$$(16) \quad (dp_i^R / p_i^R) = (de^R / e^R) + (dp_w^R / p_w^R).$$

Die relative Änderung des realen Produzentenpreises in inländischer Währung ist dann der Summe aus der relativen Änderung des realen Wechselkurses (e^R) und des realen Weltmarktpreises in internationaler Währung (p_w^R) gleich. Formt man in Logarithmen um und schätzt die Regressionsgleichung für den peruanischen Kaffeesektor im Zeitraum 1963-85, so folgt⁸:

⁸ Der reale Produzentenpreis wurde ermittelt als nominaler Produzentenpreis in Intis, dividiert durch den peruanischen Konsumentenpreisindex (p^{PERU}). Der reale Weltmarktpreis ist ermittelt worden als nominaler Weltmarktpreis in \$, dividiert durch den Konsumentenpreisindex der USA (p^{USA}). Der reale Wechselkurs wurde berechnet als

$$e_R = (ep^{USA}) / p^{PERU},$$

$$(17) \quad \ln \hat{p}_i^R = -0,78236 + 0,74836 \ln p_w^R + 1,0224 \ln e^R \\ (-0,39) \quad (+4,60) \quad (+2,93) \\ (\bar{R}^2 = 0,57; F = 15,87; DW = 1,41)$$

Für den peruanischen Weizensektor im gleichen Zeitraum gilt dagegen:

$$(18) \quad \ln \hat{p}_i^R = 0,62223 + 0,18284 \ln p_w^R + 0,16333 \ln e^R \\ (0,65) \quad (0,82) \quad (0,50) \\ (\rho = 0,5333 (3,02); \bar{R}^2 = -0,07; F = 0,31; DW = 1,91)$$

Aus den Ergebnissen folgt, daß die Produzentenpreise im Kaffeesektor deutlich stärker an die Entwicklungen des Weltmarktes und des Wechselkurses gekoppelt sind als die Produzentenpreise im Weizensektor. Die Regressionskoeffizienten in Gleichung (17) sind hochsignifikant und sagen folgendes aus: Eine einprozentige Erhöhung des realen Weltmarktpreises für Kaffee in \$ führt zu einer 0,75prozentigen Erhöhung des realen Produzentenpreises für Kaffee in Intis. Eine einprozentige Erhöhung des realen Wechselkurses (Inti/\$) hat eine 1,02prozentige Erhöhung des realen Produzentenpreises für Kaffee in Intis zur Folge. Dagegen waren bei Weizen die realen Produzentenpreise so stark von den Entwicklungen des realen Weltweizenpreises und des realen Wechselkurses abgekoppelt, daß Gleichung (18) keine signifikante Beziehung ausweist.

Es läßt sich nun zeigen, daß die Produzentenpreise bei Nahrungs- und Exportgütern nicht nur in unterschiedlicher Weise von den Weltmarktbedingungen abgekoppelt werden, sondern daß im Niveau die Produzenten von Exportgütern gegenüber den Produzenten von Nahrungsgütern diskriminiert werden. Tabelle 4 zeigt nominale Protektionskoeffizienten wichtiger Nahrungs- und Exportgüter im Zeitraum 1963-85, und Anhang 6 und 7 stellen die Trends in den nominalen Protektionskoeffizienten und von Produzentenpreisrelationen im Agrarsektor dar. Es zeigen sich folgende Ergebnisse:

1. Die nominalen Protektionskoeffizienten in Tabelle 4 weisen aus, daß Nahrungsgüter wie Weizen, Reis und Mais im Vergleich zu den Exportgütern Baumwolle und Kaffee in Peru stärker geschützt sind. Der nominale Protektionskoeffizient liegt bei Weizen in allen Teilperioden über 100 vH, bei Baumwolle und Kaffee deutlich unter 100 vH. Dies ist um so bemerkenswerter, als bei den Nahrungsgütern der Außenhandelspreis Perus cif und bei den Exportgütern fob gemessen wurde, was normalerweise eine Verzerrung der nominalen Protektionskoeffizienten zugunsten der Exportgüter mit sich bringt.

wobei e den nominalen Wechselkurs darstellt, der den Preis eines \$ in Intis angibt. Die Daten über die Produzentenpreise sind entnommen aus unveröffentlichten Informationen der Grupo Analisis Politica Agricola (GAPA), Lima 1987, die Wechselkurse und Konsumentenpreise aus IMF (1987). Die Außenhandelspreise Perus wurden aus dem FAO Trade Yearbook errechnet und für den nominalen Weltmarktpreis eingesetzt. Die Teststatistiken zu den Gleichungen (17) und (18) entsprechen den bei Gleichung (13) und (14) erläuterten.

Tabelle 4
Nominale Protektionskoeffizienten bei Nahrungs- und Exportgütern
im peruanischen Agrarsektor, 1963–85 (vH)^{a)}

Zeitraum	Nahrungsgüter			Exportgüter	
	Weizen	Reis	Mais	Baumwolle	Kaffee
1963–70:	110,9	51,8	91,3	30,7	52,5
1971–75:	138,1	48,7	106,7	31,2	47,3
1976–80:	126,5	67,0	112,9	19,6	36,2
1981–85:	131,1	50,7	118,0	33,8	35,2

^{a)} Die ausgewiesenen nominalen Protektionskoeffizienten sind geometrische Mittel der Koeffizienten in den Einzeljahren. Die Außenhandelspreise wurden mit offiziellen Wechselkursen umgerechnet.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der im Anhang 6 genannten Quellen.

2. Die nominalen Protektionskoeffizienten in Tabelle 4 weisen den Nachteil auf, daß sie mangels Daten über die Transport- und Vermarktungskosten nicht an einer Stelle des Vermarktungswegs berechnet wurden. Dies wäre jedoch für eine unverzerrte Berechnung der nominalen Protektion notwendig [Westlake (1987)]. Deshalb sind die Daten in Tabelle 4 nur als Anhaltspunkte zur grundsätzlich unterschiedlichen Behandlung von Nahrungs- und Exportgütern in der peruanischen Agrarpreispolitik zu verstehen. Wenn jedoch der Transport- und Vermarktungskostenanteil im Zeitablauf konstant bleibt, können Trends der unbereinigten nominalen Protektionskoeffizienten die Veränderung der preispolitischen Anreize für die Produzenten unverzerrt wiedergeben [Kerr (1985)]. Die Trends der nominalen Protektionskoeffizienten im Anhang 6 zeigen für den Zeitraum 1963–85, daß die nominale Protektion der wichtigsten Nahrungsimportgüter Weizen und Reis mit Abstand am stärksten zunahm. Die jährlichen Zuwachsrraten von 2,9 bzw. 2,3 vH sind ein Indiz dafür, daß diesen Gütern in der peruanischen Agrarpreispolitik eine zunehmende Bedeutung zukam. Offenbar wollte man dem steigenden Konsum und Import dieser Güter durch eine Preisstützungspolitik entgegentreten, die gleichzeitig zu einer Importsubstitution führt. Dagegen nahm die nominale Protektion im Kaffeesektor eindeutig ab. Diese Trends zeigen, daß der Exportsektor gegenüber dem Nahrungssektor zunehmend benachteiligt wurde.
3. Anhang 7 bestätigt diese Ergebnisse mit Hilfe zusätzlicher Maße, nämlich der Relation der Produzentenpreise zwischen ausgewählten Nahrungs- und Exportgütern. Im Zeitraum 1963–85 haben sich die realen Produzentenpreise der Nahrungsgüter eindeutig günstiger entwickelt als die der Exportgüter. Die Preisrelationen zwischen Weizen, Reis und Mais einerseits und Baumwolle und Kaffee andererseits erhöhten sich im Zeitablauf deutlich. So wuchs beispielsweise die Produzentenpreisrelation zwischen Weizen und Kaffee im Zeitraum 1963–65 bis 1983–85 um durchschnittlich 3,5 vH an.

Die unterschiedliche Behandlung von Nahrungs- und Exportgütern wird noch durch die Agrarkreditpolitik verschärft. Es besteht eine stark subventionierte Vergabe von Agrarkrediten durch die Banco Agrario del Peru (BAP) bei gleichzeitiger Kreditrationierung. Die Zinsvergünstigungen sind dabei für Nahrungsgüter wie Reis deutlich höher als für Exportgüter wie Kaffee, und sie erhöhen die Diskriminierung der Exportgüter gegenüber den Nahrungsgütern weiter.

3. Bedeutung der indirekten Agrarpolitik in Peru für die Produktionsanreize im Agrarsektor

Will man die Förderung oder Diskriminierung des Agrarsektors ermitteln, die von der Gesamtheit staatlicher Politiken ausgeht, ist eine Beschränkung auf die direkte Agrarpolitik nicht ausreichend. In vielen Entwicklungsländern wirkt die allgemeine Wirtschaftspolitik in starkem Maß auf den Agrarsektor ein. Dies gilt auch für Peru. Seit dem Ende der 50er Jahre propagieren peruanische Regierungen eine Importsubstitutionspolitik und gewähren der heimischen Industrie weitgehenden Außenhandelsschutz. Eine solche Politik erhöht für die Landwirtschaft die Inputkosten, z.B. über steigende Löhne und steigende Kosten importierter Inputs. Außerdem wird der Außenwert der heimischen Währung künstlich erhöht, und dadurch werden die Agrarexportgüter zusätzlich belastet. Diese weisen aber in Peru wie in vielen Entwicklungsländern einen hohen Anteil an der landwirtschaftlichen Wertschöpfung auf. Generell gilt, daß durch solche Politiken die Landwirtschaft gegenüber der Industrie benachteiligt wird. Berechnungen der Weltbank [World Bank (1986), S. 62] zeigen, daß in Peru im Jahr 1981 die effektive Protektionsrate des Primärgütersektors deutlich geringer war als die des industriellen Sektors⁹.

Eine Importsubstitutionspolitik im Industriegütersektor geht innerhalb des Agrarsektors vornehmlich zu Lasten des Agrarexportsektors. Diesen Zusammenhang erfaßt das Konzept der wahren Protektion. Das Konzept geht zurück auf grundlegende theoretische Beiträge von Dornbusch (1974) und Sjaastad (1980). Dornbusch unterstellt ein Land, das ein Importgut, ein Nichthandelsgut und ein Exportgut produziert und konsumiert. Er leitet ab, daß die Erhebung eines Importzolls in diesem Land die Preisrelation zwischen dem Importgut und dem Nichthandelsgut erhöht und die zwischen dem Nichthandelsgut und dem Exportgut ebenfalls. Importzölle bewirken damit, daß Nichthandelsgüter gegenüber Importgütern und Exportgüter gegenüber Nichthandelsgütern und Importgütern besteuert werden. Wie stark diese Wirkungen im Vergleich zueinander sind, hängt entscheidend von der Substituierbarkeit in der Produktion und in der Nachfrage ab, die zwischen den Sektoren der Nichthandelsgüter und der Handelsgüter besteht. Maße der wahren Protektion messen nun die Stärke der Benachteiligung, die von einer protektionistischen Maßnahme im

⁹ Die Relation der Größen $(1 + EPR)$ zwischen dem Primärgütersektor und dem industriellen Sektor war 0,68, wobei EPR für die effektive Protektionsrate steht.

geschützten Sektor auf die ungeschützten Sektoren ausgeht¹⁰. Sjaastads Inzidenzparameter ω drückt beispielsweise die relative Änderung des Preisverhältnisses zwischen heimischen Gütern (H) und Exportgütern (X) als Folge einer einprozentigen Änderung des Preisverhältnisses zwischen Import- (M) und Exportgütern aus:

$$(19) \quad \omega = \frac{\frac{\Delta \left(\frac{p_H}{p_X} \right)}{p_H}}{\frac{\Delta \left(\frac{p_M}{p_X} \right)}{p_M}}$$

ω liegt zwischen 0 und 1. Die Höhe von ω gibt Auskunft darüber, inwieweit eine Importprotektion auf den Exportsektor überwälzt wird. Dies ist um so mehr der Fall, je näher ω bei 1 liegt. Ist $\omega = 1$, dann steigen die Importpreise und die Preise heimischer Güter um die gleiche Rate, während die Preise im Exportsektor konstant bleiben.

Es wurde nun versucht, für Peru im Zeitraum 1973-85 Sjaastads Inzidenzparameter ω zu quantifizieren. In Anlehnung an Garcías Studie für Kolumbien [García (1981)] wurden für die peruanischen Gesamtexporte die Funktion

$$(20) \quad \ln(p_H/p_X)_t = c + \omega \ln(p_M/p_X)_t + u_t$$

und für verschiedene Agrarexportsektoren Perus (XA) die disaggregierte Funktion

$$(21) \quad \ln(p_H/p_{XA})_t = c + \omega_1 \ln(p_M/p_{XA})_t + \omega_2 \ln(p_{XNA}/p_{XA})_t + u_t$$

geschätzt. p_{XNA} bezeichnet das Preisniveau von Nichtagrarexporten, und u_t ist die Störvariable in der Periode t . Das theoretische Konzept Dornbuschs ist von einer ausgewogenen Handelsbilanz und konstanten Realeinkommen ausgegangen. Diese Bedingung war in Peru im Untersuchungszeitraum nicht erfüllt, und deshalb wurden der tatsächliche Handelsbilanzsaldo (BT) und das reale Bruttoinlandsprodukt (Y) als zusätzliche erklärende Variable berücksichtigt. Tabelle 5 zeigt die Schätzergebnisse:

1. Die Berechnung von Sjaastads Inzidenzparameter ω zeigt für die peruanischen Gesamtexporte und die disaggregierten Agrarexporte, daß preissteigernde Maßnahmen auf der Importseite eine sehr starke implizite Belastung des Exportsektors darstellen. Die berechneten Inzidenzparameter sind durchweg hoch und liegen alle über 0,75.
2. Die berechneten Inzidenzparameter sagen folgendes aus: Eine Erhöhung der Preisrelation zwischen Importgütern und Exportgütern um 1 vH, z. B. als Folge einer Importzollerhöhung für Industriegüter, erhöht die Preisrelation

¹⁰ Vgl. Sjaastad (1980), der Dornbuschs Beitrag weiterentwickelte, indem er den Shifting-Parameter ω und die Konzepte der wahren Protektion und Subvention einführte, sowie den Überblicksbeitrag von Greenaway / Milner (1987).

Tabelle 5

**Inzidenzwirkungen einer Importsubstitutionspolitik im industriellen Sektor
auf den Export- und Agrarexportsektor Perus,
1973–85 (Berechnung von Sjaastads Inzidenzparameter ω)^{a)}**

Test- statistiken	Alle Exporte: $\ln(p_H/p_X)$	Abhängige Variablen:		
		Kaffee	Agrarexporte: $\ln(p_H/p_{XA})$	Baumwolle
Konstante	7,73191 (1,25)	9,80895 (1,46)	8,22105 (1,23)	9,73625 (1,50)
$\ln(p_M/p_X)$	0,83285 (5,39)			
$\ln(p_M/p_{XA})$		0,78194 (3,39)	0,76474 (3,88)	0,77113 (3,71)
$\ln(p_{XNA}/p_{XA})$		0,19467 (0,99)	0,17959 (0,95)	0,14063 (0,66)
BT	$-0,70463 \cdot 10^{-4}$ (-1,52)	$-0,75179 \cdot 10^{-4}$ (-1,37)	$-0,68841 \cdot 10^{-4}$ (-1,40)	$-0,78076 \cdot 10^{-4}$ (-1,51)
$\ln Y$	-0,87122 (-1,23)	-1,15591 (-1,49)	-0,94816 (-1,22)	-1,12581 (-1,50)
ρ	0,94838 (10,36)	0,92028 (8,15)	0,94051 (9,59)	0,94222 (9,74)
\bar{R}^2	0,81	0,90	0,95	0,81
F	16,30	25,24	48,74	12,54

^{a)} Werte in Klammern bezeichnen t-Werte. ρ ist der Regressionskoeffizient der Cochrane/Orcutt-Prozedur, \bar{R}^2 das korrigierte Bestimmtheitsmaß und F der F-Wert. Beim Test auf Autokorrelation wurde die Nullhypothese bestehender Autokorrelation auf der Basis des modifizierten Durbin/Watson-Tests (Gujarati [1988], S. 379) in jedem Fall verworfen.

Quelle: Eigene Berechnungen. Die Berechnungen von p_H , p_M , p_X wurde mit Daten aus Salazar/Velásquez/Málaga/Goméz-Velásquez (1986) vorgenommen. Für p_{XNA} wurde ein gewichteter Exportpreisindex für Kupfer, Erdöl und Zink berechnet, gewichtet mit der relativen Bedeutung dieser Produkte in den Exporterlösen 1979. Die Daten entstammen wieder Salazar/Velásquez/Málaga/Goméz-Velásquez (1986). BT bezeichnet die Differenz zwischen Exporten und Importen in Mill. \$, und die Daten zu BT stammen aus der gleichen Quelle. Daten zum Wechselkurs, zu p_X und dem realen Bruttoinlandsprodukt wurden aus IMF (1987) entnommen.

zwischen heimischen Gütern und Exportgütern um 0,83 vH. Eine Erhöhung der Preisrelation zwischen Importgütern und Kaffee-Exporten um 1 vH erhöht die Preisrelation zwischen heimischen Gütern und Kaffee-Exporten um 0,78 vH. Erhöht man die Preisrelation zwischen Importgütern und Fischmehlexporten in Peru um 1 vH, so steigt die Preisrelation zwischen heimischen Gütern und Fischmehlexporten um 0,76 vH. Wird die Preisrelation zwischen Importgütern und Baumwolleexporten um 1 vH erhöht,

verbessert sich die Preisrelation zwischen heimischen Gütern und Baumwollexporten um 0,77 vH. Wie sind diese hohen Koeffizienten zu interpretieren? Sie implizieren, daß eine Importprotektion im Industriegütersektor die Preise von Nichthandelsgütern in fast gleichem Ausmaß erhöht wie die der Importgüter. Die Preise von Exportgütern werden dadurch jedoch nicht oder kaum verändert. Somit verschlechtern sich die Terms of Trade der Exportproduktion gegenüber der Produktion heimischer Güter und Importsubstitutionsgüter deutlich. Für den Agrarexport handelt bedeutet dies, daß er durch die Importsubstitutionspolitik Perus im Nichtagrarsektor stark belastet wird.

3. Generell weisen die Regressionsmodelle eine hohe Erklärungsgüte auf. Die korrigierten Bestimmtheitsmaße sind in jedem Fall höher als 0,75.

4. Implikationen der direkten und indirekten Agrarpolitik in Peru für den Agraraußehandel und Möglichkeiten der Handelsliberalisierung

Die agrarpolitischen Anreize in Peru, die Nahrungsmittelimporte begünstigen und Agrarexporte bestrafen, verschlechtern bei normaler Reaktion des Agraraußehandels auf Preisanreize den Devisenbeitrag des Agrarsektors. Um zu prüfen, ob die Außenhandelsreaktion normal ist, wurden Regressionsanalysen für verschiedene Agrarprodukte durchgeführt.

Im Falle von Weizen zeigt sich bei einer Analyse des peruanischen Importnachfrageverhaltens, daß die Importe in erwarteter Weise auf Preis- und Wechselkursänderungen reagieren. Es ergibt sich als beste Schätzfunktion für den Zeitraum 1963-85:

$$(22) \quad \ln q = 12,777 - 0,20779 \ln p_w^R - 0,34692 \ln e^R + 0,83005 \ln Y^R - 0,34154 \ln PR$$

(4,93)	(- 2,20)	(- 1,98)	(6,11)	(- 1,61)
--------	----------	----------	--------	----------

$$(\rho = -0,52174 \text{ (- 2,87)}; \bar{R}^2 = 0,91; F = 54,07; DW = 1,98)$$

Dabei bezeichnet q Weizenimporte, PR die Weizenproduktion und Y^R das reale Bruttoinlandsprodukt Perus, dargestellt als Index auf der Basis von 1963. p_w^R und e^R sind definiert wie in Gleichung (18) und die Teststatistiken wie bisher. Gleichung (22) zeigt, daß die Weizenimporte mit einer Erhöhung des realen Weltmarktpreises in \$ sinken und mit einer Erhöhung des realen Wechselkurses ebenfalls. Damit wird eine Subventionierung des Nahrungsmittelverbrauchs die Importe erhöhen und bei gegebenem Weltmarktpreis für Weizen in \$ die Devisenausgaben für Weizenimporte erhöhen. Eine Liberalisierung der Politik würde umgekehrt die Importe und die Devisenausgaben senken, allerdings sicherlich Verteilungsprobleme mit sich bringen.

Schätzungen von Getreidenachfragefunktionen für Peru zeigen ebenfalls [Herrmann (1990)], daß die Preis- und Wechselkurselastizitäten der Getreideimportnachfrage zwar im unelastischen Bereich liegen, aber das erwartete negative Vorzeichen aufweisen und hochsignifikant sind.

Hinsichtlich der Exportseite wird in Peru und in anderen Entwicklungsländern oft argumentiert, eine Besteuerung des Agrarsektors sei ohne volkswirtschaftliche Kosten möglich, weil das Angebot im Agrarsektor preisunelastisch sei. Bei Baumkulturen wie Kaffee ist dieses Argument in mittel- und langfristiger Betrachtung falsch, da Anbauentscheidungen eindeutig preisabhängig sind [Wickens/Greenfield (1973)]. Aber auch kurzfristig zeigt eine ökonometrische Analyse des Exportangebots von Kaffee im Zeitraum 1963 – 85, daß auf Preissignale Veränderungen des Exportanteils an der Produktion (X/PR) möglich sind und selbst bei der gegenwärtigen Marketing-Board-Politik in Peru beobachtet werden können. Es gilt folgende Regressionsfunktion für den Zeitraum 1963 – 85:

$$(23) \quad \ln(X/PR) = 6,6421 - 0,04689 \ln p_w + 0,23610 \ln e - 0,24714 \ln Y$$

(7,98)	(-0,45)	(2,01)	(-2,13)
--------	---------	--------	---------

$$(\bar{R}^2 = 0,35; F = 4,91; DW = 2,22)$$

p_w bezeichnet den Exportpreis für Kaffee, e den Wechselkurs (Intis / \$) und Y das Bruttoinlandsprodukt Perus. Offenbar führt eine Abwertung der peruanischen Währung, d. h. ein steigender Wechselkurs, in der gleichen Periode zu einer Erhöhung des Exportanteils an der verfügbaren Kaffeeproduktion. Daraus läßt sich schließen, daß politikinduzierte Aufwertungen des Wechselkurses auch kurzfristig eine Senkung des Exportangebots von Kaffee und damit eine Minderung der Exporterlöse zur Folge hatten. Maßnahmen der indirekten Agrarpolitik in Peru bewirkten damit eine Verschlechterung des Devisenbeitrags des Agrarexports, und eine Liberalisierung der Politik würde dem entgegenwirken.

II. Ergebnisse anderer quantitativer Studien zum Einfluß der direkten und der indirekten Agrarpolitik von Entwicklungsländern auf deren Agrarhandel — ein Literaturüberblick

Es gibt eine Vielzahl von Arbeiten zum Einfluß der direkten Agrarpolitik auf die Agrarproduktion, den Verbrauch von Nahrungsmitteln, den Agraraußehandel der Entwicklungsländer und deren Wohlstandposition¹¹. Dagegen sind erst in den letzten Jahren Studien entstanden, in denen Auswirkungen der indirekten Agrarpolitik auf den Agrarsektor quantitativ untersucht werden. Diese Studien decken sich in einigen wesentlichen Punkten mit den Ergebnissen für Peru.

Übersicht 2 gibt einen Überblick über empirische Studien, in denen Effekte der indirekten Agrarpolitik gemessen worden sind. Mehrere der genannten Arbeiten beruhen auf dem Konzept der wahren Protektion, und sie messen den von Sjaastad eingeführten Inzidenzparameter ω . Diese Studien befassen sich mit dem Einfluß von Importsubstitutionspolitiken auf den Exportsektor, und sie

¹¹ Vgl. z. B. Timmer / Falcon / Pearson (1985) oder Tolley / Thomas / Wong (1982) und die dort zitierte Literatur.

kommen zu dem einheitlichen Ergebnis, daß ein wesentlicher Teil dieses Importschutzes als implizite Exportsteuer auf den Exportsektor verlagert wird. Ebenfalls einhellig kommen die vorhandenen Studien zum Ergebnis, daß eine Importprotektion im Nichtagrarbereich den Agrarsektor implizit besteuert und daß die Besteuerung für den Agrarexportsektor besonders hoch ist. Die Analysen für Kolumbien, Nigeria, Zaire, Mauritius und die Philippinen weisen Inzidenzparameter für Agrarexportgüter aus, die generell über 0,4 und mehrfach über 0,8 liegen.

Die umfassendste quantitative Analyse des Einflusses der direkten und der indirekten Agrarpolitik auf den Agrarsektor in Entwicklungsländern erfolgte im Rahmen des Weltbankprojekts „The Political Economy of Agricultural Pricing Policies“. Die Ergebnisse des Projekts sind erst teilweise veröffentlicht¹². Ziel des Weltbankprojekts ist es, für 18 Entwicklungsländer den zeitlichen Ablauf der Agrarpolitik und deren Auswirkungen auf Produktion, Konsum, Handel, Einkommensverteilung, Ressourcentransfer und das Staatsbudget zu untersuchen. Dabei wird nicht das Konzept der wahren Protektion verwendet. Statt dessen werden Preise für Agrarprodukte in Relation zum Preisindex des Nichtagrarsektors in den Situationen mit und ohne handelspolitische Interventionen im Nichtagrarbereich abgebildet. Dabei wird der Gleichgewichtswechselkurs über simulierte Verschiebungen am Devisenmarkt modelliert, die sich in der Situation ohne Intervention ergeben hätten.

In den ersten veröffentlichten Querschnittsuntersuchungen [Schiff (1988)] aus dem Projekt sind folgende Ergebnisse besonders bemerkenswert:

1. Wie im Beispiel Peru ist in fast allen 18 Entwicklungsländern grundsätzlich zwischen Nahrungs- und Exportgütern zu unterscheiden. Beide Sektoren werden deutlich unterschiedlich behandelt.
2. Die meisten Exportgüter werden direkt besteuert, und dazu kommt in fast allen Fällen eine starke indirekte Besteuerung über die allgemeine Wirtschaftspolitik. Nur in Chile und Portugal verbleibt eine positive Protektion, während in den meisten Ländern eine hohe negative Protektion vorliegt.
3. Bei Nahrung importgütern liegt überwiegend eine positive Protektion in der direkten Agrarpolitik vor. Diese wird jedoch in der Mehrzahl der Länder durch die negative Protektion der indirekten Agrarpolitik überkompensiert. Generell werden in fast allen Entwicklungsländern Agrarexportgüter gegenüber Nahrungsgütern diskriminiert.

¹² Vgl.: Krueger / Schiff / Valdés (1988). Die 18 Länderstudien betreffen folgende Länder: Ägypten, Argentinien, Brasilien, Chile, Côte d'Ivoire, Dominikanische Republik, Ghana, Kolumbien, Korea, Malaysia, Marokko, Pakistan, die Philippinen, Portugal, Sambia, Sri Lanka, Thailand und die Türkei. Bei der XX International Conference of Agricultural Economists 1988 wurde eine ganze Reihe von Beiträgen aus dem Projekt vorgestellt [z. B. Krueger (1988); Schiff (1988)]. Einige der 18 Länderstudien sind schon veröffentlicht [Avillez / Finan / Josling (1988); Dethier (1989); Jansen (1988); Greene / Roe (1989); Moon / Kang (1989)].

Übersicht 2: Ansätze und Ergebnisse wichtiger Studien zu den Wirkungen der indirekten Agrarpolitik von Entwicklungsländern auf deren Agrarsektoren

Autoren	Untersuchungsperiode/ untersuchtes Land	Untersuchte Politik	Methodischer Ansatz	Wichtige Ergebnisse
Garcia (1981)	1970-79; Kolumbien	Wirkungen einer Importzollpolitik auf den Exportsektor	Konzept der wahren Protektion	Berechnung des Inzidenzparameters ω : 0,9486 (alle Exporte); 0,9695 (alle Exporte außer Kaffee); 0,9641 (Kaffee)
Tshibaka (1986)	1970-82; Zaïre	Wirkungen der allgemeinen Handelspolitik und der Wechselkurspolitik auf den Exportsektor	Konzept der wahren Protektion	Berechnungen des Inzidenzparameters ω : 0,522 (alle Exporte); 0,407 (Agrarexporte); 0,721 (Nichtagrarexporte)
Oyejide (1986)	1960-82; Nigeria	Wirkungen der allgemeinen Handelspolitik und Wechselkurspolitik auf die relativen Preise	Konzept der wahren Protektion	Berechnung des Inzidenzparameters ω : 0,5518 (alle Exporte); 0,8435 (Agrarexporte); 0,6911 (Ölexporte); 0,8325 (Kakaoexporte); 0,7936 (Palmkernelexporte)
Greenaway/ Milner (1986)	1976-82; Mauritius	Wirkungen der Importprotektion im Industriesektor auf Exportsektoren	Konzept der wahren Protektion	Berechnungen des Inzidenzparameters ω : 0,7171 (Zucker); 0,8303 (Zucker und Tee); 0,6636 (nichttraditionelle Exporte)
Bautista (1987)	1950-76; Philippinen	Wirkungen einer Importsubstitutionspolitik auf den Exportsektor	Konzept der wahren Protektion	Berechnungen des Inzidenzparameters ω : 0,858 bzw. 0,846 (alle Exporte); 0,657 (traditionelle Agrarexporte)

<p>Valdés (1973)</p> <p>1945-65; Chile</p>	<p>Messung von Protektionsraten im Agrarsektor als Folge der Handelspolitik und von Folgewirkungen für den Handelsbilanzsaldo im Agrarsektor</p>	<p>Durchschnittliches Protektionsniveau im Nichtagrarsektor höher als im Agrarsektor; negative Protektionsraten bei Weizen, Rindfleisch, Wolle und Schafffleisch; weniger diskriminierende Handelspolitik hätte das Handelsdefizit im Agrarbereich stark reduziert</p>
<p>Krueger/Schiff/ Valdés (1988) – Schiff (1988) – Krueger (1988)</p>	<p>1975-84; 18 Entwicklungsländer</p>	<p>Berechnung der effektiven Nettoprotektionsraten und Ermittlung der Außenhandelseffekte über angenommene Preiselastizitäten</p> <p>Wirkungen der direkten und indirekten Agrarpolitik auf die Ameize für den Agrarsektor</p> <p>Berechnungen der relativen Preise zwischen Agrarsektor und Nichtagrarsektor in den Situationen mit und ohne Agrarpolitik und von Folgewirkungen der Agrarpolitik auf Produktion, Konsum, Handel, etc.</p> <p>a) In den meisten Fällen ist die Wirkung der indirekten Agrarpolitik auf die Anreize im Agrarexportsektor stärker als die der direkten Agrarpolitik. Überwiegend liegt eine Besteuerung des Agrarexportsektors vor, die meist sehr hoch ist. Nur Portugal und Korea protektionierten insgesamt ihre Agrarexportsektoren. b) Direkte Agrarpolitik protektionierte Importgüter, während die Exportgüter besteuert werden. Der Nettoeffekt der direkten und indirekten Agrarpolitik ist teils eine Besteuerung, teils eine Subventionierung der Agraimporte. c) Sowohl in Agrarexport- als auch -importsektoren wirkten sich Agrarpolitiken überwiegend deutlich preisstabilisierend aus.</p>

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den genannten Quellen.

Ein gemeinsames Merkmal der genannten Studien ist, daß primär die Effekte auf die Preisrelationen untersucht werden. Implikationen für den Agraraußehandel werden nicht oder nur unter der Vorgabe von Elastizitätskoeffizienten modelliert [Valdés (1973)]. Auch die Länderstudien aus dem Weltbankprojekt arbeiten weitgehend mit vorgegebenen Elastizitäten [vgl. z. B. Jansen (1988), Chapter 3]. Bei der Quantifizierung von Angebots- und Exportangebotsreaktionen verbleiben wichtige Aufgaben für die zukünftige Forschung.

D. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Im vorliegenden Beitrag wurde untersucht, wie nationale Agrarpolitiken den Agraraußehandel von Entwicklungsländern beeinflussen. Es wurden eigene quantitative Analysen vorgestellt und ein Literaturüberblick über andere empirische Studien gegeben. Folgende Schlußfolgerungen lassen sich ziehen:

1. Am Beispiel der EG-Zuckermarktpolitik wurde aufgezeigt, wie sich protektionistische Agrarpolitiken der Industrieländer auf den Agraraußehandel und den Wohlstand von Entwicklungsländern auswirken. Im Durchschnitt der Jahre 1968-81 zeigte sich ein preissenkender Effekt auf den Weltmarktpreis von 3,1 vH und eine um knapp 31 vH erhöhte Instabilität des Weltmarktpreises. Durch den preissenkenden Effekt sanken die Exporterlöse zuckerexportierender Entwicklungsländer und die Importausgaben zuckerimportierender Entwicklungsländer. Es ergab sich ein Nettowohlstandsverlust der Gesamtheit der Entwicklungsländer als Folge der EG-Zuckerpolitik. Eine Liberalisierung der EG-Politik hätte einen entsprechenden Wohlstandsgewinn zur Folge gehabt. Die quantitative Analyse zeigte, daß das Liberalisierungspotential sehr stark von Jahr zu Jahr schwankt. Eine Betrachtung eines einzelnen Untersuchungsjahres, wie dies in bisherigen Studien üblich war, wird daher in aller Regel irreführend sein.
2. Am Beispiel der peruanischen Agrarpolitik wurde gezeigt, daß auch auf Seiten von Entwicklungsländern ein Liberalisierungspotential besteht. Durch eine Vielzahl von Maßnahmen der direkten und der indirekten Agrarpolitik war in Peru der Agrarsektor gegenüber dem industriellen Sektor benachteiligt und innerhalb des Agrarsektors der Agrarexportsektor gegenüber den Agrarimportgütern, insbesondere Weizen und Reis. Nahrungsmittelsubventionen über das multiple Wechselkurssystem erhöhen die Importabhängigkeit des Landes bei Nahrungsmitteln und erhöhen die Devisenausgaben des Landes für Agrarimporte. Direkte und indirekte Belastungen des Agrarexports mindern die Exportmenge und die Exporterlöse aus dem Agrarsektor. Eine Entzerrung der Preisrelationen im Agrarsektor würde den Devisenbeitrag des Agrarsektors und den nationalen Wohlstand erhöhen.

Insgesamt läßt sich zusammenfassen, daß über eine gemeinsame Liberalisierung der Agrarpolitik in Industrieländern und der direkten und indirekten

Agrarpolitik in Entwicklungsländern einer Diskriminierung des Agrarsektors in Entwicklungsländern deutlich entgegengewirkt werden könnte. Will man sich über Liberalisierungschancen auf internationaler Ebene äußern, ist es von zunehmender Bedeutung, den Begriff der Liberalisierung klar zu definieren. Im traditionellen ökonomischen Sinne bedeutet Liberalisierung eine Annäherung der Agrarpreise in Industrieländern an die Weltmarktpreise. In der internationalen Liberalisierungsdebatte werden aber vornehmlich Eingriffe beklagt, die den Agrarexport erhöhen. Liberalisierung wäre dann zu verstehen als Annäherung des Agraraußendienstes an dessen Niveau in einer Freihandels situation. Eine Liberalisierung im ersten Sinne, d. h. über einen Abbau der Preisprotektion, erscheint auf Seiten der EG unrealistisch. Wesentlich realistischer erscheint eine Liberalisierung im zweiten Sinne, weil sie mit der zunehmenden Tendenz zu Quotenregelungen vereinbar ist. Die EG kann in internationalen Verhandlungsrunden versuchen, überhöhten Agrarexporten durch Quoten entgegenzuwirken. Gleichzeitig kann eine bestehende Preisprotektion im Rahmen der Quoten beibehalten werden.

Literatur

- Alvarez, E. (1983), *Política Económica y Agricultura en el Perú, 1969-1979*. (Instituto de Estudios Peruanos), Lima.
- Anderson, K. und Y. Hayami (eds.) (1986), *The Political Economy of Agricultural Protection*. Sydney, London, Boston.
- Avillez, F., T. J. Finan und T. Josling (1988), *Trade, Exchange Rates, and Agricultural Pricing Policy in Portugal*. (World Bank Comparative Studies, The Political Economy of Agricultural Pricing Policies), Washington, D.C.
- Bautista, R. M. (1987), *Production Incentives in Philippine Agriculture: Effects of Trade and Exchange Rate Policies*. (Research Report 59, International Food Policy Research Institute), Washington, D.C.
- Bolling, C. (1988), *Price and Exchange Rate Transmission Revisited: The Latin America Case*. In: Carter, C. A. und W. H. Gardiner (eds.), *Elasticities in International Agricultural Trade*. Boulder, London, S. 163-194.
- Bredahl, M. E., W. H. Meyers und K. J. Collins (1979), *The Elasticity of Foreign Demand for U.S. Agricultural Products: The Importance of the Price Transmission Elasticity*. „American Journal of Agricultural Economics“, Vol. 61, S. 58-63.
- Bureau of Agricultural Economics (1985), *Agricultural Policies in the European Community. Their Origins, Nature and Effects on Production and Trade*. (Policy Monograph No. 2), Canberra.
- Burniaux, J.-M. und J. Waelbroeck (1985), *The Impact of the CAP on Developing Countries: A General Equilibrium Analysis*. In: Stevens, C. und J. V. van Themaat (eds.), *Pressure Groups, Policies and Development. The Private Sector and EEC-Third World Policy*. (EEC and the Third World: A Survey 5), London, S. 123-140.
- Byerlee, D. (1987), *The Political Economy of Third World Food Imports: The Case of Wheat*. „Economic Development and Cultural Change“, Vol. 35, S. 307-328.

- Cuddy, J. D. A. und P. A. Della Valle* (1978), Measuring the Instability of Time Series Data. „Oxford Bulletin of Economics and Statistics“, Vol. 40, S. 79-85.
- Dethier, J.-J.* (1989), Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Egypt. Volume I: The Country Study. Volume II: Appendixes. Data and Methodology. (World Bank Comparative Studies, The Political Economy of Agricultural Pricing Policies), Washington, D.C.
- Dornbusch, R.* (1974), Tariffs and Nontraded Goods. „Journal of International Economics“, Vol. 4, S. 177-185.
- FAO (a), Trade Yearbook. Rome, versch. Jgg.
- (b), Production Yearbook. Rome, versch. Jgg.
- (1987), Agricultural Price Policies. Issues and Proposals. Rome.
- Fennell, R.* (1987), The Common Agricultural Policy of the European Community. Second edition, Oxford.
- Fischer, G., K. Frohberg, M. A. Keyzer und K. S. Parikh* (1988), Linked National Models: A Tool for International Food Policy Analysis. Dordrecht, Boston, London.
- García, J. G.* (1981), The Effects of Exchange Rates and Commercial Policy on Agricultural Incentives in Colombia: 1953-1978. (Research Report No. 24, International Food Policy Research Institute), Washington, D.C.
- Gardner, B.* (1988), Recent Studies of Agricultural Trade Liberalization. Invited Paper, XX International Conference of Agricultural Economists, Buenos Aires, Argentina, August 19-20.
- Gemmill, G. T.* (1976), the World Sugar Economy: An Econometric Analysis of Production and Policies. Ph. D. Thesis, Michigan State University.
- Greenaway, D. und C. Milner* (1986), Estimating the Shifting of Protection Across Sectors: An Application to Mauritius. „Industry and Development“, No. 16, S. 1-22.
- (1987), „True Protection“ Concepts and Their Role in Evaluating Trade Policies in LDCs. „Journal of Development Studies“, Vol. 23, S. 200-219.
- Greene, D. D. und T. L. Roe* (1989), Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in the Dominican Republic. Volume I: The Country Study. Volume II: Appendixes: Data and Methodology. (World Bank Comparative Studies, The Political Economy of Agricultural Pricing Policies), Washington, D.C.
- Großkopf, W.* (1979), EG-Zuckermarktpolitik. (Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft, Heft 224), Münster-Hiltrup.
- Gujarati, D. N.* (1988), Basic Econometrics. Second edition, Singapore.
- Hartmann, M. und P. M. Schmitz* (1987), Effects of the Common Agricultural Price Policy on the Third World. „Quarterly Journal of International Agriculture“, Vol. 26, S. 341-354.
- Herrmann, R.* (1990), The Differential Impact of World Prices and Exchange Rates on Food Imports: An Econometric Analysis for Peru. „Applied Economics“, Vol. 22, S. 569-577.

- Herrmann, R. und P. M. Schmitz (1984), Stabilizing Producers' Revenue by Fixing Agricultural Prices Within the EC? „European Review of Agricultural Economics“, Vol. 11, S. 395-414.
- Hojman, D. E. (1984), The Effects of Oil and Migration on Bananas, Cocoa, Coffee and Cotton Exports in Latin America. „Journal of Agricultural Economics“, Vol. XXXV, No. 1, S. 73-84.
- International Monetary Fund (1987), International Financial Statistics: Yearbook 1987. Washington, D.C.
- Jansen, D. (1988), Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Zambia. (World Bank Comparative Studies, The Political Economy of Agricultural Pricing Policies), Washington, D.C.
- Johnston, B., B. Krissoff, V. Roningen, J. Sullivan und J. Wainio (1988), Economic Effects of Agricultural Trade Liberalization on Developing Countries: A Partial Equilibrium Approach. Paper for the International Agricultural Trade Research Consortium Symposium, „Bringing Agriculture into the GATT“, Annapolis, Maryland, August 19-20.
- Just, R. E., D. L. Hueth und A. Schmitz (1982), Applied Welfare Economics and Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.
- Kerr, T. C. (1985), Trends in Agricultural Price Protection 1967-83. Background Paper for the World Development Report 1986 of the World Bank. Washington, D. C.
- Koester, U. (1982), Policy Options for the Grain Economy of the European Community: Implications for Developing Countries. (Research Report No. 35, International Food Policy Research Institute), Washington, D.C.
- Koester, U. und P. M. Schmitz (1982), The EC Sugar Market Policy and Developing Countries. „European Review of Agricultural Economics“, Vol. 9, S. 157-181.
- Krueger, A. O. (1988), Some Preliminary Findings from the World Bank's Project on the Political Economy of Agricultural Pricing. Plenary Paper, XX International Conference of Agricultural Economists, Buenos Aires, Argentina, 24-31 August.
- Krueger, A. O., M. W. Schiff und A. Valdés (1988), Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economywide Policies. „The World Bank Economic Review“, Vol. 2, No. 3, S. 255-271.
- Léon, C. A. Y. und D. Curonis (1987), La Alimentación en el Perú. (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico), Lima.
- Matthews, A. (1985), The Common Agricultural Policy and the Less Developed Countries. Dublin.
- Ministerio de Agricultura (1986), Plan de Desarrollo a Mediano Plazo del Sector Agrario 1986-1990. (Oficina Sectorial de Planificación Agraria), Lima.
- Mitchell, D. O. (1985), Import Demand for Grains: Implications for U.S. Agricultural Policy. (Division Working Paper No. 1985-5, Commodity Studies and Projections Division, The World Bank), Washington, D.C.
- Moon, P.-Y. und B.-S. Kang (1989), Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in the Republic of Korea. (World Bank Comparative Studies, The Political Economy of Agricultural Pricing Policy), Washington, D.C.

- OECD (1987), National Policies and Agricultural Trade. Paris.
- (1988), Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1988. Paris.
- Oyejide, T. A. (1986), The Effects of Trade and Exchange Rate Policies on Agriculture in Nigeria. (Research Report No. 55, International Food Policy Research Institute), Washington, D.C.
- Parikh, K. S., G. Fischer, K. Frohberg und O. Gulbrandsen (1988), Towards Free Trade in Agriculture. Dordrecht, Boston, Lancaster.
- Presidencia de la Republica (1987), Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990. (Instituto Nacional de Planificación), Lima.
- Roe, T., M. Shane, und D. H. Vo (1986), Price Responsiveness of World Grain Markets. The Influence of Government Intervention on Import Price Elasticity. (Economic Research Service, USDA, Technical Bulletin No. 1720), Washington, D.C.
- Runge, C. F. und G. H. Stanton (1988), The Political Economy of the Uruguay Round Negotiations: A View from Geneva. „American Journal of Agricultural Economics“, Vol. 70, S. 1146-1152.
- Salazar, J. C., C. Q. Velásquez, E. M. Málaga und R. Goméz-Velásquez (1986), Compendio Estadístico de la Economía Peruana 1970-84. (Instituto Peruano de Estudios Económicos y Sociales, I.P.E.E.S.), Lima.
- Schiff, M. (1988), Sector-Specific and Economywide Policies and Agricultural Incentives in LDCs. Contributed Paper, XX International Conference of Agricultural Economists, Buenos Aires, Argentina, August 24-31.
- Schwartz, N. E. und S. Parker (1988), Measuring Government Interventions in Agriculture for the GATT Negotiations. „American Journal of Agricultural Economics“, Vol. 70, S. 1137-1145.
- Sjaastad, L. A. (1980), Commercial Policy, „True“ Tariffs and Relative Prices. In: Black, J. und B. Hindley (eds.), Current Issues in Commercial Policy and Diplomacy. Papers of the Third Annual Conference of the International Economics Study Group. London, Basingstoke, S. 26-51.
- Tangermann, S., T. E. Josting und S. Pearson (1987), Multilateral Negotiations on Farm-support Levels. „The World Economy“, Vol. 10, S. 265-281.
- Timmer, C. P., W. P. Falcon und S. R. Pearson (1985), Food Policy Analysis. Second paperback printing, Baltimore, London.
- Tolley, G. S., V. Thomas und C. M. Wong (1982), Agricultural Price Policies and the Developing Countries. Baltimore, London.
- Tshibaka, T. B. (1986), The Effects of Trade and Exchange Rate Policies on Agriculture in Zaire. (Research Report No. 56, International Food Policy Research Institute), Washington, D.C.
- Tyers, R. und K. Anderson (1988), Liberalising OECD Agricultural Policies in the Uruguay Round: Effects on Trade and Welfare. „Journal of Agricultural Economics“, Vol. 39, S. 197-216.

- USDA (1987), Government Intervention in Agriculture. Measurement, Evaluation, and Implications for Trade Negotiations. (Economic Research Service, Foreign Agricultural Economic Report No. 229), Washington, D.C.
- Valdés*, A. (1973), Trade Policy and its Effect on the External Agricultural Trade of Chile 1945-1965. „American Journal of Agricultural Economics“, Vol. 55, S. 154-164.
- Valdés*, A. und J. Zietz (1980), Agricultural Protection in OECD Countries: Its Cost to Less-Developed Countries. (Research Report No. 21, International Food Policy Research Institute), Washington, D.C.
- Westlake*, M. J. (1987), The Measurement of Agricultural Price Distortion in Developing Countries. „The Journal of Development Studies“, Vol. 23, S. 367-381.
- Wickens*, M. R. und J. N. *Greenfield* (1973), The Econometrics of Agricultural Supply: An Application to the World Coffee Market. „The Review of Economics and Statistics“, Vol. 55, S. 433-440.
- World Bank (1986), World Development Report 1986. Washington, D.C.
- (1987), Social Indicators of Development 1987. Washington, D.C.
- (1988), World Development Report 1988. Washington, D.C.
- Zietz, J. (1986), Trade Liberalization in Cereals: Blessing or Curse to Developing Countries? „Journal of Economic Development“, Vol. 11, No. 2, S. 103-122.
- Zietz, J. und A. *Valdés* (1986), The Potential Benefits to LDCs of Trade Liberalization in Beef and Sugar by Industrialized Countries. „Weltwirtschaftliches Archiv“, Bd. 122, S. 93-112.

Anhang 1: Effekte der EG-Zuckermarktpolitik auf die Gruppe der zuckerexportierenden Entwicklungsländer, 1968–81^{a)}

Jahr	Zuckerexportpreis (\$ Tonne)		Zuckerexportmenge (1000 Tonnen)		Zuckerexporterlöse (Mio. \$)		Wohlstands- effekte der EG-Zucker- markt- politik (1 000 \$)			
	Mit EG- Zucker- markt- politik	Ohne EG- Zucker- markt- politik (vH)	Mit EG- Zucker- markt- politik	Ohne EG- Zucker- markt- politik (vH)	Mit EG- Zucker- markt- politik	Ohne EG- Zucker- markt- politik (vH)				
1968	106,88	138,28	-22,71	13 307,6	13 918,7	-4,39	1 422,3	1 924,7	-26,10	-427 835
1969	114,51	143,93	-20,44	13 150,4	13 685,1	-3,91	1 505,8	1 969,7	-23,55	-395 001
1970	132,74	158,44	-16,22	15 687,0	16 178,5	-3,04	2 082,4	2 563,4	-18,76	-409 617
1971	140,14	167,77	-16,47	15 376,1	15 866,0	-3,09	2 154,8	2 661,8	-19,05	-431 774
1972	161,58	186,82	-13,51	15 350,9	15 744,2	-2,50	2 480,5	2 941,3	-15,67	-392 446
1973	191,14	212,84	-10,19	16 529,9	16 842,5	-1,86	3 159,6	3 584,7	-11,86	-362 041
1974	412,92	391,48	+5,48	17 088,6	16 930,6	+0,93	7 056,2	6 628,0	+6,46	+364 647
1975	534,09	478,37	+11,65	15 987,5	15 683,4	+1,94	8 538,8	7 502,4	+13,81	+882 552
1976	332,08	336,53	-1,32	16 509,1	16 547,5	-0,23	5 482,3	5 568,8	-1,55	-73 646
1977	256,71	276,63	-7,20	20 066,1	20 329,2	-1,29	5 151,1	5 623,7	-8,40	-402 405
1978	297,62	324,51	-8,29	17 573,5	17 840,5	-1,50	5 230,3	5 789,4	-9,66	-476 157
1979	364,13	402,23	-9,47	18 431,7	18 760,3	-1,72	6 713,7	7 545,9	-11,03	-708 638
1980	565,32	557,75	+1,36	17 482,9	17 441,9	+0,24	9 883,4	9 728,2	+1,60	+132 190
1981	505,05	486,81	+3,75	18 040,3	17 925,0	+0,64	9 111,3	8 726,1	+4,41	+328 059

^{a)} Die Berechnungen beruhen auf Tabelle 1 und der dort zitierten Quelle, auf Handelsdaten aus FAO (a) sowie der im Text beschriebenen Methodik.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Anhang 2: Effekte der EG-Zuckermarktpolitik auf die Gruppe der zuckerimportierenden Entwicklungsländer, 1968-81)*

Jahr	Zuckerimportpreis (\$/Tonne)		Zuckerimportmenge (1000 Tonnen)		Zuckerimporterlöse (Mio. \$)		Wohlstands- effekte der EG-Zucker- markt- politik (1 000 \$)
	Mit EG- Zucker- markt- politik	Ohne EG- Zucker- markt- politik	Mit EG- Zucker- markt- politik (vH)	Ohne EG- Zucker- markt- politik	Mit EG- Zucker- markt- politik (vH)	Ohne EG- Zucker- markt- politik	
1968	72,55	93,86	-22,71	4 762,0	4 451,1	+6,99	345,5
1969	82,35	103,51	-20,44	4 968,4	4 679,4	+6,18	409,1
1970	95,87	114,43	-16,22	4 919,6	4 696,6	+4,75	471,6
1971	117,18	140,29	-16,47	5 357,0	5 110,2	+4,83	627,8
1972	159,15	184,01	-13,51	5 340,4	5 141,1	+3,88	849,9
1973	214,94	239,33	-10,19	6 494,4	6 314,0	+2,86	1 395,9
1974	430,33	407,99	+5,48	5 215,8	5 289,2	-1,39	2 244,5
1975	664,68	595,33	+11,65	5 570,3	5 733,5	-2,85	3 702,4
1976	427,95	433,70	-1,32	5 600,2	5 580,6	+0,35	2 396,6
1977	295,53	318,47	-7,20	8 226,4	8 066,8	+1,98	2 431,2
1978	271,98	296,55	-8,29	9 727,0	9 508,9	+2,29	2 645,6
1979	282,82	312,41	-9,47	9 038,3	8 805,6	+2,64	2 556,2
1980	545,42	538,12	+1,36	10 993,9	11 032,8	-0,35	5 996,3
1981	551,83	531,90	+3,75	11 828,0	11 942,6	-0,96	6 527,0

*) Die Berechnungen beruhen auf Tabelle 1 und der dort zitierten Quelle, auf Handelsdaten aus FAO (a) sowie der im Text beschriebenen Methodik.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Anhang 3: Effekte der EG-Zuckermarktpolitik auf Thailands Zuckerausfuhrsektor, 1968-81^a)

Jahr	Zuckerexportpreis (\$/Tonne)	Zucker- export- menge (Tonnen)	Zuckerexporterlöse (1.000 \$)	Wohlstandseffekte der EG-Politik für den Zuckersektor Thailands					
Mit EG- Zucker- markt- politik	Ohne EG- Zucker- markt- politik	Effekt der EG- Politik (vH)	Mit EG- Zucker- markt- politik ^b)	Ohne EG- Zucker- markt- politik	Effekt der EG- Politik (vH)	Absolut ^c) (1.000 \$) Pro Kopf (\$)			
1968	926,83	1.199,15	-22,71	41	38	49	-22,71	-11	-0,00
1969	140,04	176,03	-20,44	16.095	2.254	2.833	-20,44	-579	-0,02
1970	79,47	94,85	-16,22	56.678	4.504	5.376	-16,22	-872	-0,02
1971	105,08	125,80	-16,47	174.573	18.345	21.962	-16,47	-3.617	-0,10
1972	144,17	166,69	-13,51	421.616	60.786	70.219	-13,51	-9.493	-0,25
1973	206,69	230,15	-10,19	275.442	56.932	63.394	-10,19	-6.462	-0,16
1974	415,28	393,72	+5,48	444.067	184.411	174.837	+5,48	+9.574	+0,23
1975	472,26	422,99	+11,65	595.572	281.267	251.921	+11,65	+29.346	+0,70
1976	298,32	302,32	-1,32	1.124.301	335.403	339.903	-1,32	-4.500	-0,10
1977	221,04	238,19	-7,20	1.656.489	366.149	394.564	-7,20	-28.415	-0,65
1978	187,73	204,69	-8,29	1.040.100	195.259	212.900	-8,29	-17.641	-0,39
1979	197,43	218,08	-9,47	1.189.980	234.936	259.516	-9,47	-24.580	-0,53
1980	216,96	214,06	+1,36	366.261	79.465	78.401	+1,36	+1.064	+0,02
1981	392,47	378,30	+3,75	1.120.332	439.702	423.820	+3,75	+15.882	+0,33

^a) Die Berechnungen beruhen auf Tabelle 1 und der dort zitierten Quelle sowie der im Text beschriebenen Methodik.

^b) Die Zuckerexportmengen sind in den Situationen mit und ohne EG-Zuckermarktpolitik identisch, weil aufgrund der Schätzgleichung (13) von einem kurzfristig völlig preisunelastischen Exportangebot Thailands ausgingen wurde.

^c) Der Wohlstandseffekt ist mit dem Effekt auf die Exporterlöse identisch, den die EG-Zuckermarktpolitik verursacht hat. Der Grund ist das kurzfristig völlig preisunelastische Exportangebot Thailands.
Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten aus FAO (a) und IMF (1987).

Anhang 4: Effekte der EG-Zuckermarktpolitik auf Malaysias Zuckernimportsektor, 1968-81^{a)}

Jahr	Zuckerimportpreis (\$/Tonne)	Zuckerimportmenge (Tonnen)		Zuckerimportwert (1 000 \$)		Wohlstandseffekte der EG-Politik für den Zuckersektor		
		Mit EG- Zucker- markt- politik	Ohne EG- Zucker- markt- politik	Effekt der EG- Politik (vH)	Mit EG- Zucker- markt- politik	Ohne EG- Zucker- markt- politik	Effekt der EG- Politik (vH)	Absolut (1 000 \$)
1968	57,70	74,65	-22,71	361 441	335 832	+7,63	20 855	25 071
1969	69,64	87,54	-20,44	362 382	339 496	+6,74	25 237	29 718
1970	89,98	107,40	-16,22	395 296	375 834	+5,18	35 568	40 364
1971	112,66	134,87	-16,47	298 241	283 317	+5,27	33 600	38 212
1972	150,55	174,06	-13,51	350 877	336 648	+4,23	52 825	58 598
1973	194,59	216,67	-10,19	327 244	317 360	+3,11	63 677	68 763
1974	280,05	265,51	+5,48	344 441	349 720	-1,51	96 462	92 856
1975	332,06	297,41	+11,65	313 612	323 627	-3,09	104 138	96 251
1976	304,48	308,57	-1,32	302 535	301 387	+0,38	92 116	92 998
1977	237,09	255,49	-7,20	385 955	377 813	+2,16	91 507	96 528
1978	267,87	292,07	-8,29	378 824	369 591	+2,50	101 476	107 947
1979	282,95	312,55	-9,47	401 303	390 072	+2,88	113 548	121 917
1980	405,75	400,32	+1,36	475 244	477 075	-0,38	192 831	190 982
1981	464,33	447,56	+3,75	396 385	400 567	-1,04	184 054	179 278

^{a)} Die Berechnungen beruhen auf Tabelle 1 und der dort zitierten Quelle sowie der im Text beschriebenen Methodik.
Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten aus FAO (a) und IMF (1987).

Anhang 5: Indikatoren zur Entwicklung des Agrar- und Ernährungssektors in Peru

Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt:	1965: 18 vH 1986: 11 vH
Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung an der gesamten Erwerbsbevölkerung:	1965: 1986: 50vH 40 vH
Durchschnittliches jährliches Wachstum der Agrarproduktion:	1961/65–1986: +1,3 vH
Durchschnittliches jährliches Wachstum der Nahrungsmittelproduktion:	1961/65–1986: +1,6 vH
Durchschnittliches Wachstum der Getreideproduktion pro Jahr:	1961/65–1986: +2,1 vH
Durchschnittliches Bevölkerungswachstum pro Jahr:	1961/65–1986: +2,7 vH
Devisenbeitrag des Agrarsektors (Exporterlöse abzüglich Importausgaben):	1964/66: +249,9 Mill. \$ 1985/87: -212,8 Mill. \$
Anteil der Agrarimporte an den Gesamtimporten:	1964/66: 17,1 vH 1986: 23,9 vH
Anteil der Getreideimporte an den Gesamtimporten:	1964/66: 7,0 vH 1986: 10,1 vH
Verfügbarkeit an Kalorien, pro Kopf und Tag:	1965: 2324 1985: 2120
Verfügbarkeit an Proteinen, g pro Kopf und Tag:	1961–63: 60,8 1983–85: 56,8
Anteil der städtischen Bevölkerung an der Gesamtbewölkung:	1965: 52 vH 1986: 68 vH

Quellen: FAO, FAO Production Yearbook. Rome, versch. Jgg; FAO, FAO Trade Yearbook. Rome, versch. Jgg; World Bank (1987); World Bank (1988); eigene Berechnungen.

*Anhang 6***Trends in der nominalen Protektion des peruanischen Agrarsektors, 1963–85 (1963 = 100)**

Jahr	Nominale Protektionskoeffizienten ^{a)} für Nahrungsgüter			Nominale Protektionskoeffizienten ^{a)} für Exportgüter	
	Weizen	Reis	Mais	Baumwolle	Kaffee
1963	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1964	87,01	161,98	61,99	99,76	75,01
1965	108,02	189,35	57,72	92,54	78,52
1966	171,34	207,71	68,12	105,20	55,01
1967	175,99	198,67	37,53	106,89	60,55
1968	175,07	196,43	94,71	96,83	65,09
1969	191,64	222,76	81,57	108,76	74,53
1970	179,55	— ^{b)}	44,24	116,51	62,79
1971	183,30	— ^{b)}	27,87	112,95	62,50
1972	214,53	— ^{b)}	112,46	110,93	61,06
1973	168,66	197,99	116,15	119,01	62,20
1974	170,99	143,85	87,68	87,39	57,95
1975	155,60	162,56	78,06	96,49	73,77
1976	137,15	240,16	89,33	61,65	27,46
1977	211,15	— ^{b)}	84,05	64,70	56,05
1978	160,80	— ^{b)}	71,32	57,56	55,77
1979	160,44	246,14	64,93	62,47	55,03
1980	152,44	204,53	95,07	86,67	56,78
1981	155,06	148,25	75,67	91,57	48,44
1982	125,26	252,07	92,06	101,54	33,82
1983	156,44	148,99	79,67	100,96	39,95
1984	239,32	162,43	68,71	160,70	59,06
1985	186,95	— ^{b)}	108,30	124,37	60,00
Durchschnittliches jährliches Wachstum der Protektion:	+2,9 vH	+2,3 vH	+0,4 vH	+1,0 vH	-2,3 vH

^{a)} Die nominalen Protektionskoeffizienten wurden als Relation zwischen Produzentenpreisen und Außenhandelspreisen ermittelt. Die Außenhandelspreise liegen bei den Importgütern auf cif-Basis und den Exportgütern auf fob-Basis vor.

^{b)} Internationaler Handel Perus mit Reis war in diesen Jahren nicht vorhanden oder so niedrig, daß sich verzerrte Außenhandelspreise ergeben hätten.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von FAO, FAO Trade Yearbook. Rome, versch. Jgg. und unveröffentlichten Daten über Produktionswert und Produktionsmengen der Grupo Analisis Politica Agricola (GAPA), Lima 1987.

*Anhang 7***Trends in den relativen Preisen zwischen Agrarprodukten in Peru, 1963–85 (1963=100)**

Jahr	Preisrelationen auf Produzentenebene zwischen Nahrungs- und Exportgütern					
	Weizen/ Baum- wolle	Reis/ Baum- wolle	Mais/ Baum- wolle	Weizen/ Kaffee	Reis/ Kaffee	Mais/ Kaffee
1963	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1964	88,22	104,09	86,99	93,95	110,85	92,64
1965	107,82	123,72	111,07	108,30	124,27	111,55
1966	145,30	139,57	120,78	223,84	215,02	186,06
1967	141,15	138,55	119,32	242,46	238,00	204,97
1968	157,79	171,87	124,47	245,86	267,80	193,94
1969	170,28	178,49	126,39	226,65	237,57	168,22
1970	139,30	160,68	145,69	174,28	201,04	182,28
1971	132,44	148,82	137,17	213,73	240,18	221,38
1972	146,16	146,02	144,29	242,67	242,43	239,56
1973	105,78	93,14	121,91	218,97	192,81	252,36
1974	113,29	102,37	130,32	233,64	211,12	268,77
1975	198,58	164,70	177,58	317,10	263,01	283,57
1976	168,72	138,01	169,46	281,47	230,24	282,71
1977	182,72	137,92	130,54	92,29	69,66	65,93
1978	199,45	156,24	158,24	109,34	85,65	86,75
1979	168,28	172,88	127,97	116,49	119,68	88,59
1980	163,14	176,20	131,20	137,32	148,31	110,43
1981	166,86	193,81	133,77	232,18	269,68	186,14
1982	157,11	222,82	149,37	222,19	315,12	, 211,24
1983	173,94	156,44	128,37	261,16	234,89	192,73
1984	109,25	72,32	60,16	200,86	132,98	110,61
1985	138,09	111,79	124,72	133,61	108,16	120,67
Durchschnittliche jährliche Änderung der Preisrelation:	+1,5 vH	+0,5 vH	+1,0 vH	+1,3 vH	+0,4 vH	+0,9 vH
Ø 1963/64/65-						
1983/84/85:	+1,8 vH	+0,2 vH	+0,2 vH	+3,5 vH	+1,8 vH	+1,7 vH

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von unveröffentlichten Daten über Produktionswert und Produktionsmengen der Grupo Analisis Politica Agricola (GAPA), Lima 1987.

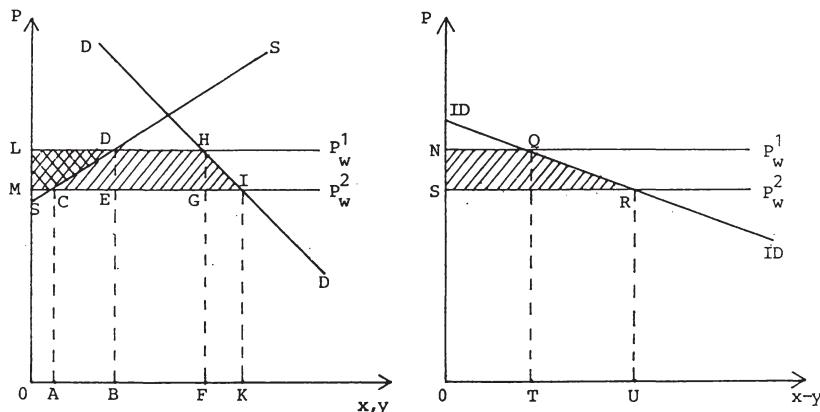
Zur Schätzung von Wohlfahrtseffekten protektionistischer Maßnahmen — mit Beispielen aus ASEAN-Ländern

Von Oskar Gans, Heidelberg

1. Um der Eigenständigkeit des Themas und der Korreferatsfunktion gleichzeitig gerecht werden zu können, müssen wir uns auf die Diskussion eines Teilaспектs des 3. Hauptreferats beschränken. Zur Analyse des von Roland Herrmann verwendeten *Bewertungsverfahrens*— und nur hierum geht es — wird auf einige neuere Arbeiten des Südasien-Instituts (Lehrstuhl für Internationale Entwicklungs- und Agrarpolitik) und der Forschungsstelle für internationale Agrarentwicklung e.V. zurückgegriffen (Gans, 1990a, 1990b; Gans und Marggraf 1990; Klümper 1990; Kramer, 1988; Oberländer, 1985, 1986).

2. Wir wollen zunächst auf die weit verbreitete Praxis eingehen, *nationale Wohlfahrtsmessungen* auf der Grundlage von *Importnachfrage-* bzw. *Exportangebotsfunktionen* vorzunehmen. Diese Vorgehensweise sei kurz mit Hilfe einer einfachen Grafik (Übersicht 1) skizziert; wir wählen den Fall eines Nettoimportlandes (Importnachfragefunktion).

*Übersicht 1
Wohlfahrtsmessungen in partiellen Marktmodellen*



SS: Inländische Angebotsfunktion

NN: Inländische Nachfragefunktion

IDID: Inländische Importnachfragefunktion

p_w^1 : Weltmarktpreis in der Ausgangslage

p_w^2 : Weltmarktpreis nach wirtschaftlicher Intervention in Netto-Export-Ländern

x: Inländische Nachfragemenge

y: Inländische Angebotsmenge

Folgen wir der von Roland Herrmann (Herrmann, 1989, Abschnitt B I) mit Gleichung (8) beschriebenen Meßvorschrift (die sich dort allerdings auf die Gesamtheit der zuckerimportierenden Entwicklungsländer bezieht), dann wird die preisinduzierte Wohlfahrtsänderung durch die Fläche $SNQR$ im rechten Teil der Übersicht 1 genau erfaßt. Gemessen wird offenbar die Änderung einer Art „Nettokonsumentenrente“, die sich, wie der linke Teil von Übersicht 1 verdeutlicht, als Differenz aus

- der Änderung der („eigentlichen“) Konsumentenrente (Fläche $MLHI$) und
 - der Änderung der Produzentenrente (Fläche $MLDC$)
- ergibt. Es gilt: Fläche $SNQR$ = Fläche $CDHI$.

3. Betrachten wir das hier gewählte Meßverfahren auf dem Hintergrund der traditionellen Wohlfahrtsökonomik. Akzeptiert man die üblichen Grundannahmen der Kosten-Nutzen-Analyse, dann läßt sich für den Fall variabler Preise und Einkommen folgendes *Wohlfahrtsmaß* herleiten (s. z. B. Gans und Marggraf, 1990, S. 42).

$$(1) \quad \Delta W = - \sum_{i=1}^2 \int \tilde{x}_i dp_i + \Delta E$$

$1 = p_i^1$: Preis des Gutes i in der Ausgangslage

$2 = p_i^2$: Preis des Gutes i nach (z. B.) wirtschaftspolitischer Intervention

\tilde{x}_i : Kompensierte Nachfragefunktion

ΔE : Veränderung von Renten- und Transfereinkommen

Da wir hier lediglich den Preis eines Gutes j (Zucker) variiieren, kann Gleichung (1) zu

$$(2) \quad \Delta W = - \int_1^2 \tilde{x}_j dp_j + \Delta E$$

vereinfacht werden.

In dem Zuckermarktmodell kommen Transfereinkommen nicht vor, so daß ΔE allein die Veränderung der Produzentenrente angibt:

$$(3) \quad \Delta E = \int_1^2 y_j dp_j$$

Substitution in Gleichung (2) ergibt

$$(4) \quad \Delta W = - \int_1^2 \tilde{x}_j dp_j + \int_1^2 y_j dp_j$$

(Es ist zu beachten, daß wir hier die Annahme übereinstimmender Konsumen- und Produzentenpreise des Zuckermarktmodells übernehmen.)

Überprüfen wir nun die in Übersicht 1 skizzierten Verfahren anhand der Gleichung (4). Die Fläche $MLDC$ entspricht genau dem zweiten Summanden auf der rechten Seite von Gleichung (4). Die Übereinstimmung des ersten Summanden mit der Fläche $MLHI$ ist nur dann gegeben, wenn die Kurve DD nicht eine Marshall- sondern eine *einkommenskompensierte* (Hicks-) Nachfragefunktion abbildet. Hierüber wird im Referat nichts ausgesagt. Der Schätzgleichung (14) (s. Herrmann, 1989) kann jedoch entnommen werden, daß von der Vorstellung einer Marshall-Nachfragekurve ausgegangen wurde; dies ist erkennbar an der Verwendung des Nominaleinkommens als Argumentwert der (Nettoimport-)Nachfragefunktion.

Tatsächlich sind wir nicht in der Lage, kompensierte Nachfragefunktionen direkt zu schätzen, weil sie den Nutzen als Argumentwert enthalten, dieser aber nicht beobachtet werden kann. Dennoch muß man in der empirischen Wohlfahrtsanalyse auf kompensierte Nachfragefunktionen nicht verzichten, weil sie sich aus Marshall-Nachfragefunktionen ableiten lassen. Dies ist aber nur möglich im Rahmen eines „*dekompositiven*“ Verfahrens (s. linke Seite von Übersicht 1), in dem, anders als bei Verwendung von Importnachfragefunktionen, die Marshall-Nachfragefunktion getrennt von der Angebotsfunktion ausgewiesen wird.

Nur der Vollständigkeit halber sei angemerkt, daß zur Vermeidung von Inkonsistenzen von solchen Hicks-Nachfragefunktionen ausgegangen werden sollte, die den Nutzenparameter U^2 , d. h. das Nutzenniveau *nach* Realisierung einer Maßnahme, enthalten. Hiermit korrespondieren das Hicks'sche Wohlfahrtsmaß der äquivalenten Variation und das Konzept der Zahlungsbereitschaft (vgl. z. B. Gans und Marggraf, 1990, Abschnitt 1.3.1.1).

4. Der *erste Einwand* gegen das von Herrmann angewandte Verfahren der Schätzung von Wohlfahrtseffekten wurde *theoretisch* vorgetragen; über seine *empirische* Relevanz ist damit noch nichts ausgesagt. Da sich jedoch Marshall-Nachfragefunktionen in kompensierte Nachfragefunktionen überführen lassen, können leicht Hinweise auf die Größenordnung des „Fehlers“ gewonnen werden.

Die Transformation erfolgt über die Slutsky-Gleichung:

$$(5) \quad \frac{\delta x_i}{\delta p_j} = \frac{\delta \tilde{x}_i}{\delta p_j} - x_j \frac{\delta x_i}{\delta Y}$$

Herrmann berechnet Wohlfahrtswirkungen mit Hilfe von Funktionen, die Preiselastizitäten als Parameter enthalten. Es erscheint daher zweckmäßig, die Slutsky-Gleichung in Elastizitätsschreibweise zu verwenden.

$$(6) \quad \frac{\delta x_i \cdot p_j}{\delta p_j \cdot x_i} = \frac{\delta \tilde{x}_i \cdot p_j}{\delta p_j \cdot x_i} - \frac{x_j \cdot p_j}{Y} \frac{\delta x_i}{\delta Y} \frac{Y}{x_i}$$

$$\epsilon_{ij} \quad \hat{\epsilon}_{ij} \quad b_j \quad \eta_i$$

ϵ_{ij} : (Cournot-)Elastizität der Nachfrage nach Gut i in bezug auf den Preis des Gutes j

$\hat{\varepsilon}_{ij}$: Kompensierte (Slutsky-)Elastizität der Nachfrage nach Gut i in bezug auf den Preis des Gutes j

b_j : Budgetanteil des Gutes j

η_i : Einkommenselastizität des Gutes i

Da hier lediglich die direkte Preiselastizität von Zucker (j) interessiert ($i = j$), sind allein die Größen ε_{jj} , $\hat{\varepsilon}_{jj}$, b_j und η_j von Bedeutung. Die der Marshall-Nachfragefunktion entsprechende Cournot-Elastizität (ε_{jj}) weicht offenbar umso weniger von der kompensierten Preiselastizität ab, je geringer der Budgetanteil des Gutes j und/oder je geringer die Einkommenselastizität des Gutes j ist.

Um die relativen Größenordnungen von kompensierten und nichtkompensierten Preiselastizitäten zu illustrieren, greifen wir auf eine ökonometrische Untersuchung zum *indonesischen Ernährungssektor* zurück, die auf einem AIDS-(„Almost Ideal Demand System“) Ansatz beruht und sich auf einen Stichprobenumfang von $n = 55000$ (Haushalte) stützt (Klümper, 1990, S. 252ff.). Es wurden 9 der insgesamt 18 Produkte bzw. Produktgruppen ausgewählt; wir beschränken uns zudem auf den Fall „Indonesien — gesamte Stichprobe“.

Aus Übersicht 2 geht hervor, daß sich in den meisten Fällen kompensierte und unkompensierte Preiselastizitäten nur unwesentlich voneinander unterscheiden; beim hier vor allem interessierenden Gut Zucker beträgt der Unterschied lediglich 0,03. Übersicht 2 zeigt aber auch, daß die Abweichungen kaum vernachlässigt werden dürfen, wenn, selbst bei einkommensunelastischer Nachfrage, ein relativ hoher Einkommensteil für ein Gut ausgegeben wird (wie z. B. bei Reis).

Über die *Fehlerfortpflanzung* im Rahmen kosten-nutzen-analytischer Verfahren ist mit der Angabe von Elastizitätsdifferenzen noch nichts gesagt. Wir verweisen hier auf den „klassischen“ Beitrag von Willig (Willig, 1976).

5. Einen zweiten *Einwand* leiten wir nicht aus dem Meßverfahren, sondern aus der ökonomischen Modellkonstruktion her. Gemeint ist, daß der *partialanalytische* Rahmen möglicherweise zu eng gezogen ist. Dies wäre hier dann der Fall, wenn erstens nennenswerte Wirkungen vom Zuckermarkt auf sonstige Märkte ausgehen *und* merkliche Rückwirkungen von diesen Märkten auf den Zuckermarkt zu erwarten sind. Quantitativ bedeutsame Interdependenzen sind gerade im Agrarsektor zu vermuten. Soweit empirische Analysen diese Vermutung stützen, sollten die herkömmlichen Nachfrage- und Angebotsfunktionen durch sog. *Gleichgewichtsnachfrage-* bzw. *Gleichgewichtsangebotsfunktionen* ersetzt werden, die die Interdependenzbeziehungen zu anderen Märkten berücksichtigen (s. z. B. Oberländer, 1985, S. 53ff.). Es läßt sich zeigen, daß diese Konstruktionen *unmittelbar* für Wohlfahrtsmessungen herangezogen werden können (s. z. B. Just, Hueth und Schmitz, 1982, S. 177ff.).

Übersicht 2
Kompensierte und unkompensierte Eigenpreiselastizitäten (Indonesien 1981)

Grundnahrungsmittel und Zucker	(1) Eink.- Elastiz. η_i	(2) Ausgaben- anteile b_j	(3) Unkompens. Preiselast. ε_{ij}	(4) Kompens. Preiselast. $\hat{\varepsilon}_{ij}$
Reis	0,51	0,2262	-0,66	-0,54
Mais	-0,60	0,0180	-0,51	-0,52
Weizen	1,19	0,0007	-0,97	-0,97
Cassava	-0,35	0,0083	-0,54	-0,54
Süßkartoffeln	0,53	0,0019	-1,61	-1,61
Erdnüsse	1,24	0,0017	-1,31	-1,31
Sojabohnen	0,79	0,0179	-0,98	-0,96
Sonst. Gnm.	0,90	0,0052	-1,67	-1,67
Zucker	0,84	0,0364	-0,73	-0,70

Quelle: Klümper, 1990

(1) Klümper, 1990, S. 276

(2) Klümper, 1990, S. 523

(3) Klümper, 1990, S. 280

(4) Klümper, 1990, S. 279

(4)=(3)+(1)x(2)

Hinweise auf die Existenz solcher Interdependenzzusammenhänge enthält die o. a. Indonesienstudie (Klümper, 1990, S. 279). Der Leser findet dort u. a. einen Satz von 64 *Nachfrageelastizitäten* für 8 Grundnahrungsmittel. Von Interesse sind die (oberhalb und unterhalb der Hauptdiagonalen ausgewiesenen) 56 Kreuzpreiselastizitäten, von denen ein bemerkenswert hoher Anteil sowohl absolut größer als 0,1 als auch signifikant (von Null verschieden) ist. Einschränkend ist jedoch darauf hinzuweisen, daß Rückkoppelungsmechanismen selbst bei von Null verschiedenen Kreuzpreiselastizitäten nur dann wirksam werden können, wenn die Preise hinreichend flexibel reagieren. Der *internationale Preiszusammenhang* schränkt die Preisreagibilität möglicherweise wirksam ein.

Auch im *Produktions-(Angebots-)Teil* der Indonesienstudie kann auf der Grundlage eines *Gewinnfunktionsansatzes* nachgewiesen werden, daß die Hypothese unverbundener Produktion zu verwerfen ist (Klümper, 1990, S. 323).

Mit Hilfe eines (beschränkten) berechenbaren *Gleichgewichtsmodells* (ernährungswirtschaftlicher Komplex) werden in der Indonesienstudie Reaktionen der zentralen ökonomischen Variablen auf exogene Preisänderungen geschätzt. Bezieht man die (endogenen) Mengenreaktionen auf die exogenen Preisänderungen, dann erhält man unmittelbar die gesuchten *Gleichgewichtselastizitäten*. Wir stellen sie in den Übersichten 3 und 4 den partiellen Elastizitäten gegenüber.

Übersicht 3
**Partielle (kompensierte) vs. Gleichgewichtsnachfrageelastizitäten
 (bezüglich Preisänderungen)**

Produkte	Elastizitäten	
	(1) Partielle Eigenpreis- elastizität	(2) Gleichgewichts- elastizität
Reis	-0,54	-0,53*
Mais	-0,52	-0,55
Weizen	-0,97	-1,18
Cassava	-0,54	-0,46
Erdnüsse	-1,31	-1,14
Sojabohnen	-0,96	-0,93
Zucker	-0,70	-0,73*

(1) S. Übersicht 2.

(2) Berechnet nach Klümper 1990, S. 553 ff. (Übersichten).

* Verbraucherpreisänderungen bei konstanten Erzeugerpreisen.

Übersicht 4
**Partielle vs. Gleichgewichtsangebotselastizitäten
 (bezüglich Preisänderungen)**

Produkte	Elastizitäten	
	(1) Partielle Eigenpreis- elastizität	(2) Gleichgewichts- elastizität
Reis	0,18	0,16*
Mais	0,33	0,26
Cassava	0,25	0,23
Erdnüsse	0,80	0,79
Sojabohnen	1,41	1,41

(1) Klümper 1990, S. 322

(2) Berechnet nach Klümper 1990, S. 553 ff. (Übersichten).

* Erzeugerpreisänderungen bei konstantem Verbraucherpreis.

Wir kommen hier zu einem ähnlichen Ergebnis wie bei der Frage nach der empirischen Relevanz kompensierter Eigenpreisnachfrageelastizitäten: In den meisten Fällen sind die Unterschiede zwischen partiellen und Gleichgewichtselastizitäten gering, verlassen kann man sich hierauf allerdings nicht. Als besonders nachteilig ist anzusehen, daß uns hier kein einaches (*A priori*-) Prüfverfahren, wie z. B. die Slutsky-Gleichung, zur Verfügung steht. Dennoch gibt es auch hier Warnsignale, die zur Vorsicht mahnen: Es sind dies sowohl von Null verschiedene Kreuzpreiselastizitäten als auch die Existenz für die Analyse relevanter Binnenmärkte ohne direkten Weltmarktkontakt.

6. Bevor wir einen *dritten Einwand* vortragen können, ist das *preisorientierte* Bewertungsverfahren (Gleichung (2)) durch ein *mengenorientiertes* Verfahren zu ersetzen; es wird durch folgende Gleichung (s. Gleichung (X) in Anhang 1) beschrieben:

$$(7) \quad \Delta W = \int_1^2 p_j \cdot d\tilde{x}_j - p_j^2 \cdot \Delta x_j \\ + \sum_{i \neq j} p_i \cdot \Delta y_i + p_j^2 \cdot \Delta y_j \\ - (x_j^1 - y_j^1) \cdot \Delta p_j$$

Die Bedeutung der einzelnen Komponenten kann mit Hilfe von Übersicht 1 (linker Teil) aufgezeigt werden:

- $\int_1^2 p_j d\tilde{x}_j$: Fläche *FHIK*: Am inländischen Konsumentenpreis orientierter Wert des Mehrkonsums von Gut j (Δx_j).
- $p_j^2 \Delta x_j$: Fläche *FGIK*: Zum Weltmarktpreis bewerteter konsuminduzierter Mehrimport von Gut j ($\Delta x_j > 0$).
- $\sum_{i \neq j} p_i \Delta y_i$: Fläche *ACDB*: Zu Inlandspreisen bewertete Produktionsänderungen in sonstigen Sektoren i ($+j$) = Zu Inlandspreisen bewertete Opportunitätskosten der Produktionsmenge Δy_j ($\Delta y_j > 0$).
- $p_j^2 \Delta y_j$: Fläche *ACEB*: Zum Weltmarktpreis bewerteter produktionsinduzierter Mehrimport von Gut j ($\Delta y_j < 0$).
- $(x_j^1 - y_j^1) \Delta p_j$: Fläche *EDHG*: Mit der Preisdifferenz bewertete Importe.

Das Verfahren führt die Wohlfahrtsänderung auf *Reallokationsprozesse* zurück, diskriminiert allerdings nicht zwischen Inlands- und Weltmarktpreisen. Soweit hier Unterschiede bestehen, lassen sie sich durchaus berücksichtigen (Gans und Marggraf, 1990, Abschnitt 2.2.2). Wir wollen hier im Interesse einer Begrenzung des Formelapparates auf die entsprechende Weiterentwicklung von Gleichung (7) verzichten; eine verbale Argumentation, die sich an Gleichung (7) orientiert, reicht aus.

Kehren wir zurück zur Übersicht 1. Es war gezeigt worden, daß die Fläche *SNQR* (rechte Seite der Abbildung) der Fläche *CDHI* (linke Seite der Abbildung) — dies ist die Summe der Teilstücke *CDE*, *EDHG* und *GHI* — entspricht. Aus der Sicht des mengenorientierten Bewertungsverfahrens lassen sich die Teilflächen wie folgt bestimmen:

- (a) $GHI = FHIK - FGIK$
- (b) $EDHG$: Direkte Erfassung
- (c) $CDE = ACDB - ACEB$

In einem letzten Schritt (d) sind die Teilflächen zu aggregieren.

Die entscheidende Frage lautet jetzt, ob sich der *Saldierungs- und Aggregationsprozeß* in dieser einfachen Weise durchführen lässt Tatsächlich ist dies nur

zulässig (notwendige Bedingung), wenn *Inlands- und Weltmarktpreise übereinstimmen*. Denn nur dann

- können die betriebswirtschaftlichen Kosten mit den volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten, ausgedrückt in Devisenverlusten, übereinstimmen;
- mißt der Devisenkurs korrekt den „Devisenwert“ i.S. des Konzepts der Zahlungsbereitschaft.

Bei Existenz von *Protektion*

- ist der Devisenverlust *FGIK* mit Hilfe eines Schattenwechselkurses in inländische Zahlungsbereitschaft zu transformieren, wenn die Saldierung *FHIK – FGIK* zulässig sein soll (ebenda, Abschnitt 4.2.3.2);
- sind die in inländischen Preisen ausgedrückten Opportunitätskosten *ACDB* mit Hilfe geeigneter Umrechnungsfaktoren in Devisenäquivalente zu überführen (ebenda, Abschnitt 4.2.3.2). Erst danach ist die Saldierung *ACDB – ACEB* zulässig. In einem weiteren Schritt ist der Saldo mit dem Schattenwechselkurs zu multiplizieren, damit sich die Salden *CDE* und *GHI* addieren lassen;
- ist auch der Devisenbetrag *EDHG* über den Schattenwechselkurs in inländische Zahlungsbereitschaft umzurechnen.

Man beachte: (a) Der Schattenwechselkurs ist eine Bewertungsgröße der *Second Best-Optimierung*. Er stimmt mit dem Freihandelskurs nur dann überein, wenn alle protektionsbedingten Verzerrungen verschwinden (Gans, 1990, S. 48). (b) Die Wohlfahrtsänderung kann auch in Devisengewinnen bzw. -verlusten ausgedrückt werden. In diesem Falle ist *FHIK* mit Hilfe des Schattenwechselkurses in ein Devisenäquivalent umzurechnen (ebenda, S. 59 ff.).

Für uns ist nun entscheidend, daß das von Roland Herrmann verwendete Bewertungsverfahren die hier beschriebenen *Umbewertungen*, die bei Existenz von Protektion notwendig sind, nicht erlaubt. Da hier andererseits von Protektion sicherlich nicht abstrahiert werden darf, kann das von Herrmann angewandte Verfahren nicht korrekt sein.

7. Bevor auf der Grundlage einer *empirischen* Arbeit gezeigt wird, inwieweit sich protektionsbedingte Transformationen in Bewertungsverfahren integrieren lassen, sei kurz auf die von Herrmann angesprochenen *Protektionsmuster* eingegangen (Herrmann, 1989, C II.).

Unsere *Philippinenstudie* (Kramer, 1988) bestätigt die Bedeutung der sog. *indirekten Agrarpolitik*. Einmal sind die effektiven Protektionsraten für fast alle Primärprodukte kleiner als die korrespondierenden nominalen Protektionsraten; nur bei (bewässertem) Reis stimmen die beiden Raten ungefähr überein (ebenda, S. 104 und S. 113 ff.). Darüber hinaus werden im Agrarbereich nur für (bewässerten) Reis und Mais positive effektive Protektionsraten (3,6% bzw. 4,8%) ausgewiesen (Zeitraum: siebziger Jahre). Bei Berücksichtigung einer eher „konservativen“ Schätzung von 20% für die protektionsbedingte Höherbewer-

tung des philippinischen Peso (ebenda, S. 122) ergibt sich für kein Agrarprodukt eine positive effektive *Nettoprotektion*.

Bestätigen können wir auch die Benachteiligung von *Exportkulturen* gegenüber *Nahrungsgütern*: Die weitaus niedrigsten effektiven Protektionsraten wurden für die mit Abstand wichtigsten Exportkulturen gemessen (Kopra: – 24%, Zuckerrohr: – 23%; ebenda, S. 113).

8. Auf der Grundlage einer Forschungsarbeit über die Wohlfahrtseffekte der thailändischen *Reispreispolitik* (Oberländer, 1985 und 1986) wollen wir demonstrieren, welches Gewicht den protektionsbedingten Verzerrungen bei Wohlfahrtsmessungen u. U. zukommt. Wir beschränken uns hier auf die *Produktionsseite*, d. h. es wird lediglich die Differenz zwischen volks- und betriebswirtschaftlichen Kosten einer Produktionsänderung ermittelt. (Dies entspricht in Übersicht 1 der Korrektur des Flächeninhaltes von *ACDB*.) Auszugehen ist von folgendem Ansatz:

$$(8) \quad D_j = |y_j^2 - y_j^1| \frac{P_j^1 + P_j^2}{2} [\alpha_{Fj}(1 - \frac{1}{NPC}) + \beta_j(1 - \frac{1}{EPC_g})]$$

D_j : Differenz zwischen einzelwirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kosten einer Produktionsänderung in Höhe von $|y_j^2 - y_j^1|$

α_{Fj} : Wertmäßiger Inputkoeffizient für das Aggregat „International handelbare Inputs“

β_j : Relativer Anteil der Wertschöpfung am Produktionswert des Gutes j

NPC : Nominaler Protektionskoeffizient der in j eingegangenen international gehandelten Inputgüter

EPC_g : Effektiver Protektionskoeffizient des gewerblichen Sektors

Die Schätzformel (8) wird in Anhang 2 hergeleitet (dort: Gleichung (XV)); Übersicht 5 enthält einige Ergebnisse.

Wir halten zunächst fest:

- Die auf Primärfaktor- und Inputpreisverzerrungen zurückzuführende Kosten„korrektur“ (Summe der Zeilen 2 und 3) kann gewichtiger sein als der gesamte Wohlfahrtseffekt, der unter der Voraussetzung unverzerrter Produktionsmittelpreise ermittelt wird (Alternativen 2 und 4).
- Mit steigender Angebotselastizität steigt der „Korrektur“betrag, er steigt noch stärker an als der Wohlfahrtseffekt (Alternative 1 vs. Alternative 2; Alternative 3 vs. Alternative 4).
- Die Erhöhung der Weltmarktnachfrageelastizität hat auf den Wohlfahrtseffekt einen stärkeren Einfluß als auf den „Korrektur“betrag (Alternative 1 vs. Alternative 3; Alternative 2 vs. Alternative 4).

Die *erste* Aussage ist für uns von entscheidender Bedeutung. Sie kann insofern als für Agrarsektoren von Entwicklungsländern „typisch“ angesehen werden, als bei relativ hoher Protektion nichtlandwirtschaftlicher Sektoren stets die

*Übersicht 5***Wohlfahrtseffekte eines Abbaus der thailändischen Besteuerung von Resexporten
(in Mill. Bath)**

	Alternative 1	Alternative 2	Alternative 3	Alternative 4
Wohlfahrtseffekt ohne Verzerrung	1536	3033	1702	4420
Effekt protektionsbedingter Faktorpreiserhöhung	1342	4092	1393	4652
Effekt der Inputprotektion	63	193	66	219

Quelle: Oberländer, 1985, S. 256

Alternative 1: $\epsilon_D = 0; \epsilon_S = 0,3; \epsilon_{DW} = -50$

Alternative 2: $\epsilon_D = 0; \epsilon_S = 1,0; \epsilon_{DW} = -50$

Alternative 3: $\epsilon_D = 0; \epsilon_S = 0,3; \epsilon_{DW} = \infty$

Alternative 4: $\epsilon_D = 0; \epsilon_S = 1,0; \epsilon_{DW} = \infty$

ϵ_D : Inländische Elastizität der Reisnachfrage in bezug auf den Reispreis (Gleichgewichtselastizität)

ϵ_S : Inländische Elastizität des Reisangebots in bezug auf den Reispreis

ϵ_{DW} : Elastizität der Weltmarktnachfrage nach thailändischem Reis in bezug auf den Reispreis

Gefahr einer Überschätzung von Opportunitätskosten landwirtschaftlicher Produktionssteigerungen besteht. Fatale Auswirkungen hat eine Nichtbeachtung von Korrekturen dann, wenn das Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Analyse nicht einmal mehr *der Richtung nach* stimmt. Dies ist dann der Fall, wenn der für eine „ungestörte“ ökonomische Umwelt errechnete Wohlfahrtseffekt ein negatives Vorzeichen aufweist, der positive Korrektureffekt diese Wohlfahrtswirkung aber überkompensiert. Eine „gute“ Maßnahme würde dann offenbar als „schlecht“ eingestuft. Einfachste Second Best-Überlegungen können dem empirisch arbeitenden Analytiker bereits ein Warnsignal geben: Entfernt man sich aufgrund einer wirtschaftspolitischen Maßnahme auf einem Markt vom Weltmarktpreisniveau (z. B. Preiserhöhung), so kann diese Maßnahme durchaus einen positiven Allokationseffekt haben, wenn die anderen Märkte gestört sind (z. B. in Form *positiver Protektionsraten*).

Es soll hier keineswegs verschwiegen werden, daß auch die der Übersicht 5 zugrundeliegenden Schätzungen nicht vollauf befriedigen können; dies ergibt sich bereits aus den sehr weiten Elastizitätsintervallen. Hieraus läßt sich jedoch kaum ein Einwand gegen unsere Argumentation herleiten, zumal Wohlfahrtself-

fekt und verzerrungsbedingter „Fehler“ (Übersicht 5) gleichläufig sind. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß Übersicht 5 nur eine Teilmenge struktureller Verzerrungen berücksichtigt.

Auf dem von Herrmann beschriebenen *Zuckermarkt* profitieren die zuckerexportierenden Entwicklungsländer von der Weltmarktpreiserhöhung, während die zuckerimportierenden Entwicklungsländer geschädigt werden (Herrmann, 1989, Tabellen 2 und 13). *Korrigiert man die Opportunitätskosten* der Zuckerproduktion, dann können die Gewinne der Zuckerexporteure erheblich steigen, während die Verluste der Zuckerimporteure möglicherweise schrumpfen. Für letztere dürfen von vornherein nicht einmal (Netto-)Gewinne ausgeschlossen werden! Diese sind um so wahrscheinlicher

- je höher in den Nettoimportländern der Selbstversorgungsgrad bei Zucker ist;
- je stärker sich die effektiven Protektionsraten von Zucker einerseits und sonstigen Sektoren andererseits unterscheiden (bei relativ niedriger effektiver Protektion der Zuckerproduktion);
- je niedriger die heimische Elastizität der Zuckernachfrage in bezug auf den Zuckerpreis ist.

Es muß selbstverständlich vorausgesetzt werden, daß der Transmissionsmechanismus zwischen Weltmarkt und inländischen Produzenten nicht unterbrochen ist.

9. Ein *Schattenwechselkurs* zur *Umrechnung* von Devisenbeträgen in inländische Zahlungsbereitschaft wird in der Thailandstudie nicht verwendet. Das dort für die *Konsumentennachfrage* entwickelte Korrekturverfahren (Oberländer, 1985, S. 107ff.) entspricht einer First Best-Optimierung und paßt somit nicht in die hier unterstellte Second Best-Welt.

10. Ein *vierter* Einwand bezieht sich auf die unmittelbare Übertragung von für nationale Ökonomen entwickelte Verfahren der Kosten-Nutzen-Analyse auf Weltmärkte und damit auf große *Ländergruppen* (wie z. B. „die zuckerimportierenden Entwicklungsländer“). Um den Einwand zu begründen, sei zunächst einmal *vereinfachend* und *zugunsten* der Kosten-Nutzen-Analyse angenommen, die Exportländer würden ihre gesamte Produktion eines Gutes exportieren und die Importländer die gesamte Konsummenge desselben Gutes importieren. Gehen wir zudem schrittweise vor, indem die Angebots- und die Nachfrageseite „des Weltmarktes“ unabhängig voneinander betrachtet werden.

Gemäß den Regeln der Kosten-Nutzen-Analyse muß die *Angebotskurve* des Weltmarktes die marginalen *Opportunitätskosten* als Funktion der Angebotsmenge (hier: Produktionsmenge) abbilden. Wir wissen aus den Überlegungen zum dritten Einwand, daß bei Existenz gestörter Märkte eine Angebotskurve dies noch nicht einmal auf *nationaler* Ebene leisten kann. Auf Weltmarktebene kommt erschwerend hinzu, daß die jeweiligen *Marktstörungen in den Anbieter-*

ländern vermutlich recht unterschiedlich sind. Ein Instrument, das uns Auskunft über die veränderten Opportunitätskosten aufgrund einer Weltmarktpreisänderung geben soll, müßte somit auch noch Informationen darüber enthalten, auf welche Länder in welchem Ausmaße die Produktionsanpassung zurückzuführen ist. Ökonometrisch geschätzte Weltmarktangebotsfunktionen geben (bestensfalls) an, wie stark das aggregierte Weltangebot auf Preisänderungen reagiert, nicht jedoch, in welchem Ausmaß die einzelnen Länder zu dieser Anpassung jeweils beitragen. Aber selbst wenn wir dies wüßten, müßten uns noch Informationen über die allokativen Verzerrungen sämtlicher Anbieterländer vorliegen, wenn wir auf eine einigermaßen realistische Schätzung von Wohlfahrtseffekten nicht verzichten wollen.

Akzeptiert man einmal auf der *Nachfrageseite* die *prinzipielle* Möglichkeit einer internationalen Aggregierbarkeit von Zahlungsbereitschaften und Einkommen, dann müßten diese bei Existenz von Protektion über ein System von Schattenwechselkursen in ein einheitliches Wertesystem umgerechnet werden (man benötigt so viele Schattenwechselkurse, wie es nachfragende Länder gibt). Bevor jedoch Zahlungsbereitschaften aggregiert werden können, braucht man Angaben darüber, in welchen Ländern sie in welcher Höhe entstanden sind. Ein kosten-nutzen-analytisches Verfahren, das sich auf die Berechnung des bestimmten Integrals unter einem Segment einer ökonometrisch geschätzten *Welt(-markt)nachfragefunktion* beschränkt, berücksichtigt diese *nach Ländern differenzierte* Vorgehensweise nicht. (Erforderlich wären wiederum so viele Nachfragefunktionen, wie es nachfragende Länder gibt.)

Das Wichtigste ist hiermit schon gesagt. Hebt man noch die oben angeführte *Vereinfachung* (Nullkonsum von Exportländern und Nullproduktion von Importländern) auf, dann ist zu beachten, daß sich sowohl hinter einer Weltmarktangebotskurve wie auch hinter einer Weltmarktnachfragekurve *jeweils nationale Angebots- und Nachfragekurven* verbergen. Damit verschärft sich das Aggregationsproblem noch einmal; dies ergibt sich unmittelbar aus der Diskussion zum dritten Einwand.

11. *Fassen wir zusammen:* Das von Roland Herrmann (und vielen anderen Autoren) verwendete Verfahren zur Schätzung *nationaler* Wohlfahrtsänderungen aufgrund wirtschaftlicher Maßnahmen ist zunächst mit einigen *Ungenauigkeiten* behaftet, die in vielen Fällen angesichts möglicher wirtschaftsstatistischer *Daten- und / oder statistisch-ökonometrischer* Schätzfehler vermutlich nur von untergeordneter Bedeutung sind. Die Ursachen dieser Ungenauigkeiten bestehen in

- der nur approximativen Bestimmung von kompensierten mit Hilfe von Marshallnachfragefunktionen,
- der Verwendung partieller anstelle von Gleichgewichtselastizitäten.

Ungleich bedeutsamer sind die Schätzfehler, die sich aus der Nichtbeachtung wirtschaftspolitisch (oder sonstwie) verursachter *Preisverzerrungen* ergeben

(vgl. z. B. Oberländer, 1985, S. 235ff.). Die Existenz von Preisverzerrungen erfordert:

- eine Korrektur der Kosten inländischer Produktionsanpassungen,
- eine Transformation von Devisenbeträgen mit Hilfe eines Schattenwechselkurses.

Beide Korrekturansätze bleiben im Referat unbeachtet. Die sich aus den Preisverzerrungen ergebenden Schätzprobleme verschärfen sich beträchtlich, wenn man kosten-nutzen-analytische Verfahren auf *Ländergruppen* überträgt. Dies ist letztlich auf mangelnde Informationen über nach Ländern disaggregierte Reallokationsprozesse der Weltwirtschaft zurückzuführen. An Weltmarktaggregaten ansetzende Bewertungsverfahren können derartige Differenzierungen nicht berücksichtigen.

Hieraus ergeben sich drei zentrale Forderungen:

- Die Frage nach der Validität der am Marshall-Konzept orientierten Partialanalysen ist für jede empirische Untersuchung neu zu stellen (Plausibilitätsüberlegungen mögen hier häufig ausreichen).
- Wohlfahrtsmessungen auf *nationaler* Ebene muß eine Abschätzung allokativer Verzerrungen vorausgehen.
- Auf Wohlfahrtsmessungen mit Hilfe von *Weltmarktangebots-* und *Weltmarktnachfragefunktionen* sollte ganz verzichtet werden.

Wir plädieren nicht für den vollständigen Verzicht auf eine Berechnung wohlfahrtsrelevanter Teilkomponenten. Gefahrlos könnte man z. B. *internationale Devisentransfers* ausweisen, die sich auf der Grundlage eines unveränderten Mengengerüsts ergeben („Terms-of-Trade-Effekt“). Ausgespart blieben dann die Wohlfahrtseffekte ökonomischer *Anpassungsprozesse*.

Warnen möchten wir zuletzt noch vor einer Rechtfertigungsphilosophie, die auf *Fehlerkompensationen* setzt. Teilkompensationen gibt es tatsächlich, wie man z. B. mit Hilfe des in Abschnitt 6 beschriebenen Korrekturverfahrens demonstrieren kann. Denn die in inländischen Preisen ausgedrückten Opportunitätskosten (*ACDB*) werden in einem ersten Schritt mit Hilfe geeigneter Umrechnungsfaktoren in Devisenäquivalente überführt (also gleichsam „deflationiert“), anschließend jedoch mit Hilfe des Schattenwechselkurses wieder „hochgerechnet“. Die Kompensation könnte vollständig sein, wenn die beiden Umrechnungsfaktoren gleich konstruiert wären; dies ist jedoch im allgemeinen nicht der Fall (vgl. Gans und Marggraf, 1990, S. 100). Aber selbst bei vollständiger Kompensation auf der „Produktionsseite“ bleiben die Fehlerquellen beträchtlich, weil sämtliche Devisenbeträge mit Hilfe des vom offiziellen Wechselkurs abweichenden Schattenwechselkurses in inländische Zahlungsberichtschaft umzurechnen sind.

Eine weitergehende Diskussion des Meßinstruments (vgl. z. B. Ahlheim und Rose, 1984, sowie Ahlheim und Wagenhals, 1988) oder/und der adäquaten

Modellierung zu bewertender ökonomischer Prozesse an dieser Stelle erscheint uns unzweckmäßig. Auch eine mögliche Auseinandersetzung mit den vom Referenten verwendeten *Analysekonzepten* liegt jenseits eines auf *Bewertungsfragen* ausgerichteten Korreferats.

Anhang 1: Herleitung eines alternativen Bewertungsverfahrens

Ausgangspunkt ist das mit Gleichung (2) beschriebene Wohlfahrtsmaß:

$$(2) \quad \Delta W = - \int_1^2 \tilde{x}_j dp_j + \Delta E$$

Um dieses Maß in geeigneter Weise umformen zu können, berücksichtigen wir die Budgetbeschränkung des *Haushaltssektors* eines allgemeinen Gleichgewichtssystems:

$$(I) \quad \sum_i p_i \tilde{x}_i = 0$$

Hierin geben die \tilde{x}_i gekaufte Gütermenge (positive Notierung) bzw. angebotene Faktormenge (negative Notierung) an; entsprechend beschreiben die p_i Güter- bzw. Faktorpreise. Berücksichtigt man die Existenz von Gewinnen (E), dann läßt sich (I) auch wie folgt schreiben:

$$(II) \quad \sum_i p_i \tilde{x}_i - E = 0$$

bzw.

$$(IIa) \quad \sum_i p_i \tilde{x}_i = E$$

Der Leser beachte, daß es unerheblich ist, ob die gekauften Gütermengen durch \tilde{x}_i oder x_i beschrieben werden. Die x_i sind Ergebnisse eines Maximierungsproblems, die \tilde{x}_i hingegen Ergebnisse des zugehörigen dualen Minimierungsproblems, d. h. es gilt $\tilde{x}_i = x_i$.

Da wir nicht an absoluten Größen, sondern allein an deren Änderungen interessiert sind, differenzieren wir Gleichung (IIa) total:

$$(III) \quad \sum_i p_i d\tilde{x}_i + \sum_i \tilde{x}_i dp_i = dE$$

Durch Integration erhalten wir endlich große (meßbare) Änderungen:

$$(IV) \quad \sum_{i=1}^2 p_i d\tilde{x}_i + \sum_{i=1}^2 \tilde{x}_i dp_i = \Delta E$$

Die Wohlfahrtsmessung erfolgt auf dem Markt j , daher separieren wir Gut j von den übrigen Gütern und Faktoren ($i \neq j$). Da außerdem im Wohlfahrtsmaß

(2) allein der Preis des Gutes j verändert wird ($\Delta p_i = 0$ für alle $i \neq j$), kann Gleichung (IV) wie folgt umgeformt werden:

$$(V) \quad \sum_{i \neq j}^2 \int p_i d\tilde{x}_i + \int_1^2 p_j d\tilde{x}_j + \int_1^2 \tilde{x}_j \Delta p_j = \Delta E$$

Substituiert man nun den Term ΔE in Gleichung (2) durch die linke Seite von Gleichung (V), dann erhält man:

$$(VI) \quad \begin{aligned} \Delta W &= \int_1^2 p_j d\tilde{x}_j + \sum_{i \neq j}^2 \int p_i d\tilde{x}_i \\ &= \int_1^2 p_j d\tilde{x}_j + \sum_{i \neq j}^2 \int p_i \Delta \tilde{x}_i \end{aligned}$$

Der erste Summand auf der rechten Seite von Gleichung (VI) ist bereits Bestandteil des angestrebten alternativen Meßverfahrens. Der zweite Summand wird allerdings noch auf zweckmäßiger Meßgrößen zurückgeführt. Dazu gehen wir wieder von einer Gleichung des Walrasianischen Systems aus, die das *unternehmenstheoretische* Pendant zur Einkommensrestriktion (II a) des Haushaltssektors darstellt:

$$(VII) \quad \sum_i p_i y_i = E$$

Hierin geben die y_i verkaufte Gütermengen (positive Notierung) bzw. nachgefragte Faktormengen (negative Notierung) an; die p_i beschreiben wie in Gleichung (II a) Güter- bzw. Faktorpreise. Aus den Gleichungen (II a) und (VII) folgt unmittelbar

$$(VIII) \quad \sum_i p_i \tilde{x}_i = \sum_i p_i y_i$$

Bei variablen Mengen aller $i = 1, \dots, n$ Output- und Inputgüter sowie variablem Preis p_j enthält man weiter

$$(IX) \quad \sum_{i \neq j} p_i \Delta x_i + x_j^1 \Delta p_j + \Delta p_j + \Delta x_j p_j^2 = \sum_{i \neq j} p_i \Delta y_i + y_j^1 \Delta p_j + \Delta y_j p_j^2$$

oder

$$(IX a) \quad \sum_{i \neq j} p_i \Delta x_i = \sum_{i \neq j} p_i \Delta y_i + p_j^2 \Delta y_j - p_j^2 \Delta x_j - (x_j^1 - y_j^1) \Delta p_j$$

Mit Hilfe von Substitution des zweiten Summanden auf der rechten Seite von Gleichung (VI) durch die rechte Seite von Gleichung (IX a) erhält man schließlich das gesuchte (alternative) *Meßverfahren*:

$$(X) \quad \Delta W = \int_1^2 p_i d\tilde{x}_i - p_j^2 \Delta x_j + \sum_{i \neq j} p_i \Delta y_i + p_j^2 \Delta y_j - (x_j^1 - y_j^1) \Delta p_j$$

Man beachte: Die Transformation von Gleichung (2) in Gleichung (X) erfolgte unter den Voraussetzungen übereinstimmender Konsumenten- und

Produzentenpreise (einheitliche Preise p_i für alle i) sowie — bei der Existenz von Außenhandel — der Nichtdiskriminierung zwischen Inland- und Weltmarktpreisen.

Anhang 2:

Schätzung protektionsbedingter „Überbewertung“ von Opportunitätskosten

(1) Volkswirtschaftliche Vorleistungskosten je Mengeneinheit des Outputguts j

$$(XI) \quad \frac{p_j \alpha_{1j}}{NPC_1} + \frac{p_j \alpha_{2j}}{NPC_2} + \dots + \frac{p_j \alpha_n}{NPC_n} = p_j \sum_{i=1}^n \frac{\alpha_{ij}}{NPC_i}$$

p_j : Preis des Outputgutes j in der Ausgangslage

α_{ij} : Wertmäßiger Inputkoeffizient (Outputgut j , Inputgut i)

NPC_i : Nominaler Protektionskoeffizient des Inputgutes i

Annahmen:

Die Inputgüter sind international handelbar.

2. Die wertmäßigen Inputkoeffizienten sind Konstante.

(2) Volkswirtschaftliche Primärfaktorkosten je Mengeneinheit des Outputgutes j

$$(XII) \quad \frac{p_j \beta_j}{EPC_g} \text{ mit } \beta_j = 1 - \sum_i \alpha_{ij}$$

β_j : Relativer Anteil der Wertschöpfung am Produktionswert des Gutes j

EPC_g : Effektiver Protektionskoeffizient der Restvolkswirtschaft (Volkswirtschaft ohne „Sektor“ j)

Annahmen:

1. Der effektive Protektionskoeffizient der Restvolkswirtschaft ist ein geeigneter Indikator für die protektionsbedingten Faktorpreisseigerungen des Sektors j .

2. Der relative Wertschöpfungsanteil (β_j) ist eine Konstante.

(3) Protektionsbedingte Überbewertung der Opportunitätskosten je Mengeneinheit des Gutes j (d_j)

$$(XIII) \quad d_j = p_j \sum_{i=1}^n \alpha_{ij} + p_j \beta_j - p_j \sum_{i=1}^n \frac{\alpha_{ij}}{NPC_i} - p_j \frac{\beta_j}{EPC_g}$$

$$= p_j \left[\sum_{i=1}^n \alpha_{ij} \left(1 - \frac{1}{NPC_i}\right) + \beta_j \left(1 - \frac{1}{EPC_g}\right) \right]$$

(4) Protektionsbedingte Überbewertung von Opportunitätskosten einer Produktionsmengenänderung (Kostendifferenz D_j)

$$(XIV) \quad D_j = d_j (y_j^2 - y_j^1)$$

y_j^1 : Produktionsmenge der Ausgangslage

y_j^2 : Produktionsmenge nach Preisanpassung

Der Mengendifferenz $y_j^2 - y_j^1$ entspricht in Übersicht 1 die Strecke \overline{AB} .

Bei Verwendung des Ausdrucks (XIV) wird angenommen, daß über dem Intervall $[y_j^2, y_j^1]$ die Stückkostendivergenz d_j konstant bleibt.

(5) *Empirische Schätzung für den thailändischen Reissektor (Oberländer 1985, S. 253ff.)*

$\alpha_{Fj} = 0,12$: Wertmäßiger Inputkoeffizient für das Aggregat der international handelbaren Inputs

$\beta_j = 0,57$: Relativer Wertschöpfungsanteil der Primärfaktoren Arbeit und Kapital

$NPC = 1,1$: Aggregierter nominaler Protektionskoeffizient der in j eingehenden international handelbaren Inputgüter

$EPC_g = 1,7$: Aggregierter effektiver Protektionskoeffizient des industriellen Sektors

Die international nicht gehandelten Inputs werden nicht deflationiert ($NPC = 1$).

Spezifische Schätzformeln (vgl. ebenda, S. 105ff.):

$$(XIII) \quad d_j = p_j [\alpha_{Fj}(1 - \frac{1}{NPC}) + \beta_j(1 - \frac{1}{EPC_g})]$$

$$(XV) \quad D_j = |y_j^2 - y_j^1| \frac{p_j^1 + p_j^2}{2} [\alpha_{Fj}(1 - \frac{1}{NPC}) + \beta_j(1 - \frac{1}{EPC_g})]$$

Bei der Verwendung des arithmetischen Mittels von Ausgangs- und Endpreis wird weiterhin von linearen Angebotsfunktionen ausgegangen, jedoch trägt man veränderten Divergenzen zwischen einzel- und volkswirtschaftlichen Kosten je Produktionseinheit Rechnung.

Literatur

Ahlheim, M./M. Rose (1984): Alte und neue Maße individueller Steuerlasten, in: Finanzarchiv (42), S. 274ff.

Ahlheim, M./G. Wagenhals (1988): Exakte Wohlfahrtsmaße in der Nutzen-Kosten-Analyse. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (108), S. 169 ff.

Gans, O. (1989a): Das Konzept der effektiven Protektion als Analyse- und Planungsinstrument. In: DSE (Hrsg.), Die Bedeutung der Ordnungspolitik für den wirtschaftlichen Anpassungsprozeß in Entwicklungsländern, Baden-Baden 1990.

— (1990): Schwerpunkte der Projekt- und Programmplanung: Betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Investitionsrechnung. In: Gans, O., I. Evers (Hrsg.), Handbuch der volkswirtschaftlichen Beratung, Baden-Baden 1990.

- Gans, O./R. Marggraf* (1990): Wirtschaftstheoretische Grundlagen der Kosten- und Nutzen-Analyse, Anhang 13. In: Gans, O., I. Evers (Hrsg.), Handbuch der volkswirtschaftlichen Beratung, Baden-Baden 1990.
- Greenaway, D./C. Milner* (1987): „True Protection“ Concepts and Their Role in Evaluating Trade Policies in LDC's. In: Journal of Development Studies (1), S. 200ff.
- Hiemenz, U./K. von Rabenau* (1973): Effektive Protektion. Theorie und empirische Berechnung für die westdeutsche Industrie, Tübingen.
- Hiemenz, U./L. Hoffmann/K. von Rabenau* (1971): Die Theorie der effektiven Protektion. In: Weltwirtschaftliches Archiv (107), S. 191ff.
- Herrmann, R./P. M. Schmitz* (1984): Stabilizing Producer's Revenues by Fixing Agricultural Prices Within the EC? In: European Review of Agricultural Economics (11), S. 395ff.
- Herrmann, R.* (1989): Wirkungen nationaler Agrarpolitik auf den Agrarhandel der Entwicklungsländer und Möglichkeiten der Handelsliberalisierung; abgedruckt in diesem Band.
- Just, R. E./D. L. Hueth/A. Schmitz* (1982): Applied Welfare Economics and Public Policy, Englewood Cliffs.
- Klümper, S.-A.* (1990): Zielgruppenorientierte Ernährungspolitik für Entwicklungsländer: Empirische Sektoranalyse auf der Basis ökonometrischer Nachfrage- und Angebotsmodelle, Wiesbaden 1990.
- Kramer, M.* (1988): Effektive Protektion von Rohstoffproduktion und -verarbeitung. Mit empirischen Untersuchungen zur philippinischen Volkswirtschaft, Wiesbaden.
- McKenzie, G. W.* (1983): Measuring Economic Welfare: New Methods, Cambridge usw.
- Oberländer, L.* (1985): Zur Methodik kosten-nutzen-analytischer Bewertung verteilungsorientierter Preispolitik. Mit empirischen Untersuchungen zur Agrarpreispolitik Thailands und der Europäischen Gemeinschaft, Wiesbaden.
- (1986): A Cost-Benefit-Approach to Agricultural Price Policy: The Case of Thailand, Saarbrücken und Fort Lauderdale.
- Scandizzo, P. L./C. Bruce* (1980): Methodology for Measuring Agricultural Price Intervention Effects, World Bank Staff Working Paper (394).
- Willig, R. D.* (1976): Consumer's Surplus Without Apology. In: American Economic Review (66/4), S. 589ff.

Auswirkungen der EG-Binnenmarkt-Integration auf den Außenhandel der Entwicklungsländer*

Von *Rolf J. Langhammer*, Kiel

A. Einleitung

Drittländer im allgemeinen und Entwicklungsländer im besonderen sehen der Vollendung des europäischen Binnenmarktes mit Sorge entgegen. Studien über positive Wachstumseffekte [Commission of the EC, 1988] und die Vorteile eines Handels ohne Binnengrenzen können das Schlüsselwort „Festung Europa“ in der internationalen Diskussion nicht verdrängen. Dahinter steht die Befürchtung, die EG-Mitglieder könnten mehr Integration nach innen mit Desintegration nach außen „erkaufen“, um Besitzstandsrechte und ökonomische Renten, wenn nicht schon gegenüber den Partnern, so doch gegenüber Drittländern zu verteidigen. Diese Sorge ist nicht unbegründet. Schwer wiegt, daß

- die Gemeinschaft im Cecchini-Report [Cecchini, P., 1988] und den auf ihn folgenden empirischen Studien die Binneneffekte betont, die Außenwirkungen aber sichtbar vernachlässigt hat;
- die gemeinsame Handelspolitik zu den Politiken gehört, in denen es die größten Mängel hinsichtlich Konzeption, Transparenz und Stabilität gibt [Pelkmans, 1986: 69];
- das Protektionsgefälle innerhalb der Gemeinschaft auch noch wenige Jahre vor „Vollendung“ des Binnenmarktes beachtlich ist;
- der „Quantensprung“ eines Binnenmarktes empirisch noch weniger abschätzbar ist als die statistischen Zollunionseffekte vor zwanzig Jahren, die durchweg zu niedrig gemessen wurden;
- es eine enge zeitliche Koinzidenz mit noch offenen Fragen in der internationalen Handelspolitik gibt, so der multilateralen Handelsliberalisierung (die Uruguay-Runde soll Ende 1990 abgeschlossen werden), den Allgemeinen Zollpräferenzen (bis 1990 in der bestehenden Form zugesagt), der Zukunft des Multifaser-Abkommens nach 1991 und dem Lomé-Abkommen, das 1990 zur Novellierung ansteht. Die Unsicherheit darüber, ob die EG ein Junktum zwischen der Binnenmarktvollendung und ihren internationalen Verpflichtungen herstellen wird, gibt einem Zweckpessimismus neue Nahrung.

* Ich danke Roland Herrmann, Ulrich Hiemenz, Dean Spinanger und den Teilnehmern an der Jahrestagung des Ausschusses „Entwicklungsländer“ für hilfreiche Kommentare.

Mutmaßungen über die gemeinsame Handelspolitik und die Höhe der Außenprotektion nach 1992 sind daher weitgehend spekulativ; Schätzungen von Effekten stützen sich auf Extrapolationen von ökonomischen Zusammenhängen der Vergangenheit oder Plausibilitätsüberlegungen.

Alle diese Mängel müssen auch diesem Beitrag angelastet werden, der dem Prinzip der abnehmenden Abstraktion folgt. In den beiden anschließenden Kapiteln werden Wachstums- und Importnachfrageeffekte auf der Basis der Annahme diskutiert, es gäbe einen Binnenmarkt. Auch dem Kapitel D, in dem die Marktdurchdringung durch Importe in der EG mit der in den USA als Referenzmarkt verglichen wird, liegt diese Annahme zugrunde; ebenso wie dem Kapitel E, das die Angebotsposition der Gemeinschaft auf den Entwicklungsländermärkten beleuchtet.

Sie wird erst in den beiden letzten Kapiteln aufgehoben. In Kapitel F werden verschiedene Szenarien der abnehmenden Diskriminierung zwischen EG-Mitgliedern und der unveränderten oder zunehmenden Diskriminierung zwischen Drittländern vorgestellt. Kapitel G widmet sich abschließend den bereits oben angesprochenen internationalen handelspolitischen Verpflichtungen der Gemeinschaft, die unabhängig von der Vollendung des Binnenmarktes erfüllt bzw. novelliert werden, und ihren Wechselbeziehungen zum Binnenmarkt. Kapitel H faßt die Ergebnisse zusammen.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, daß der Dienstleistungshandel der Gemeinschaft mit Entwicklungsländern unberücksichtigt bleibt. Dies ist eine wesentliche Beschränkung, weil Entwicklungsländer in ihrer Gesamtheit einen steigenden Anteil ihrer Exporterlöse im Handel mit EG-Mitgliedern aus Dienstleistungen erzielen [Langhammer, 1989]¹ und weil in den jetzt noch hochgeschützten nationalen Dienstleistungssektoren nach 1992 die größten allokativen Verschiebungen und auch wichtige Änderungen in den Zugangsbedingungen für Drittländer zu erwarten sind. Ebensowenig werden Fragen der gemeinsamen Agrarmarktpolitik und ihrer Reform angesprochen, da sie seit Jahren unabhängig von der Binnenmarktdiskussion zur Klärung anstehen.

B. Wachstumseffekte der Binnenmarkt-Integration

Die im folgenden als Emerson-Studie bezeichnete Untersuchung der EG über die potentiellen Effizienzgewinne eines vollendeten Binnenmarktes schätzt den Wachstumsschub auf 4,5 - 7 vH des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der sieben größten EG-Mitglieder in Preisen von 1985, je nachdem ob eine passive oder aktive makroökonomische Politik verfolgt wird [Commission of the EC, 1988,

¹ 1985/86 beispielsweise entfielen 22 vH der gesamten Waren- und Dienstleistungsexporte der Entwicklungsländer nach Frankreich auf Dienstleistungen (im Vergleich 1979/80: 15 vH), während der gleiche Prozentsatz für die Bundesrepublik 1986 23 vH und 1975 17 vH betrug [Langhammer 1989: Tabellen 3 und 5].

Part A]. Die gleichen Größenordnungen werden für alle zwölf Mitglieder in Preisen von 1988 geschätzt. Niedrigere Transaktionskosten im Binnenhandel und sinkende Produktionskosten als Konsequenz des Wegfalls von Handelsbarrieren bilden eine Grundlage der erwarteten Wirkungen (2,2-2,7 vH des BIP); Skalenerträge und Wegfall von ökonomischen Renten als Folge erhöhter Wettbewerbsintensität eine zweite (2,1 vH - 3,7 vH). Hervorgehoben wird, daß es sich um kumulative Wirkungen handelt, die lediglich über einen Zeitraum von fünf oder mehr Jahren realisiert werden können, d.h. bis 1992 wird mit einem Mehr an jährlichem Wachstum von 1 vH gerechnet, nach 1992 mit einer Fortsetzung des Wachstumsschubes, ohne daß dieser quantifiziert wird. Auf die erheblichen Schätzrisiken derartiger auf Sektorstudien beruhender Ergebnisse wird in der Studie explizit hingewiesen, handelt es sich doch im wesentlichen nur um Gewinne aus Prozeßinnovationen und nicht um solche aus den volkswirtschaftlich erheblich wichtigeren Produkt- und Standortinnovationen.

Zu Ergebnissen ähnlicher Größenordnung kommt ein alternatives Verfahren. Es mißt die Enge der Beziehung zwischen sektoraler Wertschöpfung einerseits und Indikatoren für Binnenmarktgröße und Einkommensniveau andererseits in einer Länderquerschnittsregression und ermittelt die Differenz zwischen dem Schätzergebnis für die Gemeinschaft als Einheit und der Summe der Werte für die jeweiligen EG-Mitglieder. Diese Differenz kann als empirischer (und zugegebenermaßen mechanistischer) Ansatz für binnenmarktinduziertes Wachstum herangezogen werden. In einer UN-Studie der sechziger Jahre [UN, 1963: 7] wurde dieser Zusammenhang im Industriegütersektor mit folgender Länderquerschnittsregression geschätzt

$$\log V = -1,637 + 1,369 \log y + 1,124 \log P$$

wobei V die Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Sektor ist, y das Pro-Kopf-Einkommen und P die Bevölkerungsgröße.

In Preisen und mit Daten von 1986 und für eine Stichprobe von 61 Ländern (Industrie- und Mitteleinkommensländer) läßt sich dieser Zusammenhang heute wie folgt beschreiben:

$$\begin{aligned} \log V &= -1,146 + 1,033 \log y + 1,178 \log P. & R^2 &= 0,95 \\ &(-6,479)(20,500) & (27,571) \end{aligned}$$

Die Koeffizienten sind bei 1 vH Irrtumswahrscheinlichkeit signifikant (in Klammern t-Werte).

Im Vergleich zu der UN-Studie ist der Zusammenhang zwischen Wertschöpfung und Einkommensniveau schwächer und der zwischen Wertschöpfung und Binnenmarktgröße stärker geworden. Dies bedeutet nichts anderes, als daß in den vergangenen drei Jahrzehnten zahlreiche bevölkerungsreiche Entwicklungsländer den Weg einer binnenmarktorientierten Industrialisierung beschritten haben und daß in kleineren einkommensstarken Volkswirtschaften, wie in einigen OPEC-Ländern, auf forcierte Industrialisierung verzichtet wurde.

10*

Errechnet man die hypothetischen Wertschöpfungsdaten für die einzelnen EG-Mitglieder und summiert sie, so betrug diese Wertschöpfung 1986 552 Mrd. US-\$, verglichen mit einem hypothetischen Wert für die Gemeinschaft als Einheit von 910 Mrd. US-\$. Die Differenz beläuft sich auf etwa 11 vH des Bruttonsozialprodukts aller zwölf EG-Staaten im Jahre 1986 oder 1,3 - 1,5 vH des geschätzten jährlichen Bruttoinlandsprodukts kumuliert zwischen 1986 und 1992. Sie liegt also im Bereich der Schätzungen der Kommission, die sich ebenfalls im wesentlichen auf den Industriesektor stützen.

C. Der Zusammenhang zwischen binnenmarktinduziertem Wachstum und der Importnachfrage gegenüber Entwicklungsländern

Die Diskussion möglicher Wachstumseffekte dient dem Zweck, Größenordnungen für das Ausmaß zusätzlicher Importnachfrage der Gemeinschaft gegenüber Entwicklungsländern zu finden. Dabei treten zwei Komplikationen auf.

Erstens ist, wie die Lewis-Riedel Kontroverse über den Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum in Industrieländern und Entwicklungsländerexporten gezeigt hat, dieser Zusammenhang höchst instabil, selbst wenn man ihn auf ein relativ homogenes Güterbündel wie Rohstoffe reduziert [Lewis, 1980; Riedel, 1984]. Unterschiede und Elastizitäten nehmen zu, je stärker nach einzelnen Produkten disaggregiert wird. „Eherne“ Relationen, wie die von Lewis für die Phase zwischen 1873-1913 sowie 1953-1973 gemessene von 0,87 zwischen dem Wachstum der Industrieproduktion in Industrieländern und der Wachstumsrate des Weltrohstoffhandels, erweisen sich in dem Maße als brüchig, wie das gesamte Exportangebot zugrundegelegt wird und nicht nur wenige, im Welthandel an Bedeutung verlierende tropische Erzeugnisse.

Zweitens ist die Disaggregation nach Anbietergruppen notwendig, da einzelne Anbieter als Konsequenz ihrer eigenen Wirtschaftspolitik anderen Nachfragerelastizitäten bei gleichen Gütern gegenüberstehen als die Gruppe der Drittländer insgesamt. Derartige Unterschiede werden auch durch künstliche Marktsegmentationen seitens der Industrieländer mitgeprägt (z. B. Präferenzen).

Beiden Argumenten soll im folgenden zumindest teilweise Rechnung dadurch getragen werden, daß eine Importnachfragefunktion der EG nur gegenüber Entwicklungsländern und nur im Industriegüterbereich geschätzt wird. Es wird erwartet, daß Einkommenselastizitäten der Importnachfrage für Entwicklungsländer höher als für Drittländer insgesamt sind, weil die Entwicklungsländer ihre Anteile an der heimischen Marktversorgung in der EG steigern konnten [OECD, 1986]. Läßt man den Dienstleistungsbereich unberücksichtigt, so sind die Elastizitäten im Industriegüterbereich die relevanten, wenn es um die Wirkungen des EG-Binnenmarktes auf Entwicklungsländerexporte geht.

Als Referenzmaß wird eine Importnachfragefunktion gegenüber Erzeugnissen aus Entwicklungsländern auch für die USA geschätzt, die bereits über einen

integrierten Binnenmarkt von der Größenordnung verfügen, wie ihn die EG anstrebt.

Geschätzt wird die in Tabelle 1 ausgewiesene Funktion.² Probleme positiver Autokorrelation treten dabei im Falle der EG auf, wie dem signifikanten Rho-Wert zu entnehmen ist, der die geschätzten Autokorrelationskoeffizienten der Residuen erster Ordnung mit Hilfe der nichttransformierten Daten repräsentiert. Dies liegt wahrscheinlich daran, daß die relevanten Preisvariablen für die EG unzureichend durch die allein verfügbaren westdeutschen Preisindizes approximiert werden, so beispielsweise im Falle der Importpreisvariablen. Die Preiselastizitäten haben im EG-Falle nicht das theoretisch erwartete Vorzeichen ($\alpha_2 < 0$ und $\alpha_3 > 0$) und sind insignifikant.

Von Bedeutung sind in unserem Zusammenhang die Einkommenselastizitäten. Sie liegen für die USA und die EG in der gleichen Größenordnung von 5-5,5, wobei der höhere Wert der EG zuzuordnen ist. Nach diesem Ergebnis würde bei einem einprozentigen Wachstumsschub als Folge des Binnenmarktes die Importnachfrage der EG gegenüber Industriegütern aus Entwicklungsländern jährlich real um 5,5 vH steigen, d. h. um etwa 2 Mrd. US-\$ in laufenden Preisen jährlich oder — gemessen an den Weltindustriegüterexporten der Entwicklungsländer 1986 — um etwas über 1 vH.

Diesem Wachstumseffekt stehen die Schätzungen zu den statischen Handelseffekten gegenüber. So schätzt die Emerson-Studie [Commission of the EC, 1988: 180-182], daß es als Folge des Abbaus der internen Handelsbarrieren und der damit zusammenhängenden Änderung der relativen Preise zwischen Gemeinschaftsgütern und Gütern aus Drittländern zu einem einmaligen (und dauerhaften) Handelsumlenkungseffekt kommen wird. Importe aus Drittländern werden somit teilweise durch Importe aus Mitgliedsländern ersetzt. Dieser Effekt wird — für alle Güter und kumuliert über zwei Phasen des direkten und indirekten Produktionskostenrückgangs in der EG — auf ungefähr 10 vH des Ausgangsniveaus (extra-EG Importe 1985) geschätzt. Auf EG-Industriegüterimporte aus Entwicklungsländern übertragen und mit der zusätzlichen wachstumsbedingten Importnachfrage verglichen, liegt dieser einmalige Importrückgang mit 2,3 Mrd. US-\$ jedoch nur etwas über *einem* Jahreswert der oben geschätzten zusätzlichen Importnachfrage. Die Studie macht keine Angaben darüber, welche Substitutionselastizitäten zwischen Importen aus Mitgliedsländern und aus Drittländern zugrundegelegt wurden. Es ist daher nicht möglich, die Annahme dieser Schätzungen zu prüfen.

Dies alles sind Extrapolationen von empirischen Beobachtungen aus der Vergangenheit, die für einzelne Entwicklungsländer und einzelne Industriegüter

² Mit der Bevorzugung dieser Gleichung gegenüber der Form $\ln M = a_0 + a_1 \ln Y + a_2 \ln P_m + a_3 \ln P_d + a_4 \ln P$ wird angenommen, daß Konsumenten keine Geldillusion haben. Dies bedeutet, daß $\sum a_i = 0$. Der Vorteil der verwendeten Gleichung liegt darin, daß Multikollinearitätsprobleme reduziert werden. Zur theoretischen Fundierung siehe u. a. *Mutti* [1977/78] und *Lächler* [1985].

Tabelle 1
**Importnachfrage der USA und der Europäischen Gemeinschaft nach
 Industriegütern aus Entwicklungsländern (Zeitraum 1970–1986)**

	a_1	a_2	a_3	R^{-2}	D.W.	Rho
Europäische Gemeinschaft	5.49 (4.40)*	1.66 (0.53)	-2.36 (-0.69)	0.979	1.53	0.81
USA	4.98 (11.83)*	-0.96 (-2.22)*	0.53 (0.88)	0.969	1.72	0.17

Beide Gleichungen wurden unter Anwendung der Cochrane-Orcutt Prozedur (CORC) geschätzt.

t-Statistik in Klammern

* = statistisch signifikant bei 5 vH Irrtumswahrscheinlichkeit

M_r = Industriegüterimporte in Mill. US-\$ deflationiert mit dem westdeutschen Importpreis für Fertigwaren (1980 = 100) für die Europäische Gemeinschaft bzw. mit dem implizierten Preisdeflator für amerikanische Konsumgütereinfuhren (1972 = 100).

Y_r = Bruttoinlandsprodukt der EG-10 und der USA in Preisen und Wechselkursen von 1980, in Mrd. US-\$.

P_m = westdeutscher Importpreisindex für Fertigwaren (1980 = 100) für die EG und implizierter Preisdeflator für amerikanische Konsumgütereinfuhren (1972 = 100). 1970 und 1971 Importpreisindex.

P_d = BIP Deflator für die Bundesrepublik und die USA (1980 = 100).

P_d = Index der heimischen Produzentenpreise für Industriegüter (1980 = 100) in der Bundesrepublik und den USA.

Die Durbin-Watson-Werte beziehen sich auf die Regressionsresiduen nach der Variablentransformation mit Hilfe der CORC Procedur.

Quelle: OECD, National Accounts, lfd. Jgg. – UN, Monthly Bulletin of Statistics, lfd. Jgg. – IMF, International Financial Statistics 1988 Yearbook. – US Department of Commerce, Survey of Current Business, lfd. Jgg. – Bundesbank, Fachserie 17, Reihe 8, Preise und Preisindizes für die Ein- und Ausfuhr, Oktober 1988. – Eigene Berechnungen.

anders aussehen können. Ungeachtet dieser Unterschiede bleibt jedoch zu fragen, ob die Importneigung bei Vollendung des Binnenmarktes unverändert bleibt. Das Referenzmaß der USA stützt zwar nicht die Vermutung, daß sie steigen könnte, aber ein derartiger Vergleich mag wegen des seit langem vollendeten Binnenmarktes in den USA nicht aussagekräftig für die frühe Phase eines großen Binnenmarktes sein.

Anders gefragt, steigt die Importnachfrage als Folge höheren Wachstums bei konstanter Importneigung oder als Folge höherer Importneigung bei unverändertem Wachstum oder gibt es sogar den Effekt sinkender Importneigung, der die wachstumsbedingte Mehrnachfrage reduziert? Antworten darauf setzen Annahmen über die Richtung des Strukturwandels nach Wegfall der Binnengrenzen und natürlich über das Niveau der Außenprotektion voraus. Was

letzteres anlangt, so sei einmal angenommen, daß es unverändert bleibt und daß die Gemeinschaft in den Sektoren, in denen noch nationale Quoten bestehen, eine Gemeinschaftsquote erhebt, die der Summe der nationalen Quoten entspricht.

Folgende partielle Zusammenhänge lassen sich dann grob skizzieren.

1. Liberalisierungsimpulse erfährt in erster Linie der innergemeinschaftliche Dienstleistungssektor. Er expandiert daher schneller, als es dem Säkular-Trend (Drei-Sektorenhypothese) entspricht. Die Einfuhrintensität der Endnachfrage nach Dienstleistungen war aber in der Vergangenheit niedriger als die der Endnachfrage nach Gütern des primären und sekundären Sektors. Würde sich daran nichts ändern, so würde die Importneigung abnehmen.
2. Mit der Verschiebung der Endnachfrage in Richtung Dienstleistungen werden auch einzelne Entwicklungsländer von einer höheren Einkommenselastizität der Importnachfrage nach Dienstleistungen im Vergleich zu Gütern profitieren. Tourismus und Transporte beispielsweise können den fortgeschrittenen Entwicklungsländern Marktanteilsgewinne eröffnen; ein Trend, der bereits jetzt zu beobachten ist. Von daher würde die Gesamtimportneigung (einschließlich Dienstleistungsimport) zunehmen.
3. Der Binnenmarkt wird in regionaler Sicht eine überdurchschnittlich starke Integration der drei jüngsten EG-Mitglieder in die Gemeinschaft mit sich bringen, die sich jetzt noch teilweise (Spanien und Portugal) in der Übergangsphase befinden. Es handelt sich dabei um Länder, deren Faktorausstattung noch am stärksten der von Entwicklungsländern ähnelt. Der Zufluß von Risikokapital aus den Zentren in die Peripherie wird sich also verstärken und zu Handelsumlenkung führen. Die Importneigung gegenüber Entwicklungsländern könnte daher kurzfristig abnehmen. Allerdings führt der Kapitalzufluß und der mit der Integration wahrscheinlich verbundene Lohnkostenanstieg (Stichwort „soziale Dimension“ des Binnenmarktes) in den Mittelmeerlandern mittelfristig zu einer Aufwertungstendenz deren Währungen, die die Wettbewerbsposition von Entwicklungsländern wieder verbessern kann, sofern die Aufwertung nicht durch die Beteiligung dieser EG-Mitglieder am Europäischen Währungssystem behindert, d. h. verzögert wird. Je mehr also die Wechselkursflexibilität administrativ eingeschränkt wird, desto weniger können die Entwicklungsländer vom Lohnkostenanstieg in den Mittelmeerlandern profitieren. Wird allerdings die Wettbewerbsposition der Entwicklungsländer als Folge einer realen Aufwertung der Währungen der Mittelmeerlande verbessert, so wird dies mit ziemlicher Sicherheit Forderungen nach Protektion auslösen. Hier droht den Entwicklungsländern am ehesten die Gefahr einer „Festung Europa“ in bestimmten Industriegüterbranchen.
4. Der Binnenmarkt erhöht die Attraktivität der Gemeinschaft für Direktinvestoren aus Drittländern, die damit eine mögliche „Festung Europa“ zu

umgehen gedenken. Dies könnte den Ressourcen- und Technologietransfer in Entwicklungsländer bremsen, die Angebotskraft von Entwicklungsländern weltweit schwächen und somit die Importneigung der EG gegenüber Entwicklungsländern vermindern. Allerdings muß auch hier der Wechselkurseffekt berücksichtigt werden, der — käme er zum Tragen — kurzfristig zu einer realen Aufwertung des ECU und somit zu Mehrimporten führen könnte.

5. Eine höhere Wettbewerbsintensität, Normenangleichung und größere Losgrößen innerhalb der Gemeinschaft verschärfen den Zwang zu Prozeßinnovationen, die ihrerseits den arbeitssparenden technischen Fortschritt beschleunigen. Faktorintensitäten könnten somit umgekehrt und Produktionsbereiche in die Gemeinschaft rückverlagert werden, die früher in Ländern mit niedrigen Lohnkosten angesiedelt worden waren. In seinen Anfängen, d.h. bei einzelnen Unternehmen, nicht jedoch auf sektoraler Ebene soll dieser Prozeß bereits heute zu beobachten sein, z.B. in der Bekleidungsbranche [Mody, Wheeler, 1987; Jungnickel, 1988], in der ein protektionsbedingter Anstieg der Faktorpreisrelationen (Arbeit/Kapital) den Anreiz zu Prozeßinnovationen fördert.

Eine derartige Entwicklung kann *vorübergehend* negative Auswirkungen auf die Importneigung haben. Mittelfristig würden jedoch Entwicklungsländer gemäß ihrer komparativen Kostenvorteile neue Produkt- und Dienstleistungsbereiche erschließen.

6. Technischer Fortschritt wird in einem großen Binnenmarkt nicht nur arbeitssparend, sondern auch ressourcensparend sein [Scheid, 1988]. Die Nachfrage nach fossilen Brennstoffen ebenso wie nach mineralischen Rohstoffen würde dann noch stärker vom wirtschaftlichen Wachstum abgekoppelt. Rohstoffexporteure unter den Entwicklungsländern könnte dies empfindlich treffen. Gegenläufige Entwicklungen sind bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen dann zu erwarten, wenn die Gemeinschaft unter internationalem Druck und zunehmenden Budgetrestriktionen endlich ihr Subventionsniveau im Agrarsektor verringert.

Eine summarische Abschätzung aller dieser Effekte auf die einkommensabhängige Importneigung kann ohne Hinweis auf die preisabhängige Importneigung nicht gegeben werden. Je ungehinderter der Übertragungsmechanismus zwischen EG-internen und internationalen Preisen mit Hilfe marktkonformer Wechselkursänderungen und liberaler Handelspolitik wirken kann, desto mehr wird eine Verringerung der Importneigung nach 1992, die als Fazit von (1)-(6) vermutet werden kann, ein transitorisches Anpassungsproblem bleiben. Die Option einer Dienstleistungsgesellschaft mit hoher Importquote steht einem europäischen Binnenmarkt nach 1992 offener denn je.

D. Marktdurchdringung durch Importe im Binnenmarkt

Importnachfragefunktionen geben Aufschluß über die Bestimmungsfaktoren eines Teils der Gesamtnachfrage, nicht jedoch über die Substitutionsbeziehungen zwischen den Teilen, die aus heimischer Produktion bzw. Importen stammen, und die daraus folgenden Beiträge der Importe zur heimischen Marktversorgung. Inwieweit diese Beiträge in einem Binnenmarkt signifikant von denen in einer „not-so-perfect-customs union“ [Donges,1981] abweichen — wie die EG in ihrem früheren Zustand beschrieben werden kann — soll mit Hilfe eines historischen Vergleichs der Beiträge in der EG und den USA / Kanada (als Binnenmarkt-Referenzmaß) und ihren Veränderungen diskutiert werden.^{3/4}

Konkret geht es um die Frage, ob die Marktdurchdringungsraten der Einfuhren aus Drittländern und aus Entwicklungsländern in einzelnen Branchen des Verarbeitenden Sektors in der EG und den USA / Kanada wesentlich voneinander abweichen und ob bei den Veränderungen Trends beobachtet werden können. Hätte sich beispielsweise die Gemeinschaft im Zeitablauf in Richtung mehr binnenmarktähnlicher Verhältnisse fortentwickelt, so sollten Unterschiede zu den Marktdurchdringungsraten der USA / Kanada abnehmen. Als Testkriterium wird die Signifikanz der Abweichung der durchschnittlichen Relation zwischen industriespezifischen Marktdurchdringungsraten in beiden Regionen von eins zugrundegelegt (Tabelle 2).⁵ Die Basisdaten sind in der Anhangstabelle 1 ausgewiesen.

Als wichtigste Ergebnisse können festgehalten werden, daß

- Gesamtimporte wie Importe aus Entwicklungsländern in der EG stets höhere Beiträge zur heimischen Marktversorgung beisteuerten als in den USA und Kanada;
- Unterschiede im Niveau der Marktdurchdringung jedoch derart stark zwischen einzelnen Industrien schwankten, daß im Durchschnitt keine

³ Die erstbeste Lösung ist die Messung von Substitutionselastizitäten zwischen heimischer Produktion und Importen, wie sie von Lächler für die Bundesrepublik [1985] vorgenommen wurden. In Anbetracht der Probleme, EG-repräsentative Preisvariable zu konstruieren, ist auf diesen Ansatz verzichtet worden.

⁴ Die von der Datenverfügbarkeit her bestimmte Einbeziehung Kanadas in den Vergleich schwächt das Referenzsystem „Binnenmarkt“, repräsentiert durch die USA, ein wenig, da während der Beobachtungsperiode (noch) keine Freihandelsbeziehungen, geschweige denn binnenmarktähnliche Verhältnisse zwischen beiden Ländern herrschten. Dieser Störfaktor ist aber deshalb gering einzuschätzen, weil Kanada, gemessen an den USA, ein unbedeutender Handelspartner ist und das Niveau von Marktdurchdringungsraten nicht wesentlich beeinflußt. In den achtziger Jahren lag das Niveau des intra-USA / Kanada Handels nur bei 3 vH der heimischen Marktversorgung, verglichen mit 17 vH im intra-EG Handel.

⁵ Der Test ist rechtsseitig, d.h. es wird gegen die Hypothese getestet, daß in einem Zollverbund von Ländern wie der EG die Marktdurchdringungsraten höher sind als in einem Binnenmarkt.

Tabelle 2: Relative Marktdurchdringungsraten,^{a)} EG-USA/Kanada, 1968-1984/85

	1968	1970/71	1972/73	1974/75	1976/77	1980/81	1982/83	1984/85
Gesamtimporte								
Nahrungsmittel, Getränke und Tabak	1,84	2,04	1,97	1,56	1,79	1,48	1,68	1,50
Textilien	0,92	1,18	1,47	1,94	2,10	2,68	2,55	1,92
Bekleidung	0,70	0,96	1,10	1,24	1,20	1,28	1,21	1,01
Holzprodukte, Papier und Druckwaren	8,95	9,94	8,24	9,88	9,91	9,07	8,93	5,82
Gummi und Gummiwaren	1,37	1,38	0,89	0,94	0,89	0,99	1,25	0,95
Chemieprodukte	3,07	3,33	2,50	2,06	2,16	2,23	2,25	1,91
Mineralische und Kohleprodukte	0,85	0,75	0,60	0,72	1,00	1,95	2,19	1,93
Nicht-metallische Minerale	0,55	0,89	0,78	0,93	0,94	0,83	0,78	0,63
Eisen und Nichteisen Metalle	1,60	1,86	1,61	1,32	1,71	1,98	1,34	1,34
Fahrzeuge und Ausrüstung	1,62	1,18	1,12	1,09	1,56	1,13	1,01	0,94
Maschinen und andere Industriegüter	1,50	1,80	1,57	1,58	1,59	1,74	1,70	1,46
Verarbeitender Sektor	1,80	1,96	1,71	1,61	1,73	1,76	1,67	1,42
Durchschnitt	2,09*	2,30*	1,99*	2,11*	2,26*	2,30*	2,26*	1,77*
Importe aus Entwicklungsländern								
Nahrungsmittel, Getränke und Tabak	1,59	2,03	2,20	1,43	2,09	1,66	2,13	1,87
Textilien	0,87	1,43	1,63	1,80	2,26	2,38	2,41	1,82
Bekleidung	0,97	0,99	0,98	0,96	1,05	0,99	0,99	0,83
Holzprodukte, Papier und Druckwaren	1,56	1,56	1,61	1,45	2,09	2,23	2,18	1,60
Gummi und Gummiwaren	2,20	1,88	1,07	0,96	0,98	0,90	0,83	0,58
Chemieprodukte	2,21	2,66	2,20	1,63	1,75	2,09	2,03	1,60
Mineralische und Kohleprodukte	0,40	0,27	0,20	0,28	0,41	1,01	1,07	1,01
Nicht-metallische Minerale	0,17	0,17	0,24	0,36	0,61	0,59	0,54	0,39
Eisen und Nichteisen Metalle	3,37	3,51	2,44	2,14	1,94	1,90	1,58	1,14
Fahrzeuge und Ausrüstung	8,00	3,50	1,82	1,25	2,38	3,24	2,50	1,35
Maschinen und andere Industriegüter	0,59	0,55	0,48	0,47	0,60	0,72	0,63	0,58
Verarbeitender Sektor	1,52	1,51	1,26	0,97	1,12	1,19	1,10	0,90
Durchschnitt	1,99*	1,67*	1,35*	1,16*	1,47*	1,61*	1,53*	1,16*

^{a)} Verhältnis zwischen den Importanteilen an der heimischen Marktversorgung in der EG und in den USA/Kanada. Als Gesamtimporte werden bei der EG Importe aus Nicht-EG-Ländern zugrundegelegt.

* Nicht-signifikant unterschiedlich von eins bei 1 vH Irrtumswahrscheinlichkeit.

Quelle: UNCTAD Handbook of International Trade and Development Statistics, lfd. Jgg.

signifikant höhere Marktdurchdringung der EG-Importe im Vergleich zu den USA/Kanada beobachtet werden kann;

- die Niveaus der Marktdurchdringung bei Einfuhren aus Entwicklungsländern ähnlicher waren als bei Einfuhren aus Drittländern insgesamt,
- sich Mitte der achtziger Jahre die Marktdurchdringungsraten in den USA/Kanada und der EG deutlich annäherten, und zwar als Folge eines Anstiegs der Raten in den USA. Dies ist jedoch nicht als Konsequenz integrationspolitischer Entscheidungen zu werten, sondern als Resultat von Wechselkursänderungen. Im Zuge der massiven realen Dollaraufwertung konnten alle Drittländer ihre Marktposition auf dem amerikanischen Markt gegenüber dem heimischen Angebot sichtbar verbessern.

Im Hinblick auf den Binnenmarkt lassen diese Ergebnisse keine eindeutigen Schlüsse zu, weil das Referenzsystem eines bereits bestehenden amerikanischen Binnenmarktes historischer Art ist und nicht auf die Situation nach 1992 übertragen werden kann. Die Erfahrungen der Vergangenheit stützen jedoch die bereits eingangs aufgestellte Hypothese, daß Drittländer in einem Binnenmarkt vor nicht kleineren Problemen stehen werden, Marktanteile auszubauen, und daß zumindest im Verarbeitenden Sektor eher unveränderte oder leicht sinkende Anteile vermutet werden können als ein substantieller Anstieg.

E. Die Angebotsposition der Gemeinschaft auf den Entwicklungsländermärkten

Anbieter aus den Ländern der Europäischen Gemeinschaft haben in der vergangenen Dekade sichtbare Einbußen auf den Märkten derjenigen (vornehmlich asiatischen) Entwicklungsländer erlitten, die ihrerseits die größten Fortschritte auf dem EG-Markt und nicht nur dort verzeichneten [Hiemenz, Langhammer et al., 1987, Kap. II, Göbel, Langhammer, Weiss, 1988, Kap. I]. Als wesentliche Gründe wurden eine eurozentrische Wirtschaftspolitik (u.a. regionalpolitische Subventionen und Protektionismus) und daraus folgend ein geringes Investitionsengagement in Entwicklungsländern genannt. Wenig spricht prima facie dafür, daß diese Gründe nach 1992 entfallen werden: Das Investitionsengagement wird stärker noch als in der Vergangenheit die neu entfachte Dynamik des europäischen Binnenmarktes nutzen und sich auf diesen Markt konzentrieren. Innerhalb des Marktes scheinen bislang die Länder der wirtschaftlichen Peripherie stärker von antizipatorischen Verschiebungen in der Regionalstruktur der Direktinvestitionen zu profitieren (z.B. Spanien) als die fortgeschritteneren Partner, und es sind gerade die peripheren Mitgliedsländer, die in ihrer relativen Faktorausstattung mit Entwicklungsländern konkurrieren und somit auch um Risikokapital in konkurrierenden Branchen. Unterstellt, der Zusammenhang zwischen der Regionalstruktur der Direktinvestitionen und der Exporte der Kapitalherkunfts länder bleibt so eng, wie er in der Vergangenheit gemessen wurde [Gross, 1986], so spricht dies nicht für eine nachhaltige

Verbesserung der EG-Position auf den Entwicklungsländermärkten.⁶ Sollte sich zudem der ECU gegenüber den Währungen der Dollar-Zone und dem Yen nach 1992 u. a. wegen des zu erwartenden Kapitalimports real aufwerten, so würde dies Direktexporte erschweren. Ein derartiger Wechselkurseffekt wäre gegen den Effizienzeffekt höherer Wettbewerbsintensität und verbesserter internationaler Wettbewerbsfähigkeit „aufzurechnen“. Empirisch fundierte Aussagen sind auch hier nicht möglich.

F. Restbestände nationaler Souveränitäten in der Handelspolitik: Mögliche Konsequenzen für Entwicklungsländer

Die Vollendung des Binnenmarktes setzt voraus, daß noch vorhandene nationale Kompetenzen in der Handelspolitik abgebaut werden, so daß alle Mitglieder ein einheitliches Protektionsniveau gegenüber Drittländern aufweisen. Diese Bedingung ist noch nicht erfüllt. 1988 existierten noch etwa 1000 nationale Kontingente außerhalb des Textilbereiches, denen jedoch nur ca. 4 vH Anrufungen nach Art. 115 EWG-Vertrag gegenüberstanden⁷ [Bundesverband, 1988: 7]. Das geringe zahlenmäßige Ausmaß tatsächlicher Eingriffe der Staaten in den innergemeinschaftlichen Warenverkehr legt den Schluß nahe, daß viele nationale Quoten redundant sind und — wie bereits im August 1989 eingeleitet (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 230/1989) — bis 1992 abgebaut werden. Einen Überblick über die Verteilung der von der Kommission genehmigten Kontrollen des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs nach Art. 115 EWG-Vertrag geben Tabellen A 2 und A 3 im Anhang. Danach haben vor allem Frankreich und Irland im Textil- und Bekleidungsbereich sowie Italien im Kraftfahrzeugbau nationale Quoten gegen asiatische Entwicklungsländer und neue Industriestaaten (NICs) sowie gegen Japan durch Kontrollen abgesichert. Sektoral liegt der harte Kern der nationalen Quoten in den Textil-

⁶ Die Position auf den Märkten der AKP-Länder ist wegen des hohen „tied aid“ Elements im Ressourcentransfer und vielfältiger anderer Zugangsvorteile ehemaliger kolonialer Mutterländer (u. a. Franc Zone, Normen, Handelshäuser) wahrscheinlich günstiger für die EG-Staaten.

⁷ Die Gemeinschaft hat zuletzt 1986 eine vollständige Liste nationaler Quoten und Überwachungsmaßnahmen veröffentlicht [Amtsblatt C 213, 25. 8. 1986]. Nach Art. 115 EWG-Vertrag können Mitglieder nach Genehmigung durch die Kommission den innergemeinschaftlichen Warenverkehr kontrollieren, um zu verhindern, daß nationale Quoten durch „indirekte“ Importe über andere Mitgliedsländer umgangen werden. Ob dieser Artikel regelmäßig dann angewendet werden soll, wenn indirekte Importe auftreten, oder nur in Notfällen, ist in der Vergangenheit zwischen der Kommission und Frankreich kontrovers diskutiert worden. Frankreich plädierte für eine automatische Anwendung bei allen indirekten Importen; die Kommission lehnte dieses Ansinnen ab und bestand auf der „Notfallklausel“. Nationale Alleingänge in der Handelspolitik kann ein Mitgliedsland zudem nach Art. 108 EWG-Vertrag (Zahlungsbilanzschwierigkeiten) und im Rahmen der Ausgleichsabgaben bei landwirtschaftlichen Gütern unternehmen, für die noch keine gemeinsame Marktorganisation besteht (Art. 46 EWG-Vertrag). Im Binnenmarkt werden diese Eingriffsmöglichkeiten nicht mehr bestehen.

und Bekleidungsindustrien sowie in der Unterhaltungselektronik. Im Agrarbereich verdienen unter anderem nationale Zollkontingente für Bananenimporte Beachtung. So wird die Bundesrepublik ihr noch aus der Zeit vor der EWG-Gründung stammendes Privileg aufgeben müssen, Bananen zollfrei aus Lateinamerika zu importieren. AKP-Staaten könnten dann mit ihrem Angebot in den Genuß einer Präferenzmarge (von zur Zeit 20 vH) kommen. Ob sie allerdings ausreicht, um im Preiswettbewerb mit dem lateinamerikanischen Angebot bestehen zu können, kann bezweifelt werden.

Die mit Abstand schwerwiegendsten Maßnahmen aber betreffen Kraftfahrzeugimporte aus Japan. Hier reicht das Arsenal nationaler Eingriffe von zwischenstaatlich vereinbarten Kontingenzen in Italien, Spanien und Portugal, abgesichert durch Art. 115 EWG-Vertrag, über informelle, auf privater Ebene praktizierte Selbstbeschränkungsabsprachen in Frankreich und Großbritannien (ein Fall für die Wettbewerbspolitik, nicht die Handelspolitik) bis hin zu progressiven Verkaufssteuern, die den Import von Kleinwagen begünstigen (Dänemark, Griechenland). Einige Entwicklungsländer werden in Zukunft von den Kontroversen über eine „gemeinsame“ Politik im Kraftfahrzeugsektor direkt und indirekt betroffen sein; direkt dadurch, daß Länder wie Südkorea, Thailand und Malaysia in Zukunft beim Versuch, Kraftfahrzeuge in die EG zu exportieren, auf administrativ festgesetzte Ursprungsregeln treffen, die den „local content“ nach den bisherigen Erfahrungen als Zugangsbarriere benutzen; indirekt, indem Länder wie Mexiko oder Brasilien Einzelteile an japanische Investoren, beispielsweise in den USA, mit dem Zielmarkt EG liefern und ebenfalls mit der Ursprungshürde konfrontiert werden. Die Globalisierung der internationalen Produktion bezieht auch zunehmend Entwicklungsländer mit in die vertikale Spezialisierung ein. Sie stellt die Handelspolitik dann vor völlig neue Anforderungen, wenn weiterhin das Ziel der Diskriminierung von Importen verschiedener Herkunft aufrechterhalten werden soll.

Vom Kraftfahrzeugmarkt, der zum Testfall für die Vollendung des Binnenmarkts werden wird, einmal abgesehen, lassen sich mehrere Szenarien des Abbaus nationaler Kompetenzen skizzieren, mit jeweils unterschiedlichen Implikationen für die Entwicklungsländer:

Das Status quo-Szenario:

Nationale Kompetenzen bleiben auch nach 1992 in kritischen Bereichen (z. B. Textilien, Bekleidung, Kraftfahrzeuge) erhalten, entweder in der bislang praktizierten Form oder mit Hilfe weitreichender nationaler Schutzklauseln. Die in Tabelle 1 ausgewiesene Importnachfrage, die unter den gegebenen Bedingungen geschätzt wurde, hätte danach zumindest für die relevanten Branchen weiterhin Gültigkeit.

Das mittlere oder neutrale Szenario:

Dieses Szenario sieht vor, einen Gemeinschaftsersatz für die Beseitigung nationaler Quoten zu finden. Die Wirkung einer derartigen Gemeinschaftsmaß-

nahme ist dort besonders schwer abzuschätzen, wo — wie in der Automobilindustrie — Quoten und Nichtquotenmärkte in der Gemeinschaft nebeneinander stehen.

Für die Entwicklungsländer wichtiger sind diejenigen Gütergruppen, in denen alle EG-Mitglieder zwar über nationale Quoten verfügen, sie aber bislang in höchst unterschiedlicher Weise handhaben, d. h. einerseits relativ liberal, indem sie sie als Richtschnur, nicht aber als bindende Obergrenze ansehen (so die Bundesrepublik in den sensiblen Kategorien des Multifaserabkommens), andererseits restriktiv mit strikter Einhaltung der Quoten (Frankreich). Wie stark die EG-Mitglieder in der Vergangenheit in ihren Quotenpraktiken voneinander abwichen, zeigen Schätzungen von Hamilton [1986, zitiert in Winters (1988)] von Zolläquivalenten nationale Quoten für Hongkongs Jeans-Exporte in die EG im Jahre 1982. Die Schätzungen schwanken von 32 vH im Falle Großbritanniens über 11 vH für Frankreich bis hin zu 0 vH für die Bundesrepublik, da sie ihre Quote nicht anwendete.

Würde im Binnenmarkt eine Gemeinschaftsquote in Höhe der Summe der nationalen Quoten verhängt, so brächte dies bestensfalls ein unverändertes Handelsvolumen, gesetzt den Fall, alle Partner hätten in der Vergangenheit keine Überschreitung der nationalen Quoten zugelassen. Im Vergleich zur national unterschiedlichen Handhabung der Quoten könnten jedoch die Importe aus Entwicklungsländern sogar schrumpfen, sofern die Gemeinschaftsquote strikt eingehalten würde. Für diese Annahme spricht, daß die restriktiven Partnerländer ihre Bereitschaft zur Aufgabe nationaler Kompetenzen an die Bedingungen knüpfen werden, die Gemeinschaftsquote als verbindlich zu erklären.

Wie unterschiedlich in der Vergangenheit nationale Quoten in der Gemeinschaft gehandhabt wurden, zeigt ein Beispiel aus dem Multifaserbereich (Tabelle 3). Dabei sorgte die politisch ausgehandelte Verteilung der Quoten auf die EG-Mitglieder dafür, daß beispielsweise der französische und irische Markt weitgehend von Importen aus Entwicklungsländern abgeschottet wurde — im Vergleich zur Bundesrepublik — und somit einen Preisanreiz für Umwegimporte schuf. Infolgedessen beantragten die französische und irische Regierung die Anwendung des Art. 115 EWG-Vertrag, um die indirekten Importe abzuwehren. Die Quotenauslastung war zudem auf den Märkten dieser Länder im Durchschnitt niedriger als in der Bundesrepublik, die die indirekten Importe nicht kontrollierte.

Was die Erlössituation für Entwicklungsländer anlangt, so wird sie durch das Nettoergebnis von positiven Preiseffekten und negativen Mengeneffekten bestimmt. Angesichts der in Tabelle 3 ausgewiesenen Quotenrelation kann die These vertreten werden, daß sich bei einer Quotenabschaffung auch die Erlössituation für Entwicklungsländer verbessern würde. Das heißt, daß im Quotenfall die negativen Mengeneffekte einen größeren Einfluß auf die Erlöse haben dürfte als der Effekt höherer Preise.

Tabelle 3
Quotauslastung beim Import von Oberhemden (MFA-Kategorie 8)
einzelner EG-Mitglieder aus Entwicklungsländern, 1986

Betroffenes Exportland	Quotenrelation Restriktives Mitglied/ Bundesrepublik ^{a)}	Restriktives EG-Mitglied ^{b)}	Quotauslastung im EG-Mitgliedsland ^{c)}	Quotauslastung in der Bundesrepublik
Thailand	1: 3,6	Frankreich	109,3	114,1
Hongkong	1: 25,7	Frankreich	104,3	110,6
Südkorea	1: 26,9	Frankreich	91,8	116,8
Indonesien	1: 2,5	Frankreich	113,4	73,9
Indien	1: 6,6	Frankreich	95,8	104,1
Taiwan	1: 45,7	Frankreich	15,6	112,6
Indien	1: 44,7	Irland	148,9	s. o.
Hongkong	1: 327,7	Irland	136,7	s. o.
Pakistan	1: 16,5	Irland	83,8	104,1
Indonesien	1: 56,8	Irland	96,5	s. o.
Macao	1: 75,3	Irland	29,7	106,3

^{a)} Die Quoten der einzelnen EG-Mitglieder gelten gegenüber dem jeweiligen Exportland.

^{b)} Mitglied kontrollierte innergemeinschaftlichen Handel mit dem Produkt aus dem betroffenen Land (Art. 115 EWG-Vertrag) im Jahre 1986.

^{c)} Tatsächliche Mengenimporte in vH der nationalen Quote.

Quelle: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 374, 31.12.1982. – Eurostat, External Trade, Analytical Tables, NIMEXE 1986. – Eigene Berechnungen.

Aus der offensichtlichen Diskrepanz zwischen der administrativ bestimmten Quotenverteilung vor 1992 und der Aufteilung einer Gemeinschaftsquote auf die einzelnen Mitglieder durch den Markt (first come — first served) ergeben sich Potentiale für Preisarbitrage. So ist anzunehmen, daß die Preise auf den restriktiven Märkten fallen und die auf den bislang freien Märkten steigen werden, wenn die unterschiedlichen Zolläquivalente der nationalen Quoten eingebettet werden.⁸

Auf die Höhe der Importe aus Entwicklungsländern haben Arbitrageeffekte so lange keine Wirkung, wie die Gemeinschaftsquote nicht aufgehoben wird. Anstelle von Handelswirkungen können jedoch Einkommenseffekte für oligopolistisch agierende Anbieter aus Entwicklungsländern wichtig werden. Praktizieren diese Anbieter Preisdiskriminierung zwischen den durch nationale Quoten segmentierten EG-Teilmärkten, so schöpfen sie die Konsumentenrente

⁸ Die Höhe der Wohlfahrtseffekte aus der Preisegalisierung zwischen den EG-Mitgliedsmärkten hängt von verschiedenen Faktoren ab, so z. B. davon, ob die Quote unter den Mitgliedern versteigert wird und welchem Mitgliedsland nach welchen Kriterien die Versteigerungserlöse zufallen, wie hoch die Nachfrageelastizitäten und wie homogen die auf den einzelnen Teilmärkten angebotenen Erzeugnisse sind. Siehe hierzu Modellrechnungen von *Winters* [1988: 1480–81] auf der Basis der Berechnungen von *Hamilton* [1986].

besser aus als bei einer Gemeinschaftsquote. Die Gemeinschaftsquote könnte also dazu beitragen, alte Renten abzubauen, den Wettbewerb zwischen etablierten und nachstoßenden Anbietern zu verschärfen, gleichzeitig aber auch Importeuren in den bislang freien Teilmärkten neue Renten als Folge des Preisanstiegs zuzuschwemmen.⁹

Auch bei Gütern, in denen sich bislang Quoten- und Nichtquotenländer in der Gemeinschaft gegenüberstanden, wird die (vorübergehende) Kompromißlösung einer Gemeinschaftsquote diskutiert [Krenzler, 1988]. Sie könnte im übrigen auch die Form einer freiwilligen Selbstbeschränkung annehmen. Hier wie auch im reinen Quotenfall ist in mittlerer Sicht weniger das ursprüngliche Niveau der Gemeinschaftsquote als der Modus der Veränderung wichtig. Die offenen Teilmärkte in der EG ließen in der Vergangenheit Handelseffekte als Folge von Veränderungen relativer Preise und des Einkommens zu. Bei einer rigiden Gemeinschaftsquote würde dies nicht mehr möglich sein, solange sie nicht aufgegeben bzw. redundant würde.

Das Ausmaß der internen Arbitrageanreize nach 1992 hängt von der Geschwindigkeit des Anpassungsprozesses ab. Er ist — was MFA-Produkte anlangt — im 4. Welttextilabkommen (1986-91) durch Liberalisierung unausgeschöpfter Quoten und teilweise Länderübertragbarkeit von nationalen Quoten eingeleitet worden.¹⁰ Sein Abschluß setzt jedoch zwingend die Abschaffung nationaler Quoten voraus. Die 1988 von der EG mit einzelnen Entwicklungsländern geschlossenen Selbstbeschränkungsabkommen sehen bis einschließlich 1992 nationale Quoten in unveränderter Relation zwischen den einzelnen EG-Mitgliedern vor. Eine Übergangslösung nach 1992 ist demnach zu erwarten.

An die „mittlere“ Lösung der Substitution nationaler Restriktionen durch Gemeinschaftsmaßnahmen knüpfen sich zahlreiche Bedenken von Drittländern in Richtung „Festung Europa“. Dabei wird auch darauf hingewiesen, daß es selbst bei Gemeinschaftsmaßnahmen nach wie vor die nationalen Zöllverwaltungen sein werden, die die Maßnahmen ausführen, und daß diese historisch geprägte und sehr unterschiedliche Verhaltensweisen gegenüber Drittländerimporten an den Tag legen.¹¹ In diesem Grauzonenbereich können administrative Barrieren auf nationaler Ebene beibehalten oder neu angesiedelt werden, ohne daß eine Kompensation durch freie Teilmärkte ermöglicht würde. Zudem

⁹ Wie *Winters* [1988] ausführt, wird Preisdiskriminierung bei den japanischen Automobilenporten in die einzelnen EG-Märkte praktiziert. Untersuchungen der OECD und der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Daimler-Benz AG über die Auswirkungen der Beschränkungen japanischer Kfz-Importe stützen diese These [OECD, 1987; Daimler-Benz, 1988].

¹⁰ Siehe *Neundörfer* [1987: 49-54].

¹¹ Dies war gerade im Textilbereich in der Vergangenheit Gegenstand von Vorwürfen französischer Institutionen an die Adresse der Partnerländer dergestalt, daß Ursprungsregeln und Quoten nicht strikt genug eingehalten würden [Conseil Economique, 1982: 242-244].

können Normen und freiwillige Selbstbeschränkungen als sehr effektive Substitute für restiktive Quoten fungieren, sollten diese im Zuge der multilateralen Handelsliberalisierung abgebaut werden.

Das optimistische Szenario

Die optimistische Lösung sieht die ersatzlose Streichung nationaler Quoten vor, mit dem Ergebnis, daß lediglich der gemeinsame Außenzoll als Schutzinstrument verbliebe. Als Übergangslösung ist eine Erhöhung des gemeinsamen Außenzolls um den Betrag der durchschnittlichen Zolläquivalente der Quoten überlegenswert. Unter einer Reihe von Annahmen wird in Tabelle 4 der statische Einmaleffekt bei einer Beseitigung der nationalen Quoten geschätzt. Zwei Effekte sind dabei zu unterscheiden: Zum einen verdrängen Anbieter aus Entwicklungsländern Konkurrenten innerhalb der EG (Handelsschaffung). Zum anderen erleiden Anbieter aus Nicht-Entwicklungsländern außerhalb der EG, deren Marktzugangsbedingungen sich nicht ändern, Einbußen gegenüber Entwicklungsländern (Handelsumlenkung). Die Summe beider Effekte entspricht der Ausweitung der Entwicklungsländerexporte in die EG, die auf die Änderung der relativen Marktzugangsbedingungen zwischen Begünstigten und Nichtbegünstigten zurückzuführen sind.

Dabei werden verschiedene Annahmen gemacht: Erstens, es werden Berechnungen des Autors über den Anteil der Importe an den Gesamtemporaten aus Entwicklungsländern zugrundegelegt, die in den einzelnen Mitgliedsstaaten 1978 nationalen Quoten unterlagen. Zweitens, das Zolläquivalent der nationalen Quoten wird mit 10 vH und die Preiselastizität der Importnachfrage entsprechend dem in Tabelle 1 für die Vereinigten Staaten geschätzten Wert von – 0,96 veranschlagt. Drittens, als alternative Basis für die Schätzungen gelten der durchschnittliche Meistbegünstigungszoll und der Präferenzzoll. Viertens, für die Schätzung der Handelsumlenkung wird die sogenannte nicht-restiktive Verdoorn-Methode verwendet, bei der die Differenz zwischen der Substitutionselastizität (Kreuzpreiselastizität zwischen Importen aus Begünstigten und Nichtbegünstigten) und der Importnachfrageelastizität die Höhe der Handelsumlenkung bestimmt. In Tabelle 4 wird eine Substitutionselastizität von – 2 angenommen, die im Rahmen der bisherigen empirischen Untersuchungen liegt [Sawyer/Sprinkle, 1989].

Das Ergebnis wird weitgehend von der sehr unterschiedlichen Bedeutung nationaler Quoten bei den einzelnen Mitgliedstaaten beeinflußt. Danach würden die Importe des Vereinigten Königreichs, Frankreichs und Italiens am stärksten steigen, jedoch hielte sich insgesamt der Handelsausweitungseffekt mit unter 1 vH der EG-Gesamtempo von Halb- und Fertigwaren aus Entwicklungsländern sehr in Grenzen. Gemessen an der eingangs geschätzten Einkommenselastizität der Importnachfrage, die sich auf die Ausgangssituation „mit nationalen“ Quoten bezog, könnte ein Abbau dieser Quoten einen einmaligen (und dauerhaften) Importanstieg um zusätzlich 20-40 vH des jährlichen einkommensbedingten Wachstums der Einfuhren mit sich bringen, je nachdem,

ob ein ein- oder zweiprozentiges Wachstum des EG-Sozialprodukts als Folge des Binnenmarktes unterstellt würde.

Tabelle 4
Statische Handelseffekte einer Beseitigung nationaler Quoten
gegenüber Entwicklungsländern

Exogene Parameter	Ausmaß nationaler mengenmäßiger Importbeschränkungen ^{a)}	Geschätzte Handels- schaffung (HS) ^{b)} in Mill. ECU bei Meistbe- günstigungs- Zoll- satz	Geschätzte Handels- umlenkung (HU) ^{c)} in Mill. ECU bei Meistbe- günstigungs- Zoll- satz
Durchschnittlicher Meistbegünstigungs-Zoll für Halb- und Fertigwaren aus Entwicklungsländern (in vH)	7,1	Bundesrepublik Deutschland 0,1	1,1
		Frankreich 10,8	65,1
		Italien 6,1	35,9
Durchschnittlicher Präferenz-zollsatz (in vH)	0,9	Vereinigtes Königreich 12,3	104,1
		Benelux-Länder 0,6	4,0
Zolläquivalent der nationalen Quote (in vH)	10,0	Dänemark 5,2	3,6
Preiselastizität der Importnachfrage	-0,96	Irland 2,2	0,6
		EG-9 —	214,4 ^{d)}
			227,6 ^{d)}
			169,1 ^{d)}
			179,6 ^{d)}

^{a)} Anteil der Importe aus Entwicklungsländern, die nationalen mengenmäßigen Beschränkungen unterliegen, an den gesamten Importen von Halb- und Fertigwaren (CCT 25-99) aus Entwicklungsländern (ohne mineralische Brennstoffe), 1978 in vH.

^{b)} Geschätzt nach der Funktion $HS = M_E \cdot \frac{\Delta t_Q}{(1+t_Q)(1+t)} \cdot e_m$

wobei

M_E die wertmäßigen Ausgangsimporte entsprechend Fußnote (a) in den relevanten Sektoren 1987 sind,

Δt_Q der Rückgang der tarifären Protektion um das Zolläquivalent der Quote t_Q ,

t der Zollsatz ohne das durchschnittliche Zolläquivalent und

e_m die Preiselastizität der Importnachfrage ist.

^{c)} Geschätzt nach dem sogenannten nicht restriktiven Verdoorn-Ansatz:

$$HU = M_E \cdot [a(e_s - e_m)] \cdot \left[\frac{\Delta t_Q}{(1+t_Q)(1+t)} \right]$$

wobei

a der Anteil der extraregionalen Importe aus Nicht-Entwicklungsländern (M_{NE}) an den gesamten Importen der EG aus Nicht-Mitgliedern sind ($a = M_{NE}/M_E + M_{NE}$) und

- e. die Substitutionselastizität zwischen Importen aus Entwicklungsländern und Nicht-Entwicklungsländern ist. Für diese Elastizität wird ein Wert von -2,0 angenommen. Zu den verschiedenen Annahmen zur Messung von Handelsumlenkung siehe Sawyer/Sprinkle (1989, S. 65-69).
- ^{d)} Die Summe von Handelsschaffung und Handelsumlenkung entspricht 0,8 vH bzw. 0,9 der EG-9 Importe von Halb- und Fertigwaren aus Entwicklungsländern 1987, jeweils unter der Annahme des Meistbegünstigungs- bzw. des Präferenzzollsatzes.

Quelle: Langhammer (1981: Tab. I); Borrmann et al. (1985: Tab. 37). – EG-Außenhandel NIMEXE 1987. – Eigene Berechnungen.

Es muß an dieser Stelle wieder betont werden, daß derartige Schätzungen lediglich den Zweck verfolgen, die Einflußfaktoren der Importe und die möglichen Wirkungen ihrer Veränderungen in einem Binnenmarkt darzulegen. Bereits die relativen Größenordnungen und erst recht die ungefähre absolute Höhe der Effekte können mit Hilfe eines partiellen Gleichgewichtsansatzes und des Vinerschen Zollunionskonzepts nicht mehr in befriedigender Weise bestimmt werden.

Festzuhalten bleibt, daß die „optimistische“ Lösung, gemessen am neutralen Szenario, zusätzliche Exportchancen für Entwicklungsländer ermöglicht. Der Wegfall der Quoten würde den etablierten Anbietern unter den Entwicklungsländern Renten nehmen und es neuen Anbietern gestatten, in den Preiswettbewerb einzusteigen. Die mittelfristigen dynamischen Wirkungen dieses Prozesses sind daher erheblich stärker zu beachten als die kurzfristigen statischen Effekte.

G. Diskriminierung zwischen Entwicklungsländern: Hat Ungleichbehandlung nach 1992 noch eine Chance?

Die Europäische Gemeinschaft ist diejenige handelspolitische Einheit, die das Prinzip der uneingeschränkten Meistbegünstigung am häufigsten durchbrochen hat. Dies gilt selbst dann noch, wenn man nur den extra-EG-Handel berücksichtigt und das jüngste USA-Kanada Freihandelsabkommen in den Vergleich mit den USA und Japan einbezieht. Abkommen mit EFTA-Ländern, Mittelmeeranrainern, AKP-Staaten und RGW-Staaten sehen handelspolitische Ungleichbehandlung ebenso vor wie die Allgemeinen Zollpräferenzen, die die EG bereits 1971 vor allen anderen OECD-Staaten einführte. Was Entwicklungsländer anlangt, so lag und liegt noch heute das wichtigste Motiv für Ungleichbehandlung im Ziel, Handelspolitik in den Dienst des Ressourcentransfers zu stellen.¹²

¹² Das Hauptargument für eine Mischung von Handels- und Transferpolitik ist die, daß *uniforme* Regeln für internationale Wirtschaftsbeziehungen „ungerecht seien, weil damit Ungleiche gleich behandelt werden, und daß *universale* Regeln, beispielsweise Präferenzen, der Situation von Partnern auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen angemessener seien [Streeten, 1983: 86ff.].

Diskriminierung soll somit nicht nur eine Handelsumlenkung als Folge der Veränderung der relativen Preise zwischen Begünstigten und Nichtbegünstigten ermöglichen. Es sollen auch Zollmindereinnahmen der EG den Entwicklungsländern über den Anstieg der Exportpreise als Einkommen zugute kommen. Offensichtliche Fehlschläge [Agarwal et al., 1985; Langhammer/Sapir, 1987] ebenso wie grundsätzliche Kritik [Patterson, 1983; Wolf, 1987] haben die EG zu Reformen innerhalb der bestehenden Abkommen veranlaßt, nicht jedoch zu einer grundlegenden Revision in Richtung uneingeschränkter Meistbegünstigung.

Ob sich daran nach 1992 etwas ändern wird, ist wegen der zeitlichen Koinzidenz mit den vier weiteren handelspolitischen „Großereignissen“ (Uruguay-Runde, MFA, Zollpräferenzen, Lomé) rein spekulativ. Im Prinzip hat die Vollendung des Binnenmarktes keine direkten Implikationen für die Frage „Ungleichbehandlung — ja oder nein?“. Indirekte Wirkungen für einzelne Gruppen sind aber durchaus vorstellbar, so daß folgende Thesen an dieser Stelle vertreten werden können.

1. Die EG wird an der Ungleichbehandlung von verschiedenen Entwicklungsländergruppen festhalten, um die Präferenzmarge der AKP-Länder zu erhalten.
2. Im AKP-Abkommen wird sich der Trend weg von den weitgehend wirkungslosen Handelspräferenzen hin zum Ressourcentransfer fortsetzen. Sollte der Binnenmarkt der Strukturwandel innerhalb der Gemeinschaft derart forcieren, daß das wirtschaftliche Wachstum künftig stärker vom Verbrauch mineralischer Rohstoffe entkoppelt wird, und/oder sollte die volle Integration Portugals und Spaniens in den Binnenmarkt Marktchancen bei agrarischen Produkten aus AKP-Staaten schmälern, wird dieser Trend noch weiter verstärkt.
3. Für die Mittelmeerländer gilt ähnliches. Sie leiden noch stärker unter der Substitutionsbeziehung vieler ihrer agrarischen Produkte mit denen Portugals und Spaniens und werden direkt mit Entwicklungshilfe oder indirekt mit Beihilfen zu Direktinvestitionen aus EG-Ländern im Verarbeitenden Sektor kompensiert.

Die Nähe zum Binnenmarkt könnte dann exportorientierte Investitionen in diesen Ländern anregen, wenn als Konsequenz einer sozialen Harmonisierung („soziale Dimension“ des Binnenmarktes) die Lohnstückkosten in Portugal und Spanien überdurchschnittlich stiegen.

4. Fortgeschrittene Entwicklungsländer mit einem wettbewerbsfähigen Exportangebot im Verarbeitenden Sektor werden nach 1992 häufiger mit der Forderung nach Graduierung und Gegenleistungen für den ungehinderten Verkehr innerhalb der Gemeinschaft konfrontiert werden. Sollte in den neuen asiatischen und lateinamerikanischen Industriestaaten (NICs) die laufende Diskussion um eine handelspolitische Anbindung an Japan oder

die USA als Antwort auf den Binnenmarkt zu positiven Ergebnissen führen, ist eine verschärfte Diskriminierung seitens der EG nicht auszuschließen.

5. Zollpräferenzen, ob allgemein oder speziell, werden nach Abschluß der Uruguay-Runde weiter an Bedeutung einbüßen, unabhängig davon, ob fortgeschrittene Länder von den Präferenzen ausgeschlossen, d. h. graduieren werden oder nicht. Der Trend zu bilateralen Verhandlungen außerhalb des GATT, wie er bereits gegenüber Japan und den USA beobachtet werden kann, wird nach 1992 auch auf die fortgeschrittenen Entwicklungsländer bzw. Gruppierungen wie ASEAN ausgedehnt werden. Steigende Marktzugangskosten haben, wenn überhaupt, nur diese Länder zu befürchten.

Wichtiger als Mutmaßungen, ob das Ausmaß an institutionalisierter Diskriminierung nach 1992 gegenüber einzelnen Entwicklungsländern zunehmen wird oder nicht, ist die Antwort auf eine andere Frage. Unter welchen Kosten kann Diskriminierung nach Herkunftsländern bei zunehmender Globalisierung der Produktion und „worldwide sourcing“ durchgesetzt werden? Handelspolitische Diskriminierung setzt die Kontrolle von Ursprungsregeln voraus und kann zur bürokratischen Büchse der Pandora werden.¹³ Die Auseinandersetzungen über die heimischen Mindestwertschöpfungssätze bei japanischen Kraftfahrzeugen, gefertigt im Vereinigten Königreich und zum Export nach Frankreich vorgesehen, und die von der Kommission Anfang 1989 getroffene Entscheidung, den freien Handel mit „EG-Chips“ von der Ansiedlung einer bestimmten Stufe der Produktion in der EG, dem sogenannten Diffusionsprozeß, abhängig zu machen, bestätigen diese Befürchtung.

Je arbeitsteiliger der weltweite Produktionsprozeß wird, um so mehr steigen die Kosten der Kontrolle des Warenursprungs und um so fragwürdiger wird die Unterscheidung zwischen einem EG- und einem Nicht-EG-Unternehmen. Der Versuch, an der Fiktion *eines* Ursprungslandes festzuhalten, kann in letzter Konsequenz bis hin zu expliziten Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit, also zu Eingriffen in den Kapitalverkehr gehen. In den Prozeß abnehmender Fertigungstiefe, wie er beispielhaft in der Automobilbranche abläuft und auch andere Branchen erfaßt, sind bei sinkenden Transportkosten auch zahlreiche Entwicklungsländer einbezogen. Die willkürliche Anwendung von „local content“ Vorschriften für Produktionen in Industrieländern wie Japan und den USA, aber selbst innerhalb der EG, mindert Lohnkostenvorteile und andere Vorteile von Zulieferern, die ihren Standort in Entwicklungsländern haben. Hierin liegt eine der wichtigsten Bedrohungen für diejenigen Entwicklungsländer, die entweder direkt Exportplattformen für Endprodukte multinationaler Unternehmen geworden sind und selber Vorleistungen in nennenswertem Maße importieren oder eben Zulieferfunktionen erfüllen.

Hoffnung können Entwicklungsländer (a) aus der Vielfalt der legalen und — wichtiger — illegalen Umgehungsoptionen von Ursprungsregeln, (b) aus dem

¹³ Siehe hierzu auch detailliert Nölling [1988: 44-47].

zunehmenden Vergeltungspotential von Allianzen im pazifischen Becken gegen die EG und (c) aus der Geschwindigkeit der Globalisierungstendenzen schöpfen. Letztere können Kontrollen zu einem Hase- und Igel-Spiel eskalieren lassen, das rasch an Budgetgrenzen stößt bzw. einem Nutzen-Kosten-Vergleich nicht mehr standhält.¹⁴

Was für diskriminierende Handelspolitik gilt, läßt sich auch für die Anti-Dumping Politik der Gemeinschaft sagen. Möglich ist, daß bei erschwertem Zugang zum Binnenmarkt Unternehmen in Entwicklungsländern zu explizitem Dumping greifen werden, um Preisnachteile auszugleichen, oder dies implizit über Exportsubventionen der Regierung und/oder multiple Wechselkurse zu erreichen versuchen. Die Kommission hat in der jüngsten Vergangenheit gesamtwirtschaftlich begründete Einwände zu Anti-Dumping Verfahren oft beiseite geschoben,¹⁵ und es gibt bislang wenig Anlaß zu der Vermutung, daß sie nach 1992 diese Haltung ändern wird.

H. Zusammenfassung und Ausblick

Die Vollendung des Binnenmarktes ist im Prinzip lediglich ein weiterer Schritt im Liberalisierungsprozeß zwischen den EG-Mitgliedern, keine konzertierte Aktion gegen Drittländer. „Gezündet“ wird die dritte Stufe regionaler Integration: Nach Freihandelszone und Zollunion will die EG den Schritt zum Gemeinsamen Markt vollziehen. Was sich auf dieser Stufe ändert, sind die relativen Faktorpreise zwischen EG-Markt und Weltmarkt, nicht das absolute Niveau der Außenprotektion für Güter (und theoretisch auch Dienstleistungen), denn dies festzulegen war Aufgabe der zweiten Stufe, der Zollunion.

Sieht man diesen Stufenprozeß in seinem zeitlichen Ablauf, seinen Verzögerungen und Beschleunigungen, so lassen sich Chancen und Risiken für Drittländer, in unserem Fall für Entwicklungsländer, systematisch aufzeigen und begründen:

Erstens, der Vollzug der dritten Stufe stimuliert den Strukturwandel in der Gemeinschaft und beschleunigt wirtschaftliches Wachstum. Sowohl von der Angebots- als auch von der Nachfrageseite her eröffnet dieser Strukturwandel Chancen für Entwicklungsländer. Von der Angebotsseite her läßt sich argumentieren, daß der intensivierte Standortwettbewerb zur Aufgabe von Produktionsen in den wirtschaftlichen Zentren zwingt. Neue Standorte werden nicht nur in den Peripherieländern der Gemeinschaft, sondern auch in Drittländern gefunden werden. Dies geschieht um so mehr, je stärker die Peripherieländer unter das Diktat der sozialen Harmonisierung gezwungen werden. Die Angleichung von

¹⁴ Im letztlich untragbaren ökonomischen und politischen Lastenpotential einer diskriminierenden Handelspolitik sieht *Pomfret* [1988: 191] die Chancen eines Politikwechsels hin zur Nicht-Diskriminierung.

¹⁵ Siehe hierzu die prägnante Zusammenfassung bei *Finger* [1987].

Sozialleistungen und damit Lohnkosten in der Peripherie an das Niveau in den wirtschaftlichen Agglomerationen verstärkt den Druck zu Standortinnovationen außerhalb der Gemeinschaft.

Von der Nachfrageseite her wird die Importabsorption als Folge des Wachstumsschubes zunehmen. Dieser Effekt ist kumulativ höher einzuschätzen als der Einmaleffekt einer Handelsumlenkung.

Zweitens, die Befürchtungen, die dritte Stufe der Integration könne in einer „Festung Europa“ enden, werden von drei Argumenten genährt.

Zum einen gibt es Sektoren, in denen die zentrale Aufgabe der zweiten Stufe, der Zollunion, noch nicht geleistet worden ist. Dazu gehören die Textil- und Kraftfahrzeugindustrie, die Stahlindustrie, Teile des Agrarsektors sowie fast der gesamte Dienstleistungsbereich. Die Ablösung nationaler Protektion durch ein gemeinsames Niveau der Außenprotektion wurde in diesen Bereichen aufgeschoben, mit der Folge, daß die notwendigen Anpassungen der dritten Stufe mit den Überbleibseln der zweiten Stufe zeitlich zusammenfallen. Diese Kumulation von internen Liberalisierungsschritten trifft einzelne EG-Mitglieder mit einem relativ großen Restbestand an Restriktionen auf Güter- und Faktormärkten (z. B. Frankreich) besonders hart und weckt daher ihren politischen Widerstand gegen ein Absenken der Außenprotektion in den relevanten Sektoren auf das Niveau, das andere EG-Mitglieder bereits erreicht haben. Zu den betreffenden Sektoren gehören wichtige Exportgüter der Entwicklungsländer. Der Widerstand wäre leichter zu überwinden, hätte die Gemeinschaft die Zollunionsstufe im gesamten Güter- und Dienstleistungsbereich abgeschlossen, bevor sie mit der dritten Stufe begonnen hätte.

Das zweite Argument, auf das sich Sorgen der Entwicklungsländer gründen, ist die volle Integration Spaniens und Portugals in den Gemeinsamen Markt. Beide Länder müssen die Liberalisierungsschritte aller drei Stufen zusammen in viel kürzerer Zeit bewältigen als die anderen Mitglieder und sehen sich zudem mit der Forderung von Interessengruppen in den alten Mitgliedsländern konfrontiert, kein „soziales Dumping“ zu betreiben. Bliebe die Außenprotektion unverändert, so könnte dies relativ arbeitsintensive Branchen in den Beitrittsländern unter erheblichen Anpassungsdruck setzen, zumal die nationale Außenprotektion in diesen Ländern höher als die der Alt-EG war. Unter derartigen Vorzeichen liegt die Versuchung nahe, Anpassungslasten auf Drittländer, d. h. in diesem Falle auf Entwicklungsländer als unmittelbare Konkurrenten, abzuwälzen, d. h. die Außenprotektion zu erhöhen. Forderungen aus diesen Ländern, Gemeinschaftsgüter zu bevorzugen („Gemeinschaftspräferenz“) und beispielsweise das Multifaserabkommen über 1991 hinaus zu verlängern, stützen diese Sorgen.

Das dritte Argument umfaßt das Problem der Reziprozität, also die in Brüsseler Kreisen umgehende These, den Zugang zu einem großen Binnenmarkt könne es für Drittländer nicht umsonst geben. Wie vage und janusköpfig diese These ist, wird daraus deutlich, daß die Kommission nach Nölling (1988) fünf

negative Definitionen verbreitet hat, was *nicht* unter Reziprozität zu verstehen sei, aber keine einzige positive. Auch die sogenannte „Kredittheorie“, nach der die Gemeinschaft die Einführung neuer Beschränkungen mit dem Abbau alter Beschränkungen rechtfertigen und verrechnen wollte [Kühn, 1988], fällt unter diesen Problemkreis.

Mit Reziprozitätsforderungen haben in erster Linie die fortgeschrittenen Entwicklungsländer und neuen Industriestaaten zu rechnen, nicht aber die Gesamtheit der Entwicklungsländer. Solange unklar bleibt, was die Gemeinschaft außerhalb der multilateralen Handelsvereinbarungen unter Reziprozität im Rahmen der Binnenmarktvollendung versteht, sind Sorgen über eine „Festung Europa“ nicht zu zerstreuen [Menck, 1988]. Sie treten um so deutlicher hervor, je mehr die mikroökonomische Sicht einzelner Branchen und Sektoren bevorzugt wird. Die weniger anschauliche makroökonomische Sicht der Binnenmarktvollendung hingegen eröffnet den Entwicklungsländern mehr Chancen aus der Wachstumsbeschleunigung und dem forcierten Strukturwandel, als sie Risiken in sich birgt.

Literatur

- Agarwal, Jamuna P./Martin Dippl/Rolf J. Langhammer, EC Trade Policies Towards Associated Developing Countries: Barriers to Success.* Tübingen 1985.
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilungen und Bekanntmachungen, C213, 25. 8. 1986; Rechtsvorschriften, L230, 8. 8. 1989.
- Borrmann, Axel/Christine Borrmann/Christian Langer/Karl-Wolfgang Menck, The Significance of the EEC's Generalised System of Preferences.* Hamburg 1985.
- Bundesverband des Deutschen Exporthandels e.V., Verband der Fertigwaren e.V., Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Drittländerbeziehungen. Hektograph. Manuscript, September 1988.
- Cecchini, Paolo, The European Challenge, 1992 — The Benefits of a Single Market.* Aldershot 1988.
- Commission of the European Communities, The Economics of 1992. An Assessment of the Potential Economic Effects of Completing the Internal Market of the European Community. European Economy, Nr. 35, März 1988.
- Conseil Economique et Social, Le Devenir des Industries du Textile et de l'Habillement. Journal Officiel de la République Française, Avis et Rapports du Conseil Economique et Social, Année 1982. No. 5, Paris, 25 Februar, 1982.
- Daimler-Benz AG, Die Beschränkung japanischer Kfz-Importe und ihre Auswirkungen. Information der Volkswirtschaftlichen Abteilung, Hektograph. Manuscript, Juli 1988.
- Donges, Juergen B., What is Wrong with the European Communities?* Eleventh Wincott Memorial Lecture. The Institute of Economic Affairs, London 1981.

- Finger, J. Michael, Antidumping and Antisubsidy Measures.* In: J. Michael Finger, Andrzej Olechowski (Hrsg.), *The Uruguay Round. A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*. Washington, D.C., 1987, S. 153-161.
- Göbel, Heike/Rolf J. Langhammer/Frank D. Weiss, Wachstum im asiatisch-pazifischen Raum. Implikationen für die internationale Arbeitsteilung.* Kieler Studien, Nr. 222, Tübingen 1988.
- Gross, Martin, The Extent, Structure and Change of German, Japanese and US American Direct Investment in ASEAN Countries.* Institut für Weltwirtschaft, Kiel Working Papers, Nr. 239, August 1986.
- Hamilton, Carl, An Assessment of Voluntary Restraints on Hong Kong Exports to Europe and the USA.* *Economica*, Bd. 53, 1986, S. 339-350.
- Hiemenz, Ulrich/Rolf J. Langhammer et al., The Competitive Strength of European, Japanese and US Suppliers on ASEAN Markets.* Kieler Studien, Nr. 211, Tübingen 1987.
- Jungnickel, Rolf, Neue Technologien und Produktionsverlagerungen.* Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Kurzfassung, Hamburg Mai 1988, Hekto-graph. Manuskript.
- Koopmann, Georg, Nationaler Protektionismus und gemeinsame Handelspolitik in der EG.* Wirtschaftsdienst, 64. Jg., 1984, S. 245-251.
- Krenzler, Horst G., Zwischen Protektionismus und Liberalismus. Europäischer Binnenmarkt und Drittlandsbeziehungen.* Europa-Archiv, 1988, H. 9, S. 241-248.
- Kühn, Jürgen, Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf den Drittlandshandel.* September 1988. Hektrograph. Manuskript.
- Langhammer, Rolf J., Nationaler Protektionismus im Rahmen der EG-Handelspolitik, dargestellt am Beispiel der Industriegüterimporte aus ASEAN-Ländern.* Die Weltwirtschaft, 1981, H. 1, S. 74-93.
- *North-South Trade in Services. Some Empirical Evidence.* In: Herbert Giersch (Hrsg.), *Services in World Economic Growth, Symposium 1988*, Tübingen 1989, S. 248-271.
- Langhammer, Rolf J./André Sapir, Economic Impact of Generalised Tariff Preferences.* Thames Essays, Nr. 49, London 1987.
- Lächler, Ulrich, The Elasticity of Substitution between Imported and Domestically Produced Goods in Germany.* Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 121, 1985, S. 74-96.
- Lewis, W. Arthur, The Slowing Down of the Engine of Growth.* The American Economic Review, Bd. 70, 1980, S. 555-564.
- Lorenz, Detlef, Außenwirtschaftspolitik der EG: Neue Wege unter neuen Bedingungen? Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik.* Jg. 38, 1988, H. 4, S. 42-46.
- Menck, Karl Wolfgang, Die Folgen des Europäischen Binnenmarktes für die Entwicklungsländer.* Rissener Rundbrief, 1988, S. 345-351, Hamburg 1988.
- Mody, Ashoka/David Wheeler, Towards a Vanishing Middle: Competition in the World Garment Industry.* World Development, Bd. 15, 1987, Abs. 1269-1284.
- Mutti, John, The Specification of Demand Equations for Imports and Domestic Substitutes.* Southern Economic Journal, Bd. 44, 1977/78, Abs. 68-73.

- Neundörfer*, Konrad, Das vierte Welttextilabkommen. Schriften zur Textilpolitik, Nr. 4, Frankfurt 1987.
- Nölling*, Wilhelm, Featuring Europe? Die Außenhandelspolitik der Europäischen Gemeinschaften im Zeichen des Binnenmarktes 1992. Hamburger Beiträge zur Wirtschafts- und Währungspolitik in Europa, H. 5, Hamburg, Dezember 1988.
- OECD*, The OECD Compatible Trade and Production Data Base 1970-1983. Working Paper, Nr. 31, Paris, März 1986.
- The Costs of Restricting Imports. The Automobile Industry. Paris 1987.
- Patterson*, Gardner, The European Community as a Threat to the System. In: William L. Cline (Hrsg.), Trade Policy in the 1980's. Washington, D.C., 1983, S. 233-242.
- Pomfret*, Richard W. T., Unequal Trade: The Economics of Discriminating International Trade Policies. Oxford 1988.
- Pelkmans*, Jacques, Completing the Internal Market for Industrial Products. Luxemburg 1986.
- Riedel*, James, Trade as an Engine of Growth in Developing Countries. Revisited. The Economic Journal, Bd. 94, 1984, S. 56-73.
- Sawyer*, W. Charles and Richard L. Sprinkle, Alternative Empirical Estimates of Trade Creation and Trade Division: A Comparison of the Baldwin-Murray and Verdoorn Models. Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 125, 1989, H. 1, S. 61-73.
- Scheid*, Rudolf, Ressourcensparender technischer Fortschritt. Kieler Vorträge, N.F., Nr. 116, Kiel 1988.
- Spinanger*, Dean, Die EG und die Drittländer nach 1992 — Einige Implikationen des angekündigten Wegfalls des Artikels 115. Vortrag gehalten auf der deutsch-französischen Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung über die „Europäische Außenhandelspolitik im Zeichen des vollendeten Binnenmarktes“, Paris, 12.-13. Dezember 1988, Hektograph. Manuscript.
- Streeten*, Paul P., What New International Economic Order? In: Udo E. Simonis (Hrsg.), Ordnungspolitische Fragen zum Nord-Süd-Konflikt, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 129, Berlin 1983, S. 79-112.
- UN, A Study of Industrial Growth. ST/ECA/74, New York 1963.
- Winters*, L. Alan, Completing the European Internal Market. Some Notes on Trade Policy. European Economic Review, Bd. 32, 1988, S. 1477-1499.
- Wolf*, Martin, An Unholy Alliance: the European Community and Developing Countries in the International Trading System. Außenwirtschaft, 42. Jg., 1987, H. 1, S. 41-64.

Tabelle A1
**Anteile der Importe an der heimischen Marktversorgung
in der EG und USA/Kanada, 1968–1985 (in vH)**

EG	1968	1970/ 71	1972/ 73	1974/ 75	1976/ 77	1980/ 81	1982/ 83	1984/ 85
<i>Gesamtimporte</i>								
Nahrungsmittel, Getränke, und Tabak	4,77	5,64	5,99	4,94	4,69	4,91	4,85	4,66
Textilien	3,68	5,83	7,21	8,51	8,84	12,64	12,22	12,76
Bekleidung	4,12	8,29	11,52	14,60	17,79	23,87	25,20	27,64
Holzprodukte, Papier und Druckwaren	9,84	11,63	11,54	12,25	13,08	14,24	13,49	14,54
Gummi und Gummi- waren	2,12	3,49	3,56	3,97	4,54	6,99	7,34	7,57
Chemieprodukte	6,04	8,27	7,56	8,07	7,90	9,48	9,67	10,87
Mineralische- und Kohleprodukte	3,80	3,77	3,79	6,04	6,13	9,78	12,87	13,77
Nicht-metallische Minerale	1,29	2,20	2,28	2,62	2,65	3,40	3,29	3,58
Eisen und Nichteisen- Metalle	10,42	11,81	10,69	10,76	7,10	9,91	7,92	8,10
Fahrzeuge und Ausrüstung	4,06	5,10	5,52	6,34	8,38	11,32	9,37	10,80
Maschinen und andere Industriegüter	5,08	8,21	9,26	10,40	15,46	19,76	21,68	25,17
Verarbeitender Sektor	5,63	7,65	7,93	8,51	9,05	11,53	11,70	12,88
<i>Importe aus Entwicklungs ländern</i>								
Nahrungsmittel, Getränke, und Tabak	1,65	2,15	2,38	2,08	2,19	2,19	2,22	2,26
Textilien	1,12	1,90	2,58	3,13	3,80	4,95	4,67	5,05
Bekleidung	1,93	3,61	5,38	7,09	11,10	14,24	15,74	17,29
Holzprodukte, Papier und Druckwaren	0,56	0,67	0,98	0,77	1,40	1,74	1,61	1,78
Gummi und Gummi- waren	0,11	0,15	0,15	0,22	0,48	1,11	1,06	1,29
Chemieprodukte	1,04	1,41	1,30	1,48	1,28	1,59	1,48	1,93
Mineralische- und Kohleprodukte	1,61	1,21	1,08	2,06	2,20	4,69	5,24	5,62
Nicht-metallische Minerale	0,03	0,04	0,08	0,13	0,27	0,44	0,45	0,57
Eisen- und Nichteisen- Metalle	4,28	3,79	3,02	3,16	1,86	2,56	1,99	1,99
Fahrzeuge und Ausrüstung	0,08	0,14	0,20	0,20	0,38	1,10	0,80	0,77
Maschinen und andere Industriegüter	0,20	0,36	0,55	0,75	1,58	2,49	2,72	3,47
Verarbeitender Sektor	1,14	1,42	1,53	1,69	2,00	2,74	2,73	3,04

(Fortsetzung von Tabelle A1)

USA/Kanada	1968	1970/ 71	1972/ 73	1974/ 75	1976/ 77	1980/ 81	1982/ 83	1984/ 85
<i>Gesamtimporte</i>								
Nahrungsmittel, Getränke, und Tabak	2,59	2,76	3,04	3,17	2,62	3,32	2,89	3,10
Textilien	4,00	4,93	4,91	4,39	4,20	4,72	4,79	6,66
Bekleidung	5,85	8,61	10,52	11,79	14,88	18,65	20,86	27,24
Holzprodukte, Papier und Druckwaren	1,10	1,17	1,40	1,24	1,32	1,57	1,51	2,50
Gummi und Gummi- waren	1,55	2,52	4,02	4,24	5,11	7,05	5,89	7,93
Chemieprodukte	1,97	2,48	3,02	3,91	3,66	4,26	4,30	5,68
Mineralische- und Kohleprodukte	4,46	5,00	6,28	8,39	6,15	5,02	5,87	7,15
Nicht-metallische Minerale	2,36	2,46	2,91	2,81	2,83	4,10	4,22	5,64
Eisen und Nichteisen Metalle	6,50	6,35	6,63	8,17	4,15	5,01	5,91	6,06
Fahrzeuge und Ausrüstung	2,50	4,31	4,94	5,83	5,37	10,00	9,25	11,52
Maschinen und andere Industriegüter	3,39	4,57	5,89	6,57	9,73	11,37	12,77	17,25
Verarbeitender Sektor	3,13	3,91	4,63	5,28	5,23	6,54	6,99	9,05
<i>Importe aus Entwicklungsländern</i>								
Nahrungsmittel, Getränke, und Tabak	1,04	1,06	1,08	1,45	1,05	1,32	1,04	1,21
Textilien	1,29	1,33	1,58	1,74	1,68	2,08	1,94	2,78
Bekleidung	1,98	3,63	5,51	7,40	10,56	14,35	15,97	20,83
Holzprodukte, Papier und Druckwaren	0,36	0,43	0,61	0,53	0,67	0,78	0,74	1,11
Gummi und Gummi- waren	0,05	0,08	0,14	0,23	0,49	1,23	1,27	2,23
Chemieprodukte	0,47	0,53	0,59	0,91	0,73	0,76	0,73	1,21
Mineralische- und Kohleprodukte	4,06	4,53	5,27	7,30	5,38	4,66	4,90	5,57
Nicht-metallische Minerale	0,18	0,23	0,33	0,36	0,44	0,75	0,84	1,45
Eisen- und Nichteisen- Metalle	1,27	1,08	1,24	1,48	0,96	1,35	1,26	1,74
Fahrzeuge und Ausrüstung	0,01	0,04	0,11	0,16	0,16	0,34	0,32	0,57
Maschinen und andere Industriegüter	0,34	0,66	1,15	1,58	2,62	3,48	4,34	6,02
Verarbeitender Sektor	0,75	0,94	1,21	1,75	1,78	2,31	2,49	3,38

Quelle: UNCTAD Handbook of International Trade and Development Statistics, 1979/
1986/1988.

Tabelle A2
Artikel 115-Verfahren nach Produktgruppen und initiiierenden Ländern (in vH)

Produktgruppe/ initiiende Länder	1981	1983	1985	1986	1987	1988 ^{a)}
Nach betroffenen Produktgruppen						
Agrarprodukte	1,8	3,1	5,3	1,9	1,5	8,4
MFA-Produkte	74,6	74,4	70,2	74,1	69,5	57,8
Andere Fertigwaren	23,7	22,5	24,6	24,1	29,0	33,7
Insgesamt ^{b)}	114	160	114	108	131	144
Nach initiiierenden Ländern – MFA-Produkte						
Benelux	17,6	12,6	2,5	0,0	1,1	0,0
Frankreich	37,6	27,7	38,8	55,0	45,1	39,6
Irland	27,1	38,7	36,3	37,5	42,9	45,8
Italien	7,1	6,7	8,8	3,8	8,8	14,5
Vereinigtes Königreich	9,4	10,9	13,8	3,8	1,1	0,0
Alle anderen	1,2	3,4	2,3	0,3	2,1	0,0
Insgesamt ^{b)}	85	119	80	80	91	82
Nach initiiierenden Ländern – andere Fertigwaren						
Benelux	3,7	11,1	3,5	0,0	0,0	0,0
Frankreich	37,0	27,7	35,7	26,9	36,8	35,7
Irland	11,1	5,6	7,1	7,7	7,9	0,0
Italien	40,7	47,2	35,7	61,5	28,9	25,0
Vereinigtes Königreich	7,4	8,3	14,3	0,0	0,0	0,0
Alle anderen	0,0	0,0	0,0	3,8	26,3	39,3
Insgesamt ^{b)}	27	36	28	26	38	48

^{a)} Bis Juli, auf Jahresbasis umgerechnet.

^{b)} Anzahl der Verfahren.

Quelle: Spinanger (1988).

Tabelle A3
**Artikel 115-Verfahren nach betroffenen Regionen/Ländern
 und MFA-/Nicht-MFA-Produktgruppen: 1981–85 und 1986–88**

Region ^{b)} /Land	1981, 1983, 1985				1986, 1987, 1988 ^{c)}			
	Ins- gesamt	MFA Ins- gesamt	MFA Beklei- dung	An- dere	Ins- gesamt	MFA Ins- gesamt	MFA Beklei- dung	An- dere
<i>Pacrim</i>	64,6	62,0	62,6	72,4	76,0	75,0	77,4	78,3
Ostasien	58,2	54,1	56,5	70,7	68,9	64,6	68,1	78,3
China, V. R.	9,2	7,6	3,1	13,8	12,8	13,5	8,6	11,4
Taiwan	11,8	11,1	11,1	13,8	14,0	11,8	12,9	18,7
Hongkong	17,5	21,2	29,4	6,5	18,3	26,6	34,1	
Japan	7,7			30,9	12,1	0,3		38,0
Korea, R.	10,0	11,4	9,5	5,7	10,6	10,7	10,0	10,2
Südostasien	6,3	7,9	6,1	1,6	7,2	10,4	9,3	
Philippinen	2,6	3,3	4,6	0,8	0,8	1,1	1,4	
Thailand	2,0	2,7	0,8		5,8	8,5	6,8	
<i>Südasien</i>	8,4	10,6	10,3	1,6	10,4	15,1	15,4	
Indien	4,7	6,0	5,7	0,8	7,0	10,2	11,8	
Pakistan	3,7	4,6	4,6	0,8	3,2	4,7	2,9	
<i>Andere Länder</i>	27,1	27,4	27,1	26,0	13,6	9,9	7,2	21,7
Insgesamt ^{d)}	491	368	262	123	530	364	279	166
Anteil an Summe	100,0	74,9	53,4	25,1	100,0	68,7	52,6	31,3

^{a)} Entspricht der Anzahl der BTN 4stelligen Produktgruppen, die von Artikel 115-Verfahren betroffen waren.

^{b)} Regionen enthalten Daten über nicht explizit aufgeführte Länder.

^{c)} Die ersten 7 Monate, aber auf Jahresdaten umgerechnet.

^{d)} Anzahl der Verfahren.

Quelle: Spinander (1988).

Entwicklungspolitische Konsequenzen aus dem Binnenmarkt 1992 der Europäischen Gemeinschaft

Von *Karl Wolfgang Menck*, Hamburg

A. Einleitung

Mit der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes erhält der Integrationsprozeß der Europäischen Gemeinschaft neue Impulse. Auftrieb haben damit auch Überlegungen erhalten, die außenwirtschaftlichen Politiken zu harmonisieren, darunter die technische und finanzielle Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern.¹ Derartige Vorschläge werden u. a. damit begründet, daß auf diesem Gebiet bisher keine gemeinsame Politik formuliert werden konnte. Zudem ist nicht zu übersehen, daß zwischen der Schaffung des Binnenmarktes und Maßnahmen der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft ein sachlich unauflöslicher Zusammenhang besteht:

- Zwar weisen die Statistiken für den Außenhandel der Gemeinschaft nur geringe Volumina für den Warenaustausch mit den Entwicklungsländern aus; die Bedeutung der Güterströme in umgekehrter Richtung ist aber ungleich größer: für viele Länder der Dritten Welt ist der Europäische Binnenmarkt ein wichtiges Zielgebiet, um Devisenerlöse zu erzielen.
- Die Handelsbedingungen für die Entwicklungsländer können — wenn das im Weißbuch² niedergelegte Programm verwirklicht wird — durch den Binnenmarkt nachhaltig verändert werden:
 - = eine Umlenkung zu Lasten der bisherigen Lieferanten der Dritten Welt wird unvermeidlich sein, wenn die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit der Produzenten in der Gemeinschaft vorzugsweise durch den Wegfall materieller und technischer Schranken sowie durch die Freizügigkeit von Kapital, Personen und Unternehmen erhöht wird;
 - = handelsschaffend dürfte die von dem Binnenmarkt erwartete Erhöhung des Einkommens in der Gemeinschaft sein;
- Mit dem Hinweis auf die Zunahme des Wohlstands in der Gemeinschaft können die Entwicklungsländer — insbesondere bei einer importfeindlichen Handelspolitik der Gemeinschaft — sich veranlaßt sehen, eine Erhöhung des Ressourcentransfers zu verlangen.

¹ Vgl. V. Köhler, Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Europa-Archiv, Jahr 42, 1987, Folge 24, S. 709ff.

² Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, o.O., Juni 1985.

Prognosen über die Folgen des Binnenmarktes für die finanzielle und technische Kooperation der Gemeinschaft mit den Entwicklungsländern sind derzeit noch mit vielen Unsicherheiten behaftet. Die Handelsumlenkung durch den Binnenmarkt könnte Lieferanten aus Entwicklungsländern abdrängen und die Forderung nach Kompensationen — beispielsweise durch einen erhöhten Ressourcentransfer — begründen. Die handelsschaffenden Effekte werden zugunsten der Entwicklungsländer ausfallen; es ließe sich sogar ein Abbau des Ressourcentransfers ableiten. Vermutlich liegen die tatsächlichen Effekte zwischen beiden Annahmen, so daß die Gemeinschaft zwar nicht zu Kompensationen verpflichtet werden kann; es wird aber unumgänglich sein, die handelsschaffenden Effekte des Binnenmarktes für die Entwicklungsländer zu verstärken. Dafür sprechen nicht nur die immer wieder von der Gemeinschaft beschworenen gemeinsamen Interessen mit den Entwicklungsländern oder die in den Römischen Verträgen niedergelegten Bekenntnisse für einen freien Handel nach Art. 110 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, demzufolge sie zu einer harmonischen Entwicklung des Welthandels beitragen soll. Die Gemeinschaft darf nicht darüber hinwegsehen, daß die Entwicklungsländer wichtige Absatzmärkte für einzelne Erzeugnisse sind, für deren Verkauf die Unternehmen bereits erhebliche Investitionen vorgeleistet haben. Die Rohstoffabhängigkeit der Gemeinschaft ist ein weiterer Grund dafür, nicht nur die nach innen gerichteten Wirkungen des Binnenmarktes zu betrachten, sondern auch die Folgen für die Entwicklungspolitik frühzeitig zu analysieren und bei Bedarf Fehlentwicklungen durch die finanzielle und technische Zusammenarbeit zu korrigieren.

B. Neue Impulse für die Handelshilfe der Gemeinschaft

Nicht allein die Politik der Gemeinschaft bestimmt über die Folgen des Binnenmarktes für die Entwicklungsländer. Die Unternehmen und Regierungen der Entwicklungsländer haben es in der Hand, die handelsschaffenden Effekte des Binnenmarktes für den eigenen Außenhandel mit der Gemeinschaft zu nutzen. Ob dies gelingt, hängt im wesentlichen davon ab, wieweit Produzenten in den Ländern der Dritten Welt den verschärften Anforderungen auf den Märkten in der Gemeinschaft entsprechen und damit ihre Marktanteile halten und ggf. ausweiten können. Dies setzt in erster Linie voraus, daß die Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer verstärkt wird.³ Unterstützt die Gemeinschaft Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer in diese Richtung im Rahmen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit, so gibt es keinen

³ Vgl. M. *Wilhelmi*, Entwicklungsländer im internationalen Wettbewerb. Eine theoretische Analyse der Bestimmungsgründe und Entwicklungswirkungen des Außenhandels unterentwickelter Volkswirtschaften unter besonderer Berücksichtigung ihrer gegenseitigen Handelsbeziehungen, Bayreuther Beiträge zur Volkswirtschaftslehre, Spardorf 1984, S. 39 ff.

Anlaß für die Befürchtung, daß der Warenaustausch der Gemeinschaft mit den Ländern der Dritten Welt durch den Binnenmarkt beeinträchtigt wird.

Nach diesen Überlegungen ist die Gemeinschaft gut beraten, die Förderung des Handels- und des Industrieauf- und -ausbaus im Rahmen ihrer technischen und finanziellen Zusammenarbeit zu verstärken.

Zahlreiche Maßnahmen bieten sich an: Die Europäische Gemeinschaft kann Unternehmen in den Entwicklungsländern den Zugang zum Binnenmarkt dadurch erleichtern, daß Erkenntnisse über die Folgen der Maßnahmen zur Schaffung des Binnenmarktes für Anbieter in Entwicklungsländern systematisch gesammelt und an Interessenten weitergegeben werden. Auf der Grundlage der Analyse der Wirkungen des Binnenmarktes für die Entwicklungsländer sollten vermehrt Aktivitäten wie

- die Formulierung einer Exportstrategie,
- Aus- und Fortbildung von Personen, die für den und im Außenhandel in Entwicklungsländern tätig sind,
- Auf- und Ausbau von Exportgeschäften,
- Vermittlung von Informationen, Finanzierung, Betreuung von Messebeteiligungen u.a.,
- Produktverbesserungen bei den Unternehmen in Entwicklungsländern sowie
- Vertiefung der Transport- und Lagerfazilitäten

Gegenstand der technischen Zusammenarbeit sein.⁴

Damit Produkte, deren Gestaltung und die Lieferbedingungen dem durch den Wettbewerb im Binnenmarkt höheren Standard angepaßt werden können, sollte die Exportförderung ergänzt werden durch Maßnahmen der Gewerbe- und Industrieförderung als Teil der Entwicklungszusammenarbeit. Mit dieser Absicht sollten Vorhaben zur

- technischen, kaufmännischen und managementbezogenen Ausbildung,
- Unternehmensberatung,
- Vermittlung von Kreditfazilitäten,
- Einrichtung von Industrieparks und Gewerbehöfen sowie
- Vermittlung von Patenten und Lizzenzen

je nach Bedarf und Aufnahmefähigkeit der Unternehmen in den Entwicklungsländern in Angriff genommen werden.

⁴ Vgl. u.a. A. *Borrman* u.a., *The Real Significance of the GSP and its Links With Other Community Aid Policies*, Hamburg 1985, S. 251 ff.

C. Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer

Die Erfahrungen aus der Exportförderung sowie aus der Gewerbe- und Industriepolitik im Rahmen der technischen und finanziellen Zusammenarbeit belegen, daß externe Ressourcen allein nicht die Leistungsfähigkeit der Exporteure in den Entwicklungsländern in dem Maße verbessern können, wie es der Binnenmarkt verlangen wird. Notwendig sind zusätzlich Eigenanstrengungen in den Entwicklungsländern, die intern verursachte Exporthemmnisse beseitigen. Dies erfordert in erster Linie,

- Entwicklungsstrategien zu verfolgen, die die Exportfähigkeit der Unternehmen und die Einpassung der Volkswirtschaften in die internationale Arbeitsteilung vertiefen,
- Kapital und Know-how für den Auf- und Ausbau ausfuhrorientierter Unternehmen vermehrt bereitzustellen,
- ausfuhrfreundliche, gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, marktgerechte Mindestlöhne und Wechselkurse einzuführen, staatliche Kontrollen auf den Märkten aufzuheben, das Defizit im Staatshaushalt abzubauen und die Rentabilität öffentlicher Unternehmen sicherzustellen,
- jede Art von Diskriminierungen von Exporterlösen in Form von Steuern und Vorschriften über die Verwendung von Devisenerlösen und über die Zuteilung von ausländischer Währung zu beseitigen.⁵

D. Privatwirtschaftliche Zusammenarbeit

Der Zugang zum Europäischen Binnenmarkt wird für die Unternehmen in Entwicklungsländern zudem erleichtert, wenn in der Gemeinschaft ansässige Betriebe ermuntert werden, Kapital und Know-how den exportorientierten Unternehmen in Entwicklungsländern bei Gewinnbeteiligung anzubieten. Auf diese Weise ließe sich ein Technologietransfer herbeiführen, über den Unternehmen in Entwicklungsländern nicht nur kontinuierlich Zugang zu Herstellungsverfahren und zum Design von Gütern entsprechend dem Stand, der in der Gemeinschaft besteht, erhalten. Direktinvestitionen und Joint Ventures sowie nicht-kapitalmäßige Beteiligungen gegen angemessene Ertragsbeteiligung bieten sich ebenfalls an, um Zulieferungen an Unternehmen in Entwicklungsländern auszulagern oder einen Teil der Produktpalette zur Fertigung an Partner in Entwicklungsländern zu vergeben.⁶

Produzenten und Außenhandelskaufleute in den Entwicklungsländern tun gut daran, die bisher verfolgten Marketing- und Absatzstrategien in den

⁵ Vgl. J. P. Agarwal u.a., EC Trade Policies Towards Associated Developing Countries. Barriers to Success. Kieler Studien 193, Tübingen 1985, S. 60ff.

⁶ Vgl. K. W. Menck, Mittelstand und Entwicklungsländer. Erfahrungen mit dem Technologietransfer niedersächsischer Unternehmen, Hamburg 1986, S. 45ff.

Ländern der Europäischen Gemeinschaft vor dem Hintergrund der nach 1992 veränderten Bedingungen zu überprüfen. Wurden bisher aufgrund der unterschiedlichen Märkte in den Mitgliedsländern der Gemeinschaft sowie aufgrund der hohen Transportkosten im innergemeinschaftlichen Verkehr Repräsentanzen bzw. eigene Niederlassungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten aufrechterhalten, so bietet sich im Zuge der angestrebten Integration eine Straffung der Marketing- und Absatzwege an.

Es liegt künftig nahe, die Auslieferungslager auf wenige Orte zusammenzufassen und von dort aus die Gemeinschaft zu beliefern. Wählt man kostengünstige Standorte für diesen Zweck aus, die nicht nur gute Lager- und Transportfazilitäten, sondern auch ein breites Spektrum zusätzlicher Dienstleistungen (Banken, Versicherungen, Rechtsberatung u. ä.) anbieten, lassen sich weitere Vorteile erzielen, die man bei der Sicherung und beim Ausbau der Marktanteile in der Gemeinschaft nutzen kann.

Der zunehmende Wettbewerb auf dem Binnenmarkt sollte die Exporteure und Produzenten in den Entwicklungsländern daran erinnern, daß eine enge Zusammenarbeit mit weitverzweigten und spezialisierten privatwirtschaftlichen Vertriebsunternehmen Voraussetzungen schafft, um frühzeitig Produkte an den Konsumenten zu vermitteln. Diversifizierte, moderne und leistungsfähige, ständig um Marktanteile konkurrierende Handelshäuser, Großhändler, Warenhäuser, Einkaufsketten und Einfuhrhäuser beliefern den Markt in der Gemeinschaft und haben ein Know-how entwickelt, das sie gegen entsprechende Umsatzanteile als Kostenerstattung und Gewinn auch Unternehmen in Entwicklungsländern zur Verfügung stellen.⁷ Diese Kooperation ist auf dem Binnenmarkt unverzichtbar, um sich schnell und ohne große Verluste auf Veränderungen der Nachfrage einzustellen und gegen das Angebot von Wettbewerbern durchzusetzen. Dies war bislang Aufgabe der Repräsentanzen, die Unternehmen in Entwicklungsländern mit Interesse an der Belieferung der Mitgliedsländer der Gemeinschaft unterhalten und betrieben haben. Das Verfahren erlaubte es, die Handelsspannen dem eigenen Ertrag gutzuschreiben, war aber insgesamt sehr aufwendig und führte in vielen Fällen nicht zu den angestrebten Ergebnissen. Eine derartige Verschwendug von Mitteln und eine wenig effiziente Marktorientierung werden auf dem Binnenmarkt unweigerlich zum Verlust von Absatzmöglichkeiten führen.⁸

Der Erfolg der privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Investoren und Handelshäusern hängt nicht zuletzt auch davon ab, ob die Entwicklungsländer ein gutes Klima für Kooperationen schaffen. Der Binnenmarkt verlangt insofern im Interesse der weiteren Lieferungen in die Gemeinschaft, daß der

⁷ Vgl. u. a. E. Batzer und R. Ziegler, Die Außenhandelsunternehmen in der Europäischen Gemeinschaft: Funktionen, Strukturen, Wettbewerb, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Dokument, Luxemburg 1985, S. 6 ff.

⁸ Vgl. C. Wilhelms, The Federal Republic of Germany. Market and Marketing. A Manual for Exporters in Developing Countries, o. O., 1987, S. 35 ff.

Schutz des Eigentums anerkannt wird, Kapital und Erträge frei transferiert werden dürfen, die öffentliche Verwaltung in den Ländern der Dritten Welt den Unternehmen Freiheit bei der Gestaltung der Verträge beläßt und auf diskriminierende, kurzfristige und unternehmensbelastende Eingriffe in bestehende Vereinbarungen verzichtet.

Hilfreich sind auch Maßnahmen, die die Kooperationsbereitschaft der einheimischen Unternehmen stärken. Dazu gehören nicht nur eine bessere Ausbildung des Managements und günstige Bedingungen für eine ausreichende Finanzierung der Unternehmen, sondern auch die Abkehr von Vorstellungen, eine Zusammenarbeit mit ausländischen Unternehmen müsse vermieden werden, um jeden Einkommenstransfer und jede Einflußnahme ausschließen zu können.

E. „Graduierung“ der Handelsförderung

Die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer sowie das Ausmaß der Kooperation mit dem Einfuhrhandel der Gemeinschaft in den verschiedenen Staaten der Dritten Welt legen Inhalt und Umfang der Handelsförderung der Gemeinschaft fest. Entsprechend dem Leistungsstand der einzelnen Volkswirtschaften, dem Grad der Spezialisierung und den bisher erreichten Fortschritten bei der internationalen Arbeitsteilung ist eine Abstufung der technischen und finanziellen Zusammenarbeit angebracht. In Anlehnung an die handelspolitischen Grundsätze der Gemeinschaft liegt eine „Graduierung“ der Maßnahmen für

- Schwellenländer,
- ärmste Entwicklungsländer, die zum überwiegenden Teil durch die AKP-EG-Konvention mit der Gemeinschaft verbunden sind, und
- die Entwicklungsländer der mittleren Kategorie nahe.

Um die handelsstörenden Effekte des Binnenmarktes für die *Schwellenländer* gering zu halten, bedarf es künftig vor allem einer offenen Außenhandelspolitik. Die Unternehmen in diesen Staaten haben bereits — oft mit Unterstützung der öffentlichen Exportförderung in ihren Ländern — ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit erreicht und sind imstande, sich ohne weitere fremde Hilfe auf die durch den Binnenmarkt entstehenden Wettbewerbsveränderungen einzustellen.⁹

⁹ Vgl. u. a. OECD, The Impact of the Newly Industrializing Countries on Production and Trade in Manufactures, Paris 1979; N. McMullen, The Newly Industrializing Countries: Adjusting to Success, Washington, November 1982; W. C. Baum, S. M. Tolbert, Investing in Development. Lessons of World Bank Experience, Washington 1985, S. 333f.; OECD, the Newly Industrializing Countries. Challenge and Opportunity for OECD Countries, Paris 1988.

Lieferanten in den Schwellenländern können durch die noch intensivere Zusammenarbeit mit dem Importhandel in der Gemeinschaft und die Straffung der Absatzwege und des Marketing zusätzliche Wettbewerbsvorteile gewinnen. Das Management in den meisten exporterfahrenen Betrieben hat diese Möglichkeit, durch Kooperationen den Zugang zum Binnenmarkt zu sichern und zu erweitern, bereits entdeckt und sucht nach geeigneten Standorten und Partnern in der Gemeinschaft.

Ganz anders fallen die Vorschläge für die *ärmsten Entwicklungsländer* und damit für die *Mehrheit der AKP-Staaten* aus: die weitere Liberalisierung der Märkte reicht nicht aus, um handelsumlenkende Effekte des Binnenmarktes zu korrigieren. Die Produzenten in diesen Ländern konnten bisher ihre Exportmöglichkeiten wegen unzureichenden Sachkapitals und Know-hows und wegen ungünstiger gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen nicht ausschöpfen. Die für den Binnenmarkt erforderlichen Anpassungen werden eine technische und finanzielle Entwicklungszusammenarbeit mit der Gemeinschaft notwendig machen. Dadurch sollte die Produktivität der Betriebe gesteigert und die Qualität der Produkte angehoben werden; Marketing und Vertrieb müssen den Anforderungen der Abnehmer entsprechend verbessert werden. Handelsfördernde Maßnahmen sollten Betriebsleiter auf den Export in die Gemeinschaft vorbereiten und die Kenntnisse vermitteln, mit denen sich nachhaltig Marktanteile sichern lassen.

Die *Entwicklungsländer* in der *mittleren Einkommenszone* sind auf ein liberales Handelsregime der Gemeinschaft angewiesen und brauchen Handelshilfe, wenn auch nicht im gleichen Umfang wie die ärmsten Entwicklungsländer. Produzenten in diesen Ländern verfügen durchweg über ausreichend Kapital und Know-how, um ausfuhrfähige Erzeugnisse herzustellen. Die weitverbreitete Importsubstitution in vielen Ländern und der starke Sog der Käufermärkte haben bislang die Unternehmen dieser Länder nicht dazu motiviert, größere Anstrengungen für eine nachhaltige Exportsteigerung in die Gemeinschaft zu unternehmen. Da zu befürchten ist, daß die oft kleinen Segmente auf den Märkten in der Gemeinschaft vom Binnenmarkt und dem davon ausgehenden handelsumlenkenden Effekt leicht bedroht sein können, sollten die betroffenen Betriebe neue Kunden gewinnen und exportfähige Produkte auf den Markt bringen. Dabei kann die technische und finanzielle Zusammenarbeit unterstützend wirken, z. B. durch die Handelshilfe; daneben sollte die Kooperation mit deutschen Unternehmen und mit dem Importhandel angeregt werden. Die Beratung sollte zudem auf Kostenvorteile durch Straffung des Marketing und der Vertriebsorganisationen hinweisen. Voraussetzung für Beratung und Förderung muß sein, daß flankierende Maßnahmen und Eigenanstrengungen die Bedingungen für die Wirksamkeit der Exportförderung der Gemeinschaft schaffen.

F. Der Binnenmarkt: Anlaß zur Wiederbelebung einer exportorientierten Entwicklungszusammenarbeit und -strategie

Der Binnenmarkt macht — unabhängig von der Lage und dem künftigen Entwicklungsverlauf in den verschiedenen Ländern der Dritten Welt — deutlich, daß handelsschaffende Effekte verstärkt werden müssen. Kooperations- und Entwicklungsstrategien, die andere Schwerpunkte setzen, versprechen nur begrenzt Vorteile für die Zeit nach 1992. Der Binnenmarkt bietet deshalb erneut Anlaß, die Ausfuhr als ein wichtiges Instrument der Kooperation zwischen der Gemeinschaft und den Entwicklungsländern zu erkennen und Politiken in der Gemeinschaft und in den Entwicklungsländern zu verfolgen, die die Handelsverflechtung vertiefen.

Die derzeit bestehenden und die zu verhandelnden Abkommen sollten im Hinblick auf den Binnenmarkt und dessen Folgen für die Entwicklungsländer den Handel liberalisieren und die Exportförderung verstärken. Dabei sollte die privatwirtschaftliche Kooperation Vorrang erhalten. Soweit die Gemeinschaft und einzelne Mitgliedsländer an Strukturangepassungsprogrammen mitwirken, ist es angeraten, auf exportanregende Eigenanstrengungen in den Entwicklungsländern zu drängen und geeignete Kooperationsinstrumente anzubieten. Der Politikdialog, den die Gemeinschaft mit den Entwicklungsländern unterhält, gewinnt an Gewicht, wenn er die Notwendigkeit einer Ausfuhrförderung in den Vordergrund stellt und bei Bedarf Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zusagt.

Die exportorientierte Strategie ist nicht nur im Hinblick auf den Binnenmarkt begründet. Die davon ausgehende Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in den Entwicklungsländern erlaubt es, auch in anderen Industrieländern und in Entwicklungsländern Märkte zu erschließen. Damit wäre eine der wichtigsten Voraussetzungen erfüllt, um Ländern der Dritten Welt die Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung zu erleichtern und dadurch mehr Wachstum und Wohlstand zu schaffen.