

Langhammer, Rolf J.

Book Part — Digitized Version

Handelsbeziehungen EG, Lateinamerika: Marktzugangsprofile einzelner EG-Staaten gegenüber der Region: empirische Ergebnisse und handelspolitische Implikationen

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Langhammer, Rolf J. (1984) : Handelsbeziehungen EG, Lateinamerika: Marktzugangsprofile einzelner EG-Staaten gegenüber der Region: empirische Ergebnisse und handelspolitische Implikationen, In: Esser, Klaus von Gleich, Albrecht Bodemer, Klaus Langhammer, Rolf J. (Ed.): Lateinamerika: Entwicklungsprozess am Wendepunkt?, ISBN 3-9800509-5-5, Inst. für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, pp. 74-83

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3342>

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.

Handelsbeziehungen EG – Lateinamerika

Marktzugangsprofile einzelner EG-Staaten gegenüber der Region:
Empirische Ergebnisse und handelspolitische Implikationen

Rolf J. Langhammer

1 Problemstellung

Handelspolitische Zugeständnisse von Industriestaaten gegenüber Entwicklungsländern werden, sofern sie einseitig sind, zunehmend unter Opfergesichtspunkten gesehen und vergeben. Sind sie gegenseitig – und der Trend weist zur Zeit deutlich in die Richtung, über die GATT-Runden hinaus einseitige Zugeständnisse durch **gegenseitige Liberalisierungsschritte** zu ersetzen (z. B. **Graduierungspostulat bei den allgemeinen Zollpräferenzen**) –, dann gewinnt das Prinzip der Gleichwertigkeit von Zugeständnissen einen hohen Rang. Gleichwertigkeit ist in diesem Sinne ein Verhandlungsziel, nämlich ein Maximum von freiem Zugang zu Exportmärkten im Austausch gegen den freien Zugang der Partner zum heimischen Markt auszuhandeln. Unter dieser Zielsetzung rücken Zollsensenkungsrunden in die Nähe von Abüstungsverhandlungen; ein unter ökonomischen Gesichtspunkten irrationales Verhalten aus der Sicht eines **einzelnen Landes**. Niemand hindert ein Land daran, einseitig seine Zölle zu senken und damit Wohlfahrtsgewinne durch eine verbesserte Ressourcenallokation zu erzielen. Wäre die individuelle Wohlfahrtssteigerung das alleinige Ziel, so wäre in der Tat die Bedingung der Gegenseitigkeit irrational. Unter **Weltwohlfahrtsgesichtspunkten** aber kann die Verhandlungslösung der einseitigen, isolierten Liberalisierung deshalb überlegen sein, weil die dynamischen Wohlfahrtsgewinne aus der Liberalisierung teilweise eher an Export- als an Importzuwächse gebunden sind (Skalenerträge und Investitionsanreize) und weil durch Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit in der Regel größere Handlungsspielräume geschaffen werden als durch einseitige Liberalisierung. Zudem ist die Verhandlungslösung eher in der Lage, politische Widerstände gegen Importliberalisierung im eigenen Land abzubauen als ein einseitiges Vorgehen.¹

Obwohl das Stichwort Exportzuwächse die Merkantilisten unter den Industriestaaten beispielsweise während der Tokio-Runde hätte aufhorchen lassen müssen, blieb die Liberalisierungsbereitschaft aller Industriestaaten schwach und der Opfergesichtspunkt überragend. Die Entwicklungsländer selbst mögen zu dieser Einstellung beigetragen haben, indem sie durchsetzten, daß durch die Formel „ungleiche Behandlung Ungleicher“ das Gegenseitigkeitsprinzip für die Beziehungen Industriestaaten – Entwicklungsländer abgeschafft wurde. Es ist daher nicht verwunderlich, daß Industriestaaten, allen voran die EG, dieses Prinzip bei den allgemeinen Zollpräferenzen für fortgeschrittene Entwicklungsländer durch die Hintertür der Graduierung wieder aufleben ließen.

Die handelspolitischen Beziehungen der EG zu Lateinamerika werden durch alle drei genannten Aspekte (**Einseitigkeit, Gegenseitigkeit, Graduierung**) berührt und durch drei weitere Gesichtspunkte zusätzlich verwirrt:

Die drei genannten Aspekte sind: Allgemeine Zollpräferenzen, d. h. einseitige Zollkonzessionen für alle lateinamerikanischen Staaten, multilaterale Zollsensenkungsverhandlungen mit den lateinamerikanischen Staaten, die entweder Vollmitglieder des GATT² sind oder als Nicht-Mitglieder an der Tokio-Runde³ teilnahmen sowie Graduierungsvorstellungen für fortgeschrittene oder rohstoffreiche lateinamerikanische Staaten wie Brasilien, Argentinien, Mexiko, Uruguay und Venezuela.⁴ Hinzu kommen als weitere Gesichtspunkte erstens die Tatsache, daß die EG aus souveränen Staaten besteht, die die handelspolitische Souveränität zwar an die EG-Kommission abgegeben haben, aber natürlich nationale und sehr oft voneinander abweichende Vorstellungen über Handelsliberalisierung an die Kommission herantragen und Entscheidungen blockieren; zweitens die vielfältigen handelspolitischen Konzessionen, die die EG Drittländern, wie der AKP-Gruppe, den

Mittelmeerländern oder den Rest-EFTA-Staaten⁵ gewährt und drittens der Anspruch Lateinamerikas, als regionale Einheit in der Handelspolitik anerkannt zu werden; ein Anspruch, den die EG bisher lediglich dem Andenpakt bzw. dem MCCA, nicht aber der ALALC bzw. ALADI zugestanden hat.

In diesem Papier soll einem der drei zuletzt genannten Gesichtspunkte besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, nämlich den unterschiedlichen Positionen der einzelnen EG-Staaten, und zwar bei ein- und gegenseitigen Konzessionen zugunsten Lateinamerikas. Hierbei wird ein (ökonomisch bereits als irrational angesprochenes) Kriterium im Vordergrund stehen, das typischerweise Ausfluß einseitiger Konzessionen ist, nämlich Zollkonzessionen als Opfer oder Entwicklungshilfe und die Verteilung dieses Opfers in möglichst „gerechter“ oder „ausgewogener“ Weise auf die einzelnen EG-Staaten. Da das „burden sharing“-Prinzip Vergangenheits-„vorleistungen“ einbezieht und da im Textilbereich (Multifaserabkommen) bereits Begriffe wie Mehrlast- und Minderlastimporteure die handelspolitische Szene innerhalb der EG beherrschen, sollen im folgenden zwei Indikatoren basierend auf den Exporten lateinamerikanischer Staaten im Jahre 1980 vorgestellt werden, die diese unterschiedlichen „Vorleistungen“ einzelner EG-Staaten gegenüber Lateinamerika in etwa umreißen.

Da sind zum einen die **zollfreien** Importe (bei landwirtschaftlichen Produkten teilweise nur zollermäßig) der fünf wichtigsten EG-Mitglieder aus Lateinamerika im Rahmen der allgemeinen Zollpräferenzen, unterteilt nach sensiblen, d. h. besonders restriktiv behandelten Importen von Industrie- und Agrargütern und nichtsensiblen Produkten. Bei letzteren bestehen „vested interests“ weder gegenüber heimischen Anbietern noch gegenüber handelspolitisch privilegierten Drittländern. Die zollfreien Importe stehen im handelspolitischen Selbstverständnis der Industriestaaten als Indikator für die Opferbereitschaft bei einseitigen Konzessionen. Zum zweiten werden die **Gesamtimportströme** aus Lateinamerika in die einzelnen EG-Staaten bei den gleichen Produktgruppen erfaßt. Sie stehen als Indikator für den Grad der Offenheit einzelner EG-Märkte gegenüber nicht-traditionellen Erzeugnissen aus Entwicklungsländern, in diesem Fall aus Lateinamerika.⁶ Bestimmt wird der Grad der Marktöffnung von der Binnenmarktgröße, dem Entwicklungsniveau der einzelnen EG-Mitglieder und nicht zuletzt vom Protektionsniveau, das Gegenstand zweiseitiger Verhandlungen zwischen der EG und seinen wichtigsten Handelspartnern ist. Von der Binnenmarktgröße und ihren Unterschieden innerhalb der einzelnen EG-Staaten soll im folgenden dadurch abstrahiert werden, daß die Importe je Bruttosozialprodukteinheit der einzelnen EG-Staaten ausgewiesen werden.⁷ Damit wird die handelspolitisch nichtssagende Schlußfolgerung vermieden, daß die Bundesrepublik Deutschland als ökonomisch größter EG-Staat auch die meisten Importe aus Lateinamerika aufnimmt. Es verbleiben somit als wichtigste nachfrageorientierte Erklärungsfaktoren für zwischenstaatliche Unterschiede in den um die Binnenmarktgröße bereinigten Gesamtimporten aus Lateinamerika das Entwicklungsniveau und der Protektionsgrad. Es wäre nun voreilig, lediglich auf Unterschiede im Entwicklungsniveau abzustellen und von einem einheitlichen Protektionsniveau für die EG-Staaten gegenüber Entwicklungsländern, hier gegenüber Lateinamerika, auszugehen. Dies kann zwar für tarifäre, nicht aber für die wahrscheinlich sehr viel effektiveren nicht-tarifären Hemmnisse angenommen werden.

Hier verfügen die einzelnen EG-Mitglieder über eine derartige Vielfalt nationaler Diskriminierungsmöglichkeiten, angefangen von Resten nationaler mengenmäßiger Beschränkungen aus der Vor-Integrationsphase bis hin zu Behinderungen in der Zollabfertigung (Poitiers-Effekt), daß kaum von einem einheitlichen Protektionsniveau für die EG-Staaten gesprochen werden kann.⁸ Als Hypothese soll gelten, daß Unterschiede in der Marktöffnung einzelner EG-Staaten gegenüber Lateinamerika vor allem bei Importen sensibler Industriegüter, die einen hohen Wettbewerbsdruck auf heimische Anbieter ausüben, durch Unterschiede im nationalen Protektionsniveau erklärt werden. Hingegen wird für nicht-sensible Industrie- und Agrargüter vermutet, daß hier Unterschiede im Entwicklungsniveau einen höheren Erklärungswert besitzen.

2 Marktzugangprofile bei einseitigen Konzessionen

In Tabelle 1 werden für die acht wichtigsten lateinamerikanischen Exporteure⁹ von nicht-traditionellen Erzeugnissen aus den fünf wichtigsten EG-Staaten und vier Gütergruppen, geordnet nach dem Restriktionsgrad, jeweils Importliberalisierungsmatrizen abgebildet und als Indikator für die „Opferbereitschaft“ einzelner EG-Staaten in der Vergangenheit ausgewiesen. Im Ergebnis zeigen sich bemerkenswerte Unterschiede zwischen den EG-Staaten.¹⁰

Erstens, die EG-Spitzenposition der Bundesrepublik als „Opferträger“ gegenüber Lateinamerika, über alle vier Produktgruppen gemessen, stützt sich lediglich auf zollfreie Importe im nicht-sensiblen Bereich. Im Protektionskern, den sensiblen Erzeugnissen, wird die Bundesrepublik deutlich vom Vereinigten Königreich, aber auch von den Benelux-Staaten und teilweise Italien übertroffen und liegt damit auch unter dem EG-Gesamtwert. Lediglich Frankreich weist noch niedrigere Werte auf.

Zweitens, unabhängig vom Sensibilitätsgrad einzelner Produktbereiche erweist sich Frankreich stets als eindeutiger Protektionsspitzenreiter der EG. Dieses Ergebnis ist nach allen bisherigen Erkenntnissen nicht überraschend.¹¹ Überraschend mag allein die Deutlichkeit sein, mit der sich Frankreich in der Vergangenheit im Vergleich zu den anderen EG-Mitgliedern gegen die Importliberalisierung zugunsten Lateinamerikas gesperrt hat.

Drittens, die Bundesrepublik weist die größte regionale Streuung ihrer Konzessionen zugunsten lateinamerikanischer Staaten auf. Wenn auch Brasilien, wie bei den anderen Staaten, als größter Nutznießer der Konzessionen dominiert, so hat jedoch

Importliberalisierungsindikatoren für einzelne EG-Staaten gegenüber lateinamerikanischen Staaten 1980

Bestimmungs- land Her- kunftsland	Bundesrepublik Deutschland	Frankreich	Italien	Benelux	Vereinigtes Königreich	EG
Zollfreie Importe der EG-Staaten aus Lateinamerika im Rahmen der allgemeinen Zollpräferenzen bei sensiblen Industriegütern^a je Brutto-sozialprodukt-einheit der EG-Staaten b						
Argentinien	2,7	2,6	7,7	5,3	8,7	4,9
Brasilien	17,6	8,5	9,9	8,4	62,2	23,9
Chile	-c	-c	-c	-c	-c	-c
Kolumbien	3,3	2,3	6,1	1,9	5,6	3,8
Mexiko	3,0	2,1	4,1	2,7	5,8	3,4
Peru	3,0	1,6	5,8	1,5	1,9	3,0
Uruguay	5,0	0,7	1,4	4,9	2,3	2,8
Venezuela	1,8	-c	2,5	1,5	-c	1,0
Summe	36,4	17,8	37,5	26,2	86,5	42,8
Zollfreie oder -ermäßigte Importe der EG-Staaten aus Lateinamerika im Rahmen der allgemeinen Zollpräferenzen bei sensiblen Agrargütern je Brutto-sozialprodukt-einheit der EG-Staaten b						
Argentinien	3,0	-c	-c	4,6	3,0	2,0
Brasilien	26,4	1,5	31,2	46,4	220,8	63,9
Chile	-c	-c	-c	-c	-c	-c
Kolumbien	1,4	0,7	-c	0,8	0,4	0,8
Mexiko	1,0	-c	-c	-c	0,4	0,4
Peru	0,7	-c	-c	-c	-c	0,2
Uruguay	-c	-c	-c	-c	-c	-c
Venezuela	-c	-c	-c	-c	-c	-c
Summe	32,5	2,2	31,2	51,8	224,6	67,3

Bestimmungs- land Her- kunftsland	Bundesrepublik Deutschland	Frankreich	Italien	Benelux	Vereinigtes Königreich	EG
Zollfreie Importe der EG-Staaten aus Lateinamerika im Rahmen der allgemeinen Zollpräferenzen bei nicht-sensiblen Industriegütern^a je Bruttosozialproduktseinheit der EG-Staaten b						
Argentinien	44,9	12,7	33,0	36,5	20,6	28,9
Brasilien	121,9	45,3	206,4	89,9	55,0	95,6
Chile	0,4	0,3	1,4	7,4	1,1	1,3
Kolumbien	4,1	4,0	0,1	1,1	1,1	2,5
Mexiko	58,7	13,1	15,8	23,0	12,7	27,5
Peru	2,0	0,2	2,2	0,8	1,1	1,3
Uruguay	44,1	1,9	0,9	2,6	0,9	14,2
Venezuela	0	1,9	11,3	9,5	4,6	3,9
Summe	276,1	79,4	271,1	170,8	97,1	175,2
Zollfreie oder -ermäßigte Importe der EG-Staaten aus Lateinamerika im Rahmen der allgemeinen Zollpräferenzen bei nicht-sensiblen Agrargütern je Bruttosozialproduktseinheit der EG-Staaten b						
Argentinien	28,3	7,2	10,7	20,9	2,6	14,1
Brasilien	13,6	33,7	2,7	32,8	6,8	17,1
Chile	67,3	2,8	20,9	6,7	11,9	26,5
Kolumbien	0,6	0,1	0,4	0,9	0	0,3
Mexiko	17,3	6,8	0,5	6,3	5,1	8,6
Peru	17,9	2,1	7,1	13,0	4,4	9,7
Uruguay	0,9	0,4	0,1	3,5	-c	0,7
Venezuela	0	0,3	-c	0,4	0,8	0,3
Summe	145,9	53,4	42,4	84,5	31,6	77,3
Total	490,9	152,8	382,2	333,3	439,8	362,6
^a Einschließlich Textilien. – b Tausend Europäische Rechnungseinheiten / Milliarden US-\$ Bruttosozialprodukt. – c Keine zollfreien Importe.						

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg. – IMF, Financial Statistics, Yearbook 1981, Washington, D.C. 1982. – Eigene Berechnungen.

die Bundesrepublik Konzessionen auch kleineren Staaten in überdurchschnittlichem Maße zugute kommen lassen.

Viertens, die Bundesrepublik ragt als „liberalster“ EG-Partner gegenüber Lateinamerika vor allem bei nicht-sensiblen Agrargütern heraus, bei denen es sich allerdings vornehmlich um Vorleistungsimporte für die hoch geschützte heimische Fleischerzeugung handelt (z. B. Futtermittel wie Fischmehl aus Chile und Peru). Durch den zollfreien Import von Vorleistungen wird die effektive Protektion der Fertigwarenproduktion erhöht (Eskalationseffekt) und lateinamerikanischen Fleischanbietern der Zugang zum EG-Markt erschwert. Dieses Beispiel zeigt, daß auch der auf den ersten Blick positiv anmutende zollfreie Zugang zum EG-Markt in dem Maße nachteilige Wirkungen für Lateinamerika haben kann, wie es sich bei diesen Importen um Vorleistungen für stark geschützte Fertigwarenproduktionen handelt.

Wie können diese wesentlichsten Ergebnisse interpretiert werden?

Am leichtesten dürfte das Ergebnis Frankreichs zu erklären sein. Frankreich wendet gegenüber allen Nicht-AKP-Entwicklungsländern eine sehr protektionistische Handelspolitik an, um die heimische Industrie zu schützen. Diese Politik bezieht auch Importe aus den frankophonen afrikanischen Staaten mit unter den Schutzschirm ein, und zwar nicht allein aus außenpolitischen Erwägungen heraus, sondern auch deshalb, weil französische Direktinvestitionen auf diese Staaten konzen-

triert sind und Rohprodukte ebenso wie Vorleistungen für den französischen Markt bereitstellen. Es ist nicht übertrieben zu sagen, daß die Handels- und Währungsintegration zwischen Frankreich und den ehemaligen Kolonien zu binnenmarktähnlichen Verhältnissen zwischen beiden Seiten beigetragen haben. Französische Direktinvestitionen sind auf dem lateinamerikanischen Markt hingegen nur schwach vertreten und wenn, dann vor allem in binnenmarktorientierten kapitalintensiven Branchen wie Fahrzeugbau und Chemie.¹²

Was die englische Position anlangt, so ist sie vor allem im Agrarbereich traditionell liberal, und zwar gegenüber allen Drittländern, sofern nicht Commonwealth-Handelsinteressen berührt sind. Wichtig ist im Einzelfall, daß das Vereinigte Königreich als EG-Nachzügler keine traditionellen Lieferbeziehungen zu Mittelmeerlandern beispielsweise im Rohtabakbereich besitzt und daß sensible Agrargüter wie Kaffee-Extrakt und Kakaobutter nicht oder nur in geringem Maße von Commonwealth-Staaten angeboten werden.

Die englische „Opferbereitschaft“ läßt allerdings bei Industriegütern, durch deren Import heimische Industrien bedroht werden, stark nach.¹³ Hinzu kommt, daß ausländische Direktinvestitionen auf den anglophonen karibischen Teil Lateinamerikas und nicht auf Iberoamerika konzentriert sind, von den afrikanischen und asiatischen Commonwealth-Staaten einmal ganz abgesehen.

Das herausragende italienische Ergebnis bei nicht-sensiblen Industriegütern zeigt deutlich die wichtige Rolle von EG-Investoren in Lateinamerika als „pressure group“ zugunsten eines zollfreien Zugangs von Erzeugnissen exportorientierter Investitionen zu den Heimatmärkten. Italienische Auslandsinvestitionen in der Fahrzeug- und Rechenmaschinenproduktion zeichnen nahezu ausschließlich für die hohen zollfreien Importe aus Brasilien verantwortlich. Gleiches kann mit ziemlicher Sicherheit für westdeutsche Investitionen im Fahrzeugbau (beispielsweise Mexiko) gesagt werden, für die der zollfreie Zugang zum Heimatmarkt ein nicht unbedeutendes Investitionskriterium gewesen ist.

Die Benelux-Situation wird durch zweierlei gekennzeichnet: Erstens, die Rolle des kleinen traditionell offenen Landes, das mit vergleichsweise geringen „vested interests“ heimischer Produzenten konfrontiert wird¹⁴ und zum zweiten das politische Selbstverständnis, Außenhandelspolitik als Teil der Entwicklungshilfepolitik anzusehen. Letzteres würde dazu führen, die „Opferbereitschaft“ eher auf kleinere lateinamerikanische Staaten zu beschränken, d. h. sie Staaten wie Brasilien, Argentinien, Mexiko und Venezuela zu versagen. Die Ergebnisse für 1980 lassen eine derartige Tendenz bei den Beneluxstaaten noch nicht erkennen. Angesichts der Angebotsschwäche der kleineren Staaten hätte eine derartige Politik wahrscheinlich aber auch lediglich zur Folge, daß die zollfreien Importe aus den großen Staaten abnähmen, ohne daß die aus den kleineren Staaten stiegen.

3 Marktöffnungsprofile bei gegenseitigen Zugeständnissen

Tabelle 2 weist die bereinigten Gesamtimporte der EG-Staaten aus Lateinamerika aus. Da nach Überschreiten von zollfreien Kontingenten oder Länderhöchstbeträgen der Meistbegünstigungszoll wiedereingeführt wird, bestimmt dieser im Rahmen multilateraler Zolllenkungsrunden ausgehandelte Zoll zusammen mit den nicht-tarifären Hemmnissen das Gesamtimportvolumen.

Beim Vergleich von Tabelle 2 zu Tabelle 1 wird deutlich, daß etwas über 40 % der Gesamtimporte aus Lateinamerika im betroffenen Warenbereich zollfreien Zugang zum Gemeinschaftsmarkt genießen und daß dieser Prozentsatz je nach EG-Land zwischen 48 % (Bundesrepublik) und 31 % (Benelux) schwankt. Die französische Position, obwohl absolut gesehen wieder als Schlußlicht anzusprechen, erscheint somit in der Relation (35 %) in etwa auf dem EG-Durchschnitt und auf etwa gleichem Stand wie Italien.

So gesehen ist Frankreichs protektionistische Haltung gegenüber Lateinamerika (und anderen Entwicklungsländern) eindeutig ein Mengenproblem, was dafür spricht, daß Frankreich die Importe nicht über den Preis, d. h. über den Zoll behin-

dert, sondern über strikt angewendete mengenmäßige Beschränkungen, die an Umfang weit über das hinausgehen, was andere EG-Partner praktizieren. Ein weiteres Ergebnis ist, daß die Bundesrepublik ihren Markt in etwa gleichem Maße gegenüber Lateinamerika geöffnet hat wie Italien und die Beneluxstaaten, dicht gefolgt vom Vereinigten Königreich. Von einer außergewöhnlich offenen Haltung der Bundesrepublik kann also, bereinigt man die Gesamtimporte um die Sozialproduktunterschiede, nicht mehr die Rede sein.

Insgesamt unterscheiden sich die EG-Staaten, von Frankreich einmal abgesehen, hinsichtlich des Marktöffnungskriteriums (Tabelle 2) weniger voneinander als im Hinblick auf die Bereitschaft, einseitige Konzessionen (Tabelle 1) zu geben. Dies mag einmal mit der Marktdiffusion zusammenhängen, nach der Importe, sofern sie einmal die Zollgrenzen passiert haben, im ungehinderten Warenverkehr innerhalb der EG zirkulieren können. Importe im Rahmen der Zollpräferenzen unterliegen hingegen strengeren Kontrollen (einschließlich Ursprungsregeln), vor allem dann, wenn sie in sensible Kategorien fallen. Zum anderen dürfte die Bereitschaft der einzelnen EG-Staaten, Importe unter Meistbegünstigungsbedingungen aufzunehmen, homogener sein als im Falle von Importen unter Präferenzbedingungen. Bei diesen Importen sind nationale Lobbyistenwiderstände stark, und zudem sind sich nationale Regierungen durchaus nicht darüber im klaren, ob die Handelsausweitung oder die finanzielle Entwicklungshilfe (Transfer von Zollmindereinnahmen an das exportierende Land) Ziel von Präferenzen sein soll.

Deutlich tritt wieder der Unterschied zwischen der Marktöffnung des Vereinigten Königreichs bei Agrarimporten und der der Bundesrepublik im Industriegütersektor hervor. Ebenso deutlich wird, daß der Anteil zollfreier Importe an den Gesamtimporten im Agrarsektor durchweg höher ist als der entsprechende Anteil im Industriegütersektor. Hier dürfte der Vorleistungscharakter der Agrarimporte aus Latei-

Marktöffnungsindikatoren für einzelne EG-Staaten gegenüber lateinamerikanischen Staaten 1980

Bestimmungs- land Her- kunftsland	Bundesrepublik Deutschland	Frankreich	Italien	Benelux	Vereinigtes Königreich	EG
Gesamtimporte der EG-Staaten bei sensiblen Industriegütern ^a je Bruttosozialprodukt- einheit der EG-Staaten b						
Argentinien	15,5	13,6	34,9	28,1	17,5	19,6
Brasilien	185,8	61,5	110,3	154,4	128,8	134,4
Chile	0	0	0	0	0	0
Kolumbien	20,2	5,8	28,6	24,3	6,8	15,5
Mexiko	6,9	12,6	7,5	35,5	13,3	12,6
Peru	11,0	4,1	30,7	6,6	5,4	11,0
Uruguay	42,0	6,7	4,6	22,7	6,7	18,4
Venezuela	2,1	0,5	53,6	2,0	0,3	8,4
Summe	283,5	104,8	270,2	273,6	178,8	219,9
Gesamtimporte der EG-Staaten bei sensiblen Agrargütern je Bruttosozialproduk- teinheit der EG-Staaten b						
Argentinien	6,1	0	-c	19,6	4,6	4,7
Brasilien	67,8	2,1	2,6	102,4	226,6	79,9
Chile	-c	-c	-c	0	-c	0
Kolumbien	1,9	0,6	0	1,8	0,3	0,9
Mexiko	-c	-c	-c	0,5	0,1	0,1
Peru	2,8	-c	-c	3,8	-c	1,2
Uruguay	-c	-c	-c	-c	-c	-c
Venezuela	0,3	-c	-c	0,7	-c	0,2
Summe	78,9	2,7	2,6	128,8	231,6	87,0

Bestimmungs- land Her- kunftsland	Bundesrepublik Deutschland	Frankreich	Italien	Benelux	Vereinigtes Königreich	EG
Gesamtimporte der EG-Staaten bei nicht-sensiblen Industriegütern ^a je Bruttosozialproduktseinheit der EG-Staaten b						
Argentinien	57,6	16,7	100,2	75,7	30,7	48,9
Brasilien	216,3	115,8	412,9	208,5	201,9	213,5
Chile	35,2	39,0	20,8	27,6	15,7	28,3
Kolumbien	6,9	11,1	1,7	4,7	13,0	8,0
Mexiko	65,5	24,5	55,5	55,0	20,4	43,0
Peru	3,5	2,5	7,1	1,0	1,9	3,1
Uruguay	46,2	1,3	14,1	3,4	1,5	17,0
Venezuela	1,7	10,9	25,3	96,4	11,4	18,9
Summe	432,9	221,8	637,6	472,1	296,5	380,7
Gesamtimporte der EG-Staaten bei nicht-sensiblen Agrargütern je Bruttosozialproduktseinheit der EG-Staaten b						
Argentinien	66,1	31,9	58,9	73,6	106,6	64,5
Brasilien	31,6	44,3	63,5	72,1	88,2	53,8
Chile	71,7	7,6	31,0	9,3	14,3	31,5
Kolumbien	0,7	5,6	0,4	1,6	0,6	1,9
Mexiko	21,6	11,3	6,5	9,1	8,9	12,8
Peru	29,3	4,6	11,7	16,2	6,6	15,1
Uruguay	1,8	1,0	1,3	4,3	1,2	1,7
Venezuela	0	0,4	-c	1,3	1,6	0,6
Summe	222,8	106,7	173,3	187,5	228,0	181,9
Total	1018,1	436,0	1083,7	1062,0	934,9	869,5
^a Einschließlich Textilien. – b Tausend Europäische Rechnungseinheiten / Milliarden US-\$ Bruttosozialprodukt. – c Keine Importe.						

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg. – IMF, Financial Statistics, Yearbook 1981, Washington, D.C. 1982. – Eigene Berechnungen.

amerika und der damit verbundene Eskalationseffekt bei der effektiven tarifären Protektion im Fertigwarenereich eine Rolle spielen. Mit anderen Worten, nicht Opferbereitschaft, sondern Eigeninteresse der EG-Staaten bestimmt hier die vermeintlich liberale EG-Position.

Sieht man einmal von unterschiedlich stark ausgeprägten protektionistischen Haltungen der einzelnen EG-Staaten ab, so verbleibt als Hypothese für Unterschiede in den Marktöffnungsindikatoren das Entwicklungsniveaufälle zwischen den EG-Staaten. So mag die Tatsache, daß die Bundesrepublik bei der Marktöffnung gegenüber Lateinamerika von EG-Staaten übertroffen wird, die ein niedrigeres (Benelux), ja sogar deutlich niedrigeres (Italien) Entwicklungsniveau, gemessen am Pro-Kopf-Einkommen, aufweisen, dadurch zu erklären sein, daß die Einkommenselastizität der Importnachfrage bei Produkten, die Lateinamerika anbietet, mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen sinkt. Daß Italien, das Land mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen unter den hier untersuchten EG-Staaten, den höchsten Marktöffnungsindikator gegenüber Lateinamerika aufweist, ist nach dieser These nicht verwunderlich.¹⁵ Sie würde im übrigen auch erklären, warum Lateinamerikas Anteil an den Weltexporten in den vergangenen zwei Jahrzehnten bei steigendem Weltrealeinkommen ständig abgenommen hat und stünde zudem mit der Orientierung nicht-traditioneller Exporte aus Lateinamerika an der Nachfragestruktur einkommensschwächerer Staaten (Regionalmarkt) im Einklang. Rohstoffintensive Fertigwaren (einfache Textilien, Lederwaren, Holzwaren, Nahrungsmittel) weisen derartige Merkmale stärker auf und sind auch im lateinamerikanischen Exportan-

gebot stärker vertreten als einkommenselastische Produkte der Metallverarbeitung und Elektroerzeugnisse, die ein Exportschwerpunkt der asiatischen Fertigwarexporteure geworden sind. Dies könnte bedeuten, daß zwar der EG-Beitritt von Ländern niedrigeren Einkommensniveaus ein zusätzliches Marktpotential für Lateinamerika mit sich bringt. Gleichzeitig aber würden, je nachdem wie stark das wirtschaftliche Wachstum in den Hoch-Einkommensländern der EG wiederbelebt wird, in diesen Ländern Märkte für Lateinamerika verloren gehen, sofern ein Strukturwandel im lateinamerikanischen Exportangebot unterbliebe.

4 Handelspolitische Implikationen für Lateinamerika

Auf welche EG-Partner kann Lateinamerika, unterstellt, die lateinamerikanischen Staaten würden mit einer Sprache sprechen, setzen und welche Interessenkonflikte zeichnen sich zwischen den EG-Partnern nach den vorliegenden Erkenntnissen ab?

Erstens, was die „Opferbereitschaft“, d. h. die Bereitschaft zu einseitigen Konzessionen anlangt, so dürfte diese gegenüber den großen lateinamerikanischen Staaten abnehmen. Diese Haltung dürfte bei allen EG-Partnern in gleicher Weise vorhanden sein, da alle ihre zollfreien Importe überwiegend aus diesen Staaten beziehen. Opferbereitschaft zugunsten der kleineren Staaten heißt aber nichts anderes als eine wesentliche Kürzung einseitiger Konzessionen für Lateinamerika insgesamt, da diese Staaten Wettbewerbsvorteile im wesentlichen bei Agrargütern haben (Tabelle 1), die ihrerseits zumeist Vorleistungen für die heimische Agrarproduktion in den EG-Staaten sind und deren zollfreier Import die Protektion der agrarischen Fertiggüter verschärft. „Opferbereitschaft“ zugunsten kleinerer lateinamerikanischer Staaten kann sich also insgesamt als Bumerang für diejenigen lateinamerikanischen Staaten erweisen, die mit agrarischen Fertigwaren der EG-Staaten konkurrieren.

Zweitens, grundsätzlich wird Lateinamerika liberale EG-Partner in der Handelspolitik vornehmlich auf englischer Seite, soweit es Agrargüter betrifft, und auf westdeutscher, niederländischer und italienischer Seite, soweit es Industriegüter betrifft, finden. Autonom können allerdings diese Staaten nur in einem sehr begrenzten Rahmen handeln, nämlich, wenn es darum geht, zollfreie Kontingente bei sensiblen Erzeugnissen auf die einzelnen Partner aufzuteilen. Die liberaleren Partner könnten dann höhere Anteile als bisher übernehmen. Ob sie dazu bereit sind, angesichts des Trends zu gegenseitigen Konzessionen gegenüber fortgeschrittenen lateinamerikanischen Staaten und angesichts des „Minderlastimporteurs“ Frankreich, ist zweifelhaft. Ebenso zweifelhaft dürfte der Erfolg sein, auf Frankreich einzuwirken, seine protektionistische Haltung zu lockern. Sitzt der Protektionismus wie bei Frankreich im Detail, so wird selbst die Aufgabe einiger nationaler mengenmäßiger Beschränkungen durch Frankreich kaum nennenswerte Erfolge zeitigen. Auf Gemeinschaftsebene hingegen, bei den Konzessionen für nicht-sensible Erzeugnisse beispielsweise, kann Frankreich im Verbund mit Lobbyistenverbänden in anderen Staaten liberale Positionen durch sein Veto blockieren, wie das Multifaserabkommen gezeigt hat.

Drittens, es erscheint nicht angebracht, noch weiter von dem GATT-Prinzip abzuweichen, daß Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip nur im Falle von Freihandelszonen und Zollunionen gewährt werden. Dies heißt, kein präferenzieller Regionalstatus für Lateinamerika, das weder eine Freihandelszone noch eine Zollunion ist. Waren schon die allgemeinen Zollpräferenzen im wesentlichen nur von dem „Erfolg“ gekrönt, daß sie Mitnahmeeffekte für Importeure auslösten, anstatt Importe dort zu stimulieren, wo Importhemmnisse besonders stark waren, so zeigt die Frage „Was sind die Mittelmeerpräferenzen noch wert nach der EG-Süderweiterung?“, wohin eine regionale Präferenzpolitik, die ja nichts anderes als eine regionale Diskriminierungspolitik ist, führt. Präferenzen so auszutarieren, daß jeder Handelspartner den Glauben behält, er habe etwas von den Präferenzen, und gleichzeitig noch den Primat der Gemeinschaftspräferenz aufrechtzuerhalten, ist eine unlösbare Aufgabe. Der Versuch, sie zu lösen, führt letztlich dazu, auf die Illusion der Drittländer zu bauen, Minipräferenzen bei Gütern, die alle anbieten, hätten noch irgendeinen handelsstimulierenden Effekt.

Daß einseitige Konzessionen lediglich die wirtschaftliche Macht der Geberländer demonstrieren und auch entsprechend ausfallen, wie der Protektionseffekt präferenzierter Vorleistungsimporte aus Lateinamerika zeigt, sollte nicht unerwähnt bleiben. Ebenso wenig, daß auch die Einmütigkeit und Schnelligkeit, mit der die EG-Staaten ein Embargo gegen einen der wichtigsten lateinamerikanischen Staaten, Argentinien, verhängten, zeigt, wie sehr einseitige Maßnahmen eines ökonomisch Stärkeren im Ergebnis nur die Interessen dieses Stärkeren reflektieren.

Dies bedeutet viertens, daß Lateinamerika bei den gegebenen Handelsstrukturen durch gegenseitige Handelskonzessionen nur **schwache Fortschritte im Marktzugang** erreichen kann. Die Stärke Lateinamerikas liegt in der Öffnung gegenüber ausländischen Direktinvestitionen, dem bereits starken Investitionsengagement einiger EG-Staaten in Lateinamerika sowie in dem durch das neue Seerecht ausgedehnten nationalen Zugriff auf Meeresressourcen. Daß es gerade die Bundesrepublik und das Vereinigte Königreich sind, die ihrerseits relativ liberale Positionen im Industriegüter- beziehungsweise Agrargüterhandel vertreten, sollte Lateinamerika dazu ermuntern, auf das Eigeninteresse der beiden Staaten im Kapitalverkehr und im Zugang zu marinen Rohstoffen zu setzen und sie zu einer offensiveren Vertretung der Marktöffnungsstrategie auf Gemeinschaftsebene zu drängen. Eine solche Strategie sollte der des Vermischens von „Opferbereitschaft“ und Eigeninteresse vorgezogen werden.

Anmerkungen zu Kapitel 6

- 1 Siehe hierzu William R. Cline et al., Trade Negotiations in the Tokyo Round. A Quantitative Assessment, The Brookings Institution, Washington D.C. 1978, S. 100 f.
- 2 Nach dem Beitritt Kolumbiens 1981 umfaßt diese Mitgliederliste Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Peru, Trinidad und Tobago sowie Uruguay.
- 3 Bolivien, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haiti, Mexiko, Nicaragua, Panama und Venezuela.
- 4 Siehe zu möglichen Kriterien für Graduierung: Ann Weston et al., The EEC's Generalised System of Preferences. Evaluation and Recommendations for Change. Overseas Development Institute, London 1980, S. 167 ff.
- 5 Diese Beziehungen führen beispielsweise dazu, daß die Kategorie sensibler Produkte innerhalb der Zollpräferenzen nicht nur heimische Produzenten schützt, sondern auch Drittländeranbieter aus AKP-Staaten oder asiatischen Entwicklungsländern (beispielsweise bei „sensiblen“ Agrargütern wie Tabak, Kakaobutter und Ananaskonserven).
- 6 Traditionelle agrarische und mineralische Rohprodukte wie Weizen, Kaffee, Kakao, Zucker oder Zinn, Zink, Kupfer sind in dieser Kategorie nicht enthalten, hingegen einige Mineralölprodukte ebenso wie tiefgefrorenes Rindfleisch oder gegerbtes Leder.
- 7 Würde man diese Indikatoren für zwei Zeitpunkte berechnen, so würden die Veränderungen Auskunft über die ex-post Einkommenselastizität der Importnachfrage gegenüber lateinamerikanischen Gütern geben.
- 8 Siehe hierzu Rolf J. Langhammer, Nationaler Protektionismus im Rahmen der EG-Handelspolitik, dargestellt am Beispiel der Industriegüterimporte aus ASEAN-Ländern, Die Weltwirtschaft, 1981, H. 1, S. 74 ff.
- 9 Die acht Staaten vereinigen etwa 95 % aller nicht-traditionellen Exporte Lateinamerikas in die EG auf sich, so daß die Summe als repräsentativ für ganz Lateinamerika angesehen werden kann.
- 10 Um die Interpretation abzukürzen, wird im wesentlichen nur ein Zeilenvergleich (zwischen EG-Staaten) und nicht ein Spaltenvergleich (zwischen lateinamerikanischen Staaten) vorgenommen, sofern nicht bilaterale „Ausreißer“, d. h. ein außergewöhnlich hohes „Opfer“ eines einzelnen EG-Landes gegenüber einem einzelnen lateinamerikanischen Land, eine Erklärung bedingen.
- 11 Rolf J. Langhammer, Nationaler Protektionismus ..., a.a.O.
- 12 Diese sektorale Konzentration gilt zwar auch für westdeutsche und italienische Investitionen. Jedoch haben diese im Gegensatz zu französischen Investitionen auch wichtige Zulieferfunktionen für die Heimatmärkte.
- 13 Eine Ausnahme von dieser Tendenz stellen die erheblichen englischen Schuhimporte aus Brasilien dar.
- 14 Ausnahmen zeigen sich hier vor allem bei Belgien, dessen traditionelle Industriezweige wie Stahl und Textilien hoch geschützt werden. Überhaupt sind die Benelux-Ergebnisse stärker durch die liberale niederländische Position als durch die restriktivere belgische Position bestimmt.
- 15 Man muß beim italienischen Ergebnis berücksichtigen, daß hierin Importe von Mineralölzeugnissen aus Venezuela enthalten sind, für die derartige entwicklungs-niveauabhängige Erklärungen nicht gelten können. Angesichts des deutlichen Pro-Kopf-Einkommensgefälles zwischen der Bundesrepublik und Italien (Relation 2:1) hat jedoch diese Erklärung auch nach Abzug der Mineralölzeugnisse noch Bestand.