

Funke, Norbert

Article — Digitized Version

Neuer Protektionismus: Das Beispiel handelsrelevanter Investitionsmaßnahmen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Funke, Norbert (1994) : Neuer Protektionismus: Das Beispiel handelsrelevanter Investitionsmaßnahmen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 9, pp. 475-481

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137166>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Norbert Funke*

Neuer Protektionismus: Das Beispiel handelsrelevanter Investitionsmaßnahmen

Nach Abschluß der Uruguay-Runde des GATT bleiben noch zahlreiche handelspolitische Fragen offen. Nicht ausreichend geklärt ist beispielsweise die Behandlung handelsrelevanter Investitionsmaßnahmen als eines der wesentlichen Instrumente des Neuen Protektionismus. Welche Varianten dieser Maßnahmen gibt es? Welche Auswirkungen haben sie auf die Wohlfahrt im In- und Ausland?

Der Erfolg von acht multilateralen Handelsvereinbarungen seit dem Ende der vierziger Jahre beruht vor allem auf einer wesentlichen Verringerung von traditionellen handelsbeschränkenden Maßnahmen (Zölle). Die handlungsgewichtete Durchschnittszollbelastung der Industrieländer von derzeit 4,7% soll auf der Grundlage der Verhandlungsergebnisse der Uruguay-Runde noch weiter um durchschnittlich mehr als ein Drittel auf etwa 2,9% gesenkt werden. Parallel hierzu hat eine ganze Reihe von Entwicklungsländern während der letzten zehn Jahre einseitige Liberalisierungsmaßnahmen durchgeführt. Trotz dieser Liberalisierungsfortschritte kann der Weltmarkt jedoch noch lange nicht als geöffnet bezeichnet werden. Während die traditionellen handelsbeschränkenden Maßnahmen an Bedeutung verlieren, haben nichttarifäre Handelshemmnisse zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Nach Berechnungen der OECD wird in einigen westlichen Industrieländern im Vergleich zur Situation zu Beginn der achtziger Jahre ein größerer Anteil des Handels durch nichttarifäre Handelshemmnisse beschränkt. Dies gilt beispielsweise für die Europäische Union und Kanada sowie auch für die USA beim Handel mit Nicht-Ölprodukten¹. Auch wenn in einigen anderen Industrieländern das Ausmaß von nichttarifären Handelshemmnissen nicht absolut gestiegen ist, sind sie auch dort kaum oder zumindest bedeutend weniger als Zölle abgebaut worden. Unter nichttarifären Handelshemmnissen werden mit Ausnahme von Zöllen alle Beschränkungen

des internationalen Waren- und Dienstleistungsverkehrs verstanden, die entweder von Regierungen direkt, von regierungsnahen Organisationen oder auch von Unternehmen untereinander vereinbart werden. Angesichts der jüngsten Entwicklungen muß befürchtet werden, daß diese neuen protektionistischen Maßnahmen die bereits bei traditionellen Instrumenten erzielten Liberalisierungsfortschritte einschränken oder möglicherweise vollständig neutralisieren. Es kann sogar nicht ausgeschlossen werden, daß hierdurch zumindest in Teilbereichen größere Verzerrungen im Welthandelssystem als bei Zöllen entstehen, da die neuen handelsbeschränkenden Maßnahmen im Vergleich zu Zöllen einen gezielteren und wirksameren Schutz vor ausländischer Konkurrenz bieten können².

Ziel dieses Beitrages ist es, mögliche Erklärungsansätze für diese Entwicklungstendenzen aufzuzeigen sowie die allgemeinen Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt auf der Grundlage einer allgemeinen Klassifizierung von nichttarifären Handelshemmnissen zu analysieren. Anhand eines konkreten Beispiels, den handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen, werden

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojektes „Weiterentwicklung und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft“. Der Autor bedankt sich für die finanzielle Unterstützung durch die Bertelsmann-Stiftung, Heinz-Nixdorf-Stiftung sowie Ludwig-Erhard-Stiftung. Ich danke Dr. Rolf Langhammer und Dr. Peter Nunnenkamp für hilfreiche Diskussionen.

¹ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD): Progress in Structural Reform, Paris 1992, S. 35 f.

² Vgl. R. Langhammer: Wirtschaftstheoretische und ordnungspolitische Aspekte nicht-tarifärer Handelshemmnisse am Beispiel der EG und ihres Binnenmarktprogramms, in: W. Zippel (Hrsg.): Ökonomische Grundlagen der europäischen Integration, München 1993, S. 41-59.

³ Vgl. z.B. G. Gandolfo: International Economics I. The Pure Theory of International Trade, Berlin 1987.

Norbert Funke, 32, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Entwicklungsökonomie und weltwirtschaftliche Integration am Institut für Weltwirtschaft in Kiel.

die negativen Wohlfahrtswirkungen von nichttarifären Handelshemmnissen exemplarisch verdeutlicht, bevor wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen gezogen werden.

Die klassische Außenhandelstheorie hat gezeigt, daß Freihandel zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt in allen beteiligten Ländern beitragen kann. Dies gilt nicht nur für gemeinsame außenwirtschaftliche Liberalisierungsschritte aller beteiligten Länder, sondern auch für einseitige Liberalisierungsmaßnahmen³. Diese grundlegenden Erkenntnisse beziehen sich auf jegliche Verminderung von Handelsrestriktionen, also sowohl auf den Abbau von Zöllen als auch auf den Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen. Vor diesem Hintergrund mag die zu beobachtende „duale Entwicklung“⁴ – weltweite Verringerung von Zöllen einerseits sowie relative und in einigen Ländern auch absolute Zunahme von nichttarifären Handelshemmnissen andererseits – überraschen. Im folgenden werden zunächst mögliche Gründe für diese entgegengesetzten Entwicklungstendenzen aufgezeigt, da wirtschaftspolitische Empfehlungen an den Ursachen dieser Entwicklungstendenzen ansetzen müssen.

Im wesentlichen lassen sich drei Erklärungsansätze für die zunehmende wirtschaftspolitische Bedeutung von nichttarifären Handelshemmnissen ausmachen: neuere theoretische Erkenntnisse, politökonomische Zusammenhänge sowie protektionistische Substitutionsprozesse.

Die traditionellen Erkenntnisse der Außenhandelstheorie beruhen auf der Annahme vollkommener Märkte. Wesentliche Charakteristika des derzeitigen weltwirtschaftlichen Systems – beispielsweise die Existenz multinationaler Unternehmen und Oligopole, unterschiedliche Marktstrukturen im In- und Ausland und unvollkommene Informationen – werden hierbei nicht berücksichtigt. Gerade einige Bereiche, in denen nichttarifäre Handelshemmnisse hauptsächlich existieren, sind jedoch durch unvollständigen Wettbewerb gekennzeichnet. Dies gilt beispielsweise für die Automobil-, Stahl-, und Halbleiterindustrie. Wenn die theoretisch abgeleiteten Vorteile einer Freihandelspolitik wesentlich auf der Annahme vollkommener Märkte beruhen würden, könnte nicht ausgeschlossen werden, daß Handelsinterventionen bei unvollkommenen Märkten wohlfahrtserhöhend wirken.

In der neueren Handelstheorie werden auf der Grundlage der oben angestellten Überlegungen im Gegensatz zu den traditionellen Modellen unvollkommene Märkte sowie strategische Verhaltensweisen von Firmen und Ländern berücksichtigt⁵. Aus diesen Modellen lassen sich – zumindest auf den ersten Blick – Gründe für ein protektionistisches Verhalten ableiten. Durch den strategischen Einsatz von handels- und industriepolitischen In-

strumenten kann ein Land versuchen, den Marktanteil inländischer Firmen positiv zu beeinflussen und Nettowohlfahrtsgewinne auf Kosten des Auslandes zu erzielen. Vor voreiligen konkreten industrie- und handelspolitischen Schlußfolgerungen muß jedoch gewarnt werden. Auch diese Modellergebnisse beruhen auf einer Reihe von restriktiven Prämissen, die in der wirtschaftspolitischen Praxis kaum anzutreffen sind. Sichere Wohlfahrtsgewinne können nur dann erzielt werden, wenn die Regierung die tatsächliche Marktstruktur kennt und den staatlichen Instrumenteneinsatz glaubwürdig festsetzt. Ohne genaue Kenntnis der Marktstruktur ist es nicht möglich, die Richtung und Höhe des Instrumenteneinsatzes adäquat zu determinieren.

Weiterhin werden die privaten Wirtschaftssubjekte ohne einen glaubwürdigen Einsatz der Anreizinstrumente kaum in der erwarteten Weise reagieren⁶. Darüber hinaus wird die Möglichkeit, auf Kosten des Auslands Wohlfahrtsgewinne erzielen zu können, eingeschränkt, wenn ausländische Gegenreaktionen berücksichtigt werden. Eine ausländische Gegenreaktion auf inländischen Protektionismus führt vielmehr zu der Gefahr, daß sich beide Länder durch entstehende Handelskonflikte schlechter stellen⁷. Zudem gehen die Grundmodelle von einer exogenen Marktstruktur aus und vernachlässigen die Anreizwirkungen auf neue potentielle Marktteilnehmer. Angesichts dieser Unsicherheiten muß befürchtet werden, daß handelspolitische Restriktionen auch bei unvollkommenen Märkten in der praktischen Wirtschaftspolitik kontraproduktiv bleiben. Bei dem derzeitigen Erkenntnisstand muß davor gewarnt werden, neuere theoretische Erkenntnisse als Rechtfertigung für den Einsatz von handelspolitischen Restriktionen zu benutzen.

Politökonomische Faktoren

Ein weiterer Erklärungsansatz für eine zunehmende Bedeutung von nichttarifären Handelshemmnissen liegt in politökonomischen Faktoren begründet⁸. Im Zuge des Strukturwandels, der unter anderem auf eine steigende Globalisierung und Internationalisierung der Märkte so-

⁴ Vgl. D. Henderson: The EC, the US and Others in a Changing World Economy, in: The World Economy, Vol. 16, Nr. 5, S. 537-552.

⁵ Vgl. zu einem Überblick über diese Entwicklungen G. Bletschacher: Ansätze strategischer Handels- und Industriepolitik: Ein Überblick, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 487, September 1991.

⁶ Vgl. N. Funke: Die Glaubwürdigkeit von Wirtschaftsreformen: Bedeutung, Ursachen und Ansatzpunkte zur Lösung von Glaubwürdigkeitsproblemen, in: Die Weltwirtschaft, Nr. 2, 1991, S. 175-186.

⁷ Vgl. z.B. J. A. Bhagwati: Protectionism, Cambridge, Mass. 1988.

⁸ Vgl. zur politischen Ökonomie der Protektion S. Magee, W. A. Brock, L. Young: Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium, Cambridge 1989.

wie auf eine Änderung der komparativen Kostenvorteile zurückgeführt werden kann, werden zumindest kurzfristig immer einige Gruppen oder Sektoren negativ betroffen. Die benachteiligten Gruppen oder Sektoren sind vielfach bestrebt, Schutz durch neue protektionistische Maßnahmen zu erhalten. An Wahlen gebundene Politiker haben einen Anreiz, den Forderungen einflußreicher Interessengruppen nachzugeben und insbesondere für Industriezweige mit Anpassungsproblemen an veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen den Anpassungsdruck temporär zu vermindern. Es ist jedoch auch hier zumindest fraglich, ob diese Ziele erreicht werden können. Vorübergehende Unterstützungen führen meistens dazu, daß notwendige Anpassungsmaßnahmen weiter verzögert werden oder sogar vollständig ausbleiben. Zudem wird der Anreiz verstärkt, auch in Zukunft staatliche Hilfen zu fordern. Somit besteht die Gefahr, daß zunächst als temporär erachtete Maßnahmen auch in Zukunft fortgeschrieben werden. Obwohl politökonomische Argumente einen möglichen Erklärungsansatz für den Fortbestand von Handelsrestriktionen darstellen, können Anpassungsprobleme durch eine temporäre Hilfe kaum beseitigt werden. Regierungen sollten versuchen, sich gegen die an sie gestellten Ansprüche zu schützen, indem sie sich z.B. die eigenen Hände binden⁹. Dies kann in Zukunft durch die verstärkte Berücksichtigung der neueren protektionistischen Maßnahmen in multilateralen Handelsvereinbarungen geschehen.

Ein dritter denkbarer Grund für eine relative und teilweise absolute Zunahme von nichttarifären Handelshemmnissen kann darin gesehen werden, daß eine Substitution zwischen den eingesetzten Instrumenten stattfindet. Auch bei dieser Erklärung können wiederum politökonomische Einflüsse eine Rolle spielen. Hierbei wird unterstellt, daß die inländische Volkswirtschaft zumindest in einem begrenzten Umfang vor dem internationalen Wettbewerb geschützt werden soll. Angesichts der multilateralen Liberalisierungsfortschritte bei Zöllen wird auf der Grundlage dieser Überlegungen versucht, durch andere Maßnahmen einen Schutz bestimmter Sektoren aufrechtzuerhalten. Fraglich bleibt jedoch, ob ein solcher Schutz wünschenswert ist.

Eine Klassifizierung

Um die Wirkungsweise eines bestimmten nichttarifären Handelshemmnisses oder einer Gruppe von nichttarifären Handelshemmnissen zu analysieren, ist es sinnvoll, die nichttarifären Handelshemmnisse in Abhängigkeit von ihrer protektionistischen Absicht in drei

verschiedene Gruppen einzuteilen (vgl. Tabelle 1). Die erste Gruppe von Instrumenten zielt direkt und sichtbar darauf ab, Handelsströme und somit auch das Handelsvolumen unmittelbar zu beeinflussen. Hierunter fallen z.B. freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen sowie Anti-Dumping-Maßnahmen. Während freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen auf eine mengenmäßige Beschränkung der Handelsströme bestimmter Güter oder Dienstleistungen abzielen, setzen Anti-Dumping-Maßnahmen an den Preisen von Gütern und Dienstleistungen an. Der unmittelbaren Beeinflussung von Han-

Tabelle 1
Nichttarifäre Handelshemmnisse

Typ 1 Direkte Beeinflussung von Handelsströmen	Typ 2 Indirekte Beeinflussung von Handelsströmen	Typ 3 Periphere Beeinflussung von Handelsströmen, Spillover-Effekte
<p>Mengenbeschränkende Maßnahmen Einfuhr-, Ausfuhrverbote Handelsembargo Einfuhr-, Ausfuhrkontingente (global, produktspezifisch, bilateral, mengen- oder wertmäßig) Einfuhr-, Ausfuhr-lizenzen Freiwillige Exportbeschränkungsabkommen Staatliche Auftragsvergabe zugunsten inländischer Produzenten Staatliche Handelsmonopole Verwendungszwang in bezug auf inländische Vorleistungen Handelsrelevante Investitionsmaßnahmen</p>	<p>Mengenbeschränkende Maßnahmen Quantitative Werbebeschränkungen Handelsrelevante Investitionsmaßnahmen Importüberwachung Exportüberwachung</p>	<p>Industrie- und Strukturpolitik Zahlungsbilanzmaßnahmen Veränderungen im internationalen Steuersystem Veränderungen im nationalen Sozialversicherungssystem Skaleneffekte durch staatliche Auftragsvergabe Hafentransfergebühren Internationale Transportabkommen</p>
<p>Preisbezogene Maßnahmen Einfuhrbardepots Einfuhrabschöpfungen, -zuschläge, -nebenabgaben Ausfuhrsteuern, -sonderabgaben Anti-Dumping-Maßnahmen, Ausgleichszölle Staatliche Beihilfen, Steuervorteile und Subventionen an inländische Wirtschaftszweige einschließlich Exportsubventionen Kredithemmnisse für Importeure</p>	<p>Preis-, kostenbezogene Maßnahmen Verbraucherschutzbestimmungen Technische Normen und Standards Verpackungsvorschriften und Warenzeichen Boykottaufrufe Konvertibilitätsrestriktionen Formen der Zollklassifizierung und Wertbestimmung sowie Lizenzvergabe Beschwerdeverfahren</p>	

⁹ Vgl. D. Rodrik: Credibility of Trade Reform – a Policy Maker's Guide, in: The World Economy, Vol. 12, Nr. 1, 1989, S. 1-16.

Quelle: In Anlehnung an I. Walter: Non-Tariff Protection Among Industrial Countries: Some Preliminary Evidence, in: *Economia Internazionale*, Vol. 25, Nr. 2, 1972, S. 335-354; eigene Ergänzung.

delsströmen durch Maßnahmen in der ersten Kategorie stehen Maßnahmen der dritten Kategorie gegenüber, die zwar üblicherweise nicht handelspolitisch motiviert sind, aber dennoch über Spill-over-Effekte Rückwirkungen auf den Austausch von Waren und Dienstleistungen haben. Hierzu zählen etwa Veränderungen im nationalen Steuer- oder Sozialversicherungssystem. Zwischen diesen beiden extremen Kategorien stehen in der zweiten Kategorie Regulierungen, Vorschriften und Maßnahmen, bei denen – trotz der vordergründig häufig anderen Intention – ein verstecktes handelspolitische Motiv zu vermuten ist. Innerhalb der ersten beiden Gruppen kann zwischen mengen- und preisbezogenen Maßnahmen differenziert werden.

In Einzelfällen ist ein fließender Übergang zwischen diesen drei Typen von nichttarifären Handelshemmnissen zu konstatieren. In vielen Fällen werden darüber hinaus verschiedene Instrumente parallel eingesetzt. Weiterhin verbirgt sich hinter der hier präsentierten groben Kategorisierung oftmals eine Vielzahl von im Detail unterschiedlichen Ausgestaltungsformen der jeweiligen Maßnahme.

Ein aus wirtschaftspolitischer und wirtschaftstheoretischer Sicht besonders interessantes Beispiel von nichttarifären Handelshemmnissen sind handelsrelevante Investitionsmaßnahmen (TRIMs). Zum einen kommt ihnen auf der Grundlage verfügbarer Informationen in einigen Entwicklungsländern – z.B. in Indien, Brasilien und Indonesien – eine wachsende Bedeutung zu¹⁰, und zum anderen existieren mittlerweile eine Reihe verschiedener Varianten, die zumindest sowohl in der ersten als auch in der zweiten Kategorie von nichttarifären Handelshemmnissen anzusiedeln sind.

Handelsrelevante Investitionsmaßnahmen umfassen eine Vielzahl von Anreizen und Regulierungen, die die Aktivitäten von ausländischen Firmen beeinflussen, wobei Auflagen in bezug auf den Inlandsanteil bei der Produktion (local content requirements) die älteste und bekannteste Form darstellen. Diese Form von handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen ist ursprünglich in lateinamerikanischen Ländern in der Automobilindustrie angewandt worden, um zu vermeiden, daß dort reine Montagebetriebe entstanden. So existieren beispielsweise in Mexiko Auflagen, die festlegen, daß der Inlandsanteil bei der Produktion von Kleinfahrzeugen 36% der Wertschöpfung betragen muß und bei Großfahrzeugen 40%¹¹. Dar-

über hinaus sind nahezu alle Arten von Auflagen denkbar, die die Produktion, den Absatz oder auch die inländische Finanzierung betreffen. Tabelle 2 beschreibt die wesentlichen Varianten von handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen, wobei explizit zwischen Typ 1 und 2 unterschieden wird. Ziel dieser Maßnahmen soll jeweils sein, aus inländischer Sicht größtmögliche Vorteile aus einer ausländischen Direktinvestition im Hinblick auf die inländischen Politikziele zu erlangen. Im folgenden Abschnitt wird aber gezeigt, daß durch handelsrelevante Investitionsmaßnahmen die inländische Wohlfahrt kaum nachhaltig erhöht werden kann, sondern vielmehr das Gegenteil wahrscheinlich ist und die inländische Wohlfahrt negativ beeinträchtigt wird.

Schwierige Wirkungsanalyse

Die Möglichkeiten, die Wohlfahrtseffekte von nichttarifären Handelshemmnissen im allgemeinen sowie von handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen im besonderen zu ermitteln, hängen erheblich davon ab, zu welcher Kategorie die spezifische Maßnahme gehört und um welche konkrete Maßnahme es sich handelt. Je indirekter die Beeinflussung der Handelsströme ist, um so schwieriger ist es, die Wohlfahrtseffekte abzuschätzen.

Zur Ermittlung der Wirkungen könnte im einfachsten Lehrbuch-Fall zunächst das Zolläquivalent des nichttarifären Handelshemmnisses berechnet werden. Nach der Ermittlung des Zolläquivalents könnten dann die entsprechenden Wohlfahrtswirkungen auf der Grundlage der Konsumenten- und Produzentenrente geschätzt werden. Aber selbst bei den in Kategorie 1 eingruppierten nichttarifären Handelshemmnissen ist es oftmals bereits schwierig, die Wohlfahrtswirkungen auf diese Weise empirisch zu ermitteln. Eine Umrechnung in Zolläquivalente ist nicht immer möglich und wird in der zweiten und dritten Kategorie zunehmend erschwert. Mehrere Gründe kommen hierfür in Betracht. Aufgrund der unterschiedlichen Ansatzpunkte der einzelnen Regulierungen ist nicht mehr unmittelbar ersichtlich, welche Güter bzw. Gütergruppen durch nichttarifäre Handelshemmnisse betroffen sind. Zum anderen verschleiert der multiple Einsatz mehrerer Instrumente die Nettoeffekte. Weiterhin ist ein Identifikationsproblem zu konstatieren. Insbesondere die sogenannten freiwilligen Beschränkungen, die nicht nur auf offiziellen Ankündigungen beruhen, sondern auch teilweise stillschweigend vereinbart werden, verhindern eine lückenlose Erfassung dieser Maßnahmen. Erschwert wird die Evaluierung darüber hinaus durch einen im Zeitablauf variablen Einsatz der Instrumente.

Angesichts dieser Probleme ergeben sich insbesondere zwei alternative Vorgehensweisen¹²: der Inventuransatz und der Inzidenzansatz. Der Inventuransatz mißt die

¹⁰ Vgl. V.N. Balasubramanyam: Putting TRIMs to Good Use, in: World Development, Vol. 19, Nr. 19, 1991, S. 1215-1224.

¹¹ Vgl. General Agreement on Tariffs and Trade (GATT): Trade Policy Review, Mexiko, Vol. I, Genf 1993.

¹² Vgl. ausführlich zu alternativen Methoden S. Laird, A. Yeats: Quantitative Methods for Trade-Barrier Analysis, Basingstoke 1990.

Häufigkeit der Anwendungen und versucht, vom Umfang der Maßnahmen auf die zu erwartenden Wirkungen zu schließen. Eine schlichte Quantifizierung der Maßnahme im Zeitablauf stellt eine allererste Möglichkeit dar, um Ansatzpunkte darüber zu erhalten, ob der Einsatz eines bestimmten Instrumentes im Zeitablauf zugenommen hat. Keine Aussagen lassen sich jedoch darüber treffen, wieviel Güter- und Dienstleistungen von dieser Maßnahme betroffen sind und ob die Maßnahme wirksam ist. Um zumindest den ersten Einwand zum Teil einzuschränken, wird auf die Ermittlung von „trade coverage ratios“ zurückgegriffen¹³. Diese messen den Anteil der Importe, der von nichttarifären Handelshemmnissen betroffen ist.

Aber auch dieser Indikator kann nur erste Anhaltspunkte über das Ausmaß der Protektion geben. Es lassen sich auch hiermit keine Aussagen über die Wirksamkeit der Maßnahmen treffen. Zudem ist es nicht möglich, Veränderungen in ihrer Wirksamkeit einzufangen. Je wirksamer die Maßnahme ist, desto geringer wird der gemessene Anteil der Importe.

Der Inzidenzansatz hingegen versucht, die allokativen und distributiven Auswirkungen der handelspolitischen

¹³ Vgl. S. Laird, A. Yeats: Trends in Nontariff Barriers of Developed Countries: 1966-1986, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 126, Nr. 2, 1990, S. 299-325; vgl. OECD, a.a.O.

Tabelle 2
Synopse handelsrelevanter Investitionsmaßnahmen

Typ	Beschreibung
Typ 1 (Direkte Beeinflussung von Handelsströmen)	
Bezogen auf den Input:	
Handelsbilanzauflagen (Trade Balancing Requirements)	Knüpfen das Importvolumen des Investors an dessen Exporte, z.B. in der Form, daß die Importe von Produkten einen bestimmten Anteil der Exporte nicht übersteigen dürfen.
Zahlungsbilanzauflagen (Foreign Exchange Restrictions)	Investor wird verpflichtet, einen Ausgleich zwischen Deviseneinnahmen aus Exporten und Devisenausgaben für importierte Vorprodukte sicherzustellen, bzw. es werden bestimmte Grenzen für die Beschaffung von Devisen fixiert.
Bezogen auf den Output:	
Exportauflagen (Export Performance Requirements)	Verpflichten den Investor zum Export eines bestimmten Anteils der Produktion.
Typ 2 (Indirekte Beeinflussung von Handelsströmen)	
Bezogen auf den Input:	
Auflagen zum Inlandsanteil der Produktion (Local Content Requirements)	Auflagen für ausländische Investoren, einen festgelegten Anteil ihrer Vorprodukte im Gastland zu beziehen. Älteste und verbreitetste Form von handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen.
Auflagen zur Verwendung nationaler Vorprodukte (Laws of Similars)	Verpflichten den Investor, nationale Vorprodukte anstatt importierter Vorprodukte zu verwenden, wenn eine enge Substitutionsbeziehung besteht. Laws of Similars stellen gelegentlich eine Konkretisierung der Local Content Requirements dar.
Technologietransferauflagen (Technology Transfer Requirements)	Veranlassen den Investor zur Einführung und Verwendung einer festgelegten Produktionstechnologie.
Limitierung des Bezugs bestimmter Vorprodukte (Maximum Import Limitations)	Limitieren direkt den Bezug bestimmter Vorprodukte.
Beteiligungsauflagen (Local Equity Requirements)	Legen eine Eigenkapitalbeteiligung heimischer Wirtschaftssubjekte fest und beschränken somit den Eigenkapitalanteil der Investoren.
Auflagen zur Beschäftigungsstruktur (Local Labor Requirements, National Participation in Management)	Schreiben einen bestimmten Beschäftigungsanteil von heimischen Arbeitskräften vor oder auch eine Teilnahme im Management der Unternehmung.
Bezogen auf den Output:	
Vertriebshandelsauflagen (Product Marketing Requirements)	Regeln die Beziehung zwischen Tochterunternehmen im Gaststaat und der Konzernmutter. Schreiben ein exklusives Vertriebsrecht für das Tochterunternehmen in bestimmten Regionen/weltweit vor.
Heimische Verkaufsauflagen (Domestic Sale Requirements)	Investor muß bestimmten Anteil seiner Produktion im Inland veräußern.
Repatriierungsbeschränkungen (Remittance Restrictions)	Beschränken den Transfer von Unternehmensgewinnen sowie von Gehältern ins Ausland.

Quellen: Vgl. zu einer Beschreibung der Maßnahmen auch K. E. Maskus, D. R. Eby: Developing New Rules and Disciplines on Trade-Related Investment Measures, in: The World Economy, Vol. 13, Nr. 4, 1990, S. 541-554; D. Greenaway: Trade Related Investment Measures: Political Economy Aspects and Issues for GATT, in: The World Economy, Vol. 13, Nr. 3, 1990, S. 367-386; C. T. Ebenroth, D. Grashoff: Trade Related Investment Measures (TRIMs) osteuropäischer Reformstaaten in der Erweiterungsphase des GATT, in: Recht der Internationalen Wirtschaft, Vol. 40, Nr. 3, 1994, S. 181-189.

Maßnahme näher zu analysieren. Um die konkreten Auswirkungen eines nichttarifären Handelshemmnisses abschätzen zu können, muß eine Reihe von Fragen beantwortet werden. Bei dieser Vorgehensweise gilt es, zum einen zwischen einzelwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Effekten und zum anderen zwischen inländischen und ausländischen Effekten zu unterscheiden. Relevante Fragen werden in Tabelle 3 zusammengefaßt.

Ein Beispiel

Im folgenden sollen exemplarisch die möglichen Auswirkungen einer Produktionsauflage aufgezeigt werden, wobei zunächst die möglichen Konsequenzen für das Inland und Ausland dargestellt werden und abschließend auf die Konformität einer solchen Maßnahme im Rahmen des neuen Abkommens über handelsrelevante Investitionsmaßnahmen eingegangen wird. Es wird unterstellt, daß die Produktionsauflage festlegt, daß x % der Vorprodukte aus inländischer Produktion stammen müssen. Die vordergründige Absicht einer solchen Maßnahme mag darin liegen, daß diese Verpflichtung die inländische Volkswirtschaft stimulieren und ein Beitrag zur inländischen Beschäftigungssicherung geleistet werden soll.

Eine solche Produktionsauflage wäre überflüssig,

wenn angesichts der vorherrschenden Wettbewerbsverhältnisse auch ohne diese Auflage eine entsprechende Menge inländischer Vorprodukte bei der Produktion eingesetzt würde. Ist die Produktionsauflage jedoch bindend, ergeben sich eine Reihe von denkbaren Substitutionseffekten, die im Endeffekt negative Wohlfahrtseffekte nach sich ziehen.

Die Produktionsauflage, die vorschreibt, daß ein bestimmter Anteil der Vorprodukte im Inland bezogen werden muß, kann zum einen dazu führen, daß die Produktionsmenge aufgrund eines geringeren Investitionsvolumens sinkt. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die Verpflichtung, Vorprodukte zu verwenden, die nicht die für eine effiziente Produktion erforderliche Qualität aufweisen oder in zu großen Mengen eingesetzt werden sollen, die Rentabilität der ausländischen Direktinvestitionen beeinträchtigen kann. Zum anderen ist auch denkbar, daß die Preise der produzierten Endprodukte steigen, da sich die Produktionskosten angesichts des nicht marktgerechten Einsatzes von Vorprodukten erhöhen können. Darüber hinaus können auch Qualitätsverschlechterungen eintreten. Während im ersten Fall die erwünschten Beschäftigungswirkungen im Vergleich zur Situation ohne Produktionsauflage geringer ausfallen können, sind in den anderen beiden Fällen Wohlfahrtsverluste auf sei-

Tabelle 3
Beurteilung einer handelspolitischen Maßnahme

Internationale Konformität der Maßnahme

a) Steht die Maßnahme in Einklang mit international eingegangenen Verpflichtungen bzw. Abkommen?

Effekte auf die inländische Volkswirtschaft

für den entsprechenden Sektor/das entsprechende Gut:

- b) Was ist der erwartete Effekt der Maßnahme in bezug auf die inländische Preisentwicklung der betroffenen Güter bzw. Dienstleistungen?
- c) Wie ist der direkte ökonomische Wohlfahrtsgewinn in dem betroffenen inländischen Sektor bzw. der betroffenen Industrie einzuschätzen (Anstieg der Produzentenrente)?
- d) Wie hoch sind die erwarteten Kosten für Konsumenten angesichts des höheren inländischen Preises der betroffenen Güter bzw. Dienstleistungen sowie der bei preisunelastischer Nachfrage hiermit einhergehenden Verringerung des Konsums der betroffenen Güter und Dienstleistungen einzuschätzen (Reduktion der Konsumentenrente)?
- e) Welche Effekte hat diese Maßnahme auf die Verfügbarkeit, Auswahl, Qualität und Sicherheit der Güter?
- f) Welche Auswirkungen hat diese Maßnahme auf die Struktur des relevanten Marktes sowie die Wettbewerbssituation in dem entsprechenden Teilmarkt?
- g) Welches sind die erwarteten Investitionseffekte inländischer und ausländischer Investoren in dem betroffenen Sektor?

für die Volkswirtschaft insgesamt:

- h) Welche Arten von Arbeitsplätzen werden durch diese Maßnahmen betroffen? Wie sehen die kurz-, mittel- und langfristigen Netto-Beschäftigungseffekte aus?
- i) Welche Konsequenzen ergeben sich für die Entwicklung des Staatshaushalts?
- j) Welche indirekten Verteilungswirkungen hat diese Maßnahme? Werden spezifische Konsumentengruppen begünstigt?
- k) Wie sind die erwarteten ökonomischen Auswirkungen auf andere Sektoren einzuschätzen?
- l) Trägt die Maßnahme mittel- bis langfristig zu einer Erleichterung oder Behinderung notwendiger struktureller Anpassungsprozesse bei?

Effekte auf das Ausland

- m) Welches sind die erwarteten Rückwirkungen auf das Ausland (Preis, Mengen, Qualität, Marktstrukturänderungen etc.)?
- n) Wie reagieren ausländische Regierungen und Firmen auf diese Maßnahmen? Ergibt sich eine Handelsbeschränkungsspirale?

Quelle: Modifiziert in Anlehnung an OECD: Obstacles to Trade and Competition, Paris 1993, Tabelle 1, S. 16.

ten der Konsumenten in Form höherer Preise und/oder einer geringeren Qualität zu konstatieren. Ist die Produktionsauflage so restriktiv, daß die ausländische Direktinvestition vollkommen ausbleibt, wird es im Vergleich zur Situation ohne Regulierung sowohl zu negativen Beschäftigungswirkungen kommen als auch zu Wohlfahrtsverlusten auf seiten der Konsumenten.

Die Auswirkungen auf die ausländische Volkswirtschaft sind ebenfalls tendenziell negativ einzuschätzen. Da die internationale Arbeitsteilung beeinträchtigt wird, kann die Produktion nicht dort stattfinden, wo sie aus Effizienzgründen angesiedelt sein sollte. Eine Verlagerung der Produktion in ein drittes Land oder eine Rückverlagerung in das eigene Land stellt höchstens eine zweitbeste Lösung dar. Lediglich dann, wenn die betroffene Produktionsstätte vergleichsweise klein ist, mag aus ausländischer Sicht der negative Wohlfahrtseffekt gering sein. Diese Betrachtung verdeutlicht somit, daß Produktionsauflagen tendenziell mit negativen Wohlfahrtseffekten im Inland und Ausland einhergehen. Ähnliche Überlegungen können für alle anderen Arten von handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen durchgeführt werden. Die Analyse legt nahe, daß der Einsatz von handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen international diszipliniert werden sollte. Bisher ist dies noch nicht angemessen erfolgt¹⁴.

Ergebnisse der Uruguay-Runde

Bis zum ursprünglich geplanten Abschluß der Uruguay-Runde im Rahmen der Brüsseler Konferenz im Dezember 1990 war es noch nicht gelungen, einen Vertragsentwurf zur Einschränkung von handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen zu formulieren. Das schließlich später getroffene Übereinkommen über handelsrelevante Investitionsmaßnahmen kann lediglich als ein erster Ansatzpunkt für zukünftige weiterführende Vereinbarungen angesehen werden. Es weist eine Reihe von Lücken und Schwachstellen auf.

Artikel 2 Absatz 1 des Übereinkommens verpflichtet die Mitglieder der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO), keine handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen einzusetzen, die gegen Artikel III des GATT (Inländerbehandlung) oder Artikel XI des GATT (Verbot mengenmäßiger Beschränkungen) verstoßen. Die Übereinkunft bezieht sich jedoch nur auf Güter. Die betroffenen Arten von handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen werden weiterhin lediglich in Form einer illustrativen, aber bei weitem nicht allumfassenden Liste im Anhang des Übereinkommens aufgezählt. Hierzu zählen

unter anderem Auflagen zum Inlandsanteil der Produktion, Importbeschränkungen in bezug auf die Menge oder den Wert von Importen sowie Exportauflagen aus Zahlungsbilanzgründen. Der Vergleich der illustrativen Liste mit der in Tabelle 2 erstellten Synopse verdeutlicht, daß eine Reihe von handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen nicht explizit erwähnt wird. Dies gilt vor allem für beteiligungsfördernde Maßnahmen, Technologietransferauflagen, Vertriebshandelsauflagen und Repatriierungsbeschränkungen.

Im Rahmen des Abkommens müssen alle nicht-konformen Maßnahmen innerhalb von 90 Tagen nach dem Inkrafttreten des WTO-Abkommens angezeigt werden. Aufgegeben werden müssen diese Maßnahmen dann aber erst innerhalb von zwei Jahren in Industrieländern, innerhalb von fünf Jahren in Entwicklungsländern sowie innerhalb von sieben Jahren in den am wenigsten entwickelten Ländern. Neben den teilweise sehr langen Übergangsfristen ist die Möglichkeit der Entwicklungsländer, die Ausnahmebestimmungen des Art. XVIII des GATT (Ausnahmen aus entwicklungsfördernden Gründen) sowie Zahlungsbilanzgründe für den Fortbestand von handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen geltend zu machen, kritisch zu beurteilen.

Schlußfolgerungen

Ausländische Direktinvestitionen zielen zum Teil darauf ab, traditionelle Handelsrestriktionen zu unterlaufen. Auch in Zukunft ist deshalb als Reaktion darauf mit einem verstärkten Einsatz von handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen zu rechnen. Die Analyse von handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen hat jedoch verdeutlicht, daß sie kaum zu den – vor allem von einigen Entwicklungsländern – erhofften positiven Wohlfahrtswirkungen führen können. Vielmehr sind sie sowohl aus inländischer als auch aus ausländischer Sicht als kontraproduktiv einzuschätzen. Eine verstärkte internationale Disziplinierung erscheint somit nötig. Das im Rahmen der Uruguay-Runde getroffene Übereinkommen über handelsrelevante Investitionsmaßnahmen kann hierfür angesichts einer Reihe von Schwachstellen nur ein erster Ansatzpunkt sein. Eine weitergehende Einschränkung des Einsatzes von handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen ist dringend erforderlich. Hierzu müßte das Übereinkommen zum einen umfassender gestaltet werden. Eine Reihe bisher nicht erfaßter Varianten von handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen muß ebenfalls berücksichtigt werden. Zum anderen gilt es, die Notwendigkeit der Ausnahmeregelungen zu überprüfen sowie hiermit einhergehende Mißbrauchsmöglichkeiten einzuschränken. Eine wesentliche Grundlage hierfür wäre zunächst, daß die Transparenz der Maßnahmen erhöht wird.

¹⁴ Vgl. P. Nunnenkamp: The World Trading System at the Crossroads. Multilateral Trade Negotiations in the Era of Regionalism, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 204, März 1993.