

Stecher, Bernd

Working Paper — Digitized Version

Zum Stand der internationalen Handelspolitik nach der Tokio-Runde

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 69

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Stecher, Bernd (1980) : Zum Stand der internationalen Handelspolitik nach der Tokio-Runde, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 69, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48046>

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.

Zum Stand der internationalen Handelspolitik nach der Tokio-Runde

von Bernd Stecher

AUS DEM INHALT

- Den politischen Instanzen in den Industrieländern fällt es immer schwerer, die Freizügigkeit im internationalen Warenaustausch aufrechtzuerhalten. Die seit den siebziger Jahren auftretende allgemeine Wachstumsschwäche und der — verglichen mit früher — ausgeprägtere interne Verteilungskampf haben in vielen Branchen das Verlangen nach Protektion erheblich verstärkt.
- Die Bereitschaft, den Protektionswünschen nachzukommen, steigt in dem Maße, wie es gelingt, die Kosten von Protektionsmaßnahmen zu verschleiern. Hierzu erweisen sich die subtilen Formen des "Neuen Protektionismus" als besonders geeignet. Seine Varianten reichen von offenen und versteckten Einkommenstransfers über "freiwillige" Exportselbstbeschränkungsabkommen und Marktordnungen bis hin zum Grenzausgleich für Agrarzeugnisse.
- In der Tokio-Runde wurde versucht, die nicht-tarifären Handelshemmnisse einzugrenzen und eine bislang offene Flanke der internationalen Handelspolitik zu sichern. Dabei wurden die internationalen Regeln für den Welthandel revidiert und neue Kodizes über die Vergabe von Staatsaufträgen und Einfuhrlizenzen sowie über die Festsetzung von technischen Standards und Zollwerten vereinbart.
- Die in der Tokio-Runde geschaffenen Kodizes haben jedoch weder bestehende nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgeschafft, noch können sie einem weiteren Umsichgreifen solcher Hemmnisse einen Riegel vorschieben.
- Die Tokio-Runde ist handelspolitisch relevanten Problemen aber auch ausgewichen,
 - weil das Verhandlungsergebnis die besonders aktuellen Bestrebungen, Märkte durch Regierungsvereinbarungen quasi hoheitlich zu "ordnen", überhaupt nicht erfaßt und die vielfach praktizierten Schutzklauseln ganz ausklammert;
 - weil der Agrarprotektionismus weitgehend ausgespart worden ist;
 - weil die neuen Kodizes kaum Spielraum für die erforderliche Sonderbehandlung von Entwicklungsländern lassen.
- Das internationale handelspolitische Klima ist gegenwärtig wohl zu ungünstig, um im Rahmen des GATT eine Liberalisierungsstrategie des "großen Sprunges" einzuleiten. Erfolgversprechender ist es, in einem ersten Schritt durch eine Strategie des Nachbesserns wenigstens jenes Liberalisierungspotential zu sichern, das mit den neuen Kodizes erschlossen werden könnte. Erst in einem zweiten Schritt sollte dann versucht werden, die als besonders heikel angesehenen Schutzklauseln in Angriff zu nehmen.

Ag 4523
80 Kr

I. Einleitung

1. Seit April 1979 steht das Schlußpaket der Tokio-Runde zur Unterzeichnung an, auf das sich die GATT-Mitgliedsstaaten in mehr als sechsjährigen Verhandlungen (das Verhandlungsende war für 1975 geplant) geeinigt haben. Schleppend wie die Verhandlungen selbst, erfolgen seither auch die Schritte, die für eine völkerrechtlich bindende Anwendung der im Abschluß-Protokoll verankerten Ergebnisse notwendig sind: Nur die Initiatoren der Tokio-Runde, die EG, die Vereinigten Staaten und Japan (freilich entfallen auf diese Länder zwei Drittel des Welthandels), haben das gesamte Verhandlungspaket paraphiert und ratifiziert; eine weitere kleine Zahl von Mitgliedsstaaten des GATT ist erst Teilen des Abkommens beigetreten; die zahlenmäßige Mehrheit jedoch, und dazu gehören fast alle Entwicklungsländer, sowie wichtige halbindustrialisierte Staaten konnten sich zu einem solchen Schritt noch nicht entschließen.

2. Diese Zurückhaltung mag in dem einen oder anderen Fall interne politische oder nur administrative Gründe haben. Angesichts eines derart ungünstigen Abstimmungsbildes kann jedoch auch vermutet werden, daß der zunächst gezeigten Euphorie des GATT-Rates und mancher Delegierten vor allem aus Industrieländern nach Bündelung des sogenannten "Genfer Protokolls" nun eine gewisse Ernüchterung folgt. Für eine solche Ernüchterung könnten mehrere Gründe sprechen:

Es ist noch nicht vergessen, mit welchen hochgeschraubten Erwartungen die meisten Länder in die Tokio-Runde gegangen sind. So enthalten die vor Beginn der Tokio-Runde auf Initiative der Vereinigten Staaten und der Europäischen Gemeinschaft verabschiedeten Deklarationen die Aufforderung an die Verhandlungsparteien, "[to call for] a comprehensive review of international economic relations [covering] all elements of trade, including measures which impede or distort agricultural, raw material and industrial trade" [GATT, 1979, S. 4]. Ziel sei es - so die Deklaration - "to achieve, by appropriate methods, an overall balance of advantage at the highest possible level" [S. 7]. Vor allem auf die nicht-tarifären Handelshemmnisse sollten sich dem Verhandlungsfahrplan zufolge die Liberalisierungsbemühungen konzentrieren. Nach Ende der Tokio-Runde nun ist zu konstatieren, daß allenfalls die bei den tarifären Liberalisierungsverhandlungen erreichten Zollsenkungen vom Ergebnis her befriedigen können. Dagegen sind die Vereinbarungen, die im nicht-tarifären Bereich getroffen worden sind, deutlich hinter den anvisierten Zielen zurückgeblieben:

- der Agrarprotektionismus der Industrieländer ist nahezu unangetastet geblieben;
- die angestrebte Revision der internationalen Regeln zur Abwicklung des Welt-handels hat sich in Kodizes über Subventionen, Antidumping-Maßnahmen, staat-

Der Autor dankt J. B. Donges, U. Hiemenz, R. Langhammer, und H. Müller-Groeling für kritische Hinweise und wertvolle Anregungen.

liche Auftragsvergabe, Einfuhrlizenzen und Zollwertfestsetzungen niedergeschlagen, deren Liberalisierungsgehalt umstritten ist;

- bei dem handelspolitisch so bedeutsamen Schutzklausel-Kodex (sogenannte "safeguards"), der Regeln über die Anwendung von Maßnahmen gegen importbedingte "Marktstörungen" (gelegentlich auch "Marktzerrüttung" genannt) festlegen sollte, konnte überhaupt keine Einigung erzielt werden.

Darüber hinaus scheint zweifelhaft, ob das, was bei den nicht-tarifären Handelshemmnissen erreicht worden ist, tatsächlich auch die erwartete Liberalisierungswirkung nach sich ziehen wird. Denn die ausgehandelten Vereinbarungen sind nicht so stringent gefaßt, daß einem weiteren Umsichgreifen nicht-tarifärer Behinderungen des Welthandels ein Riegel vorgeschoben wäre. Zu bedenken ist auch, daß sich während der langjährigen GATT-Verhandlungen neue, sehr subtile Formen des Protektionismus (wie etwa "freiwillige" Selbstbeschränkungsabkommen, der Grenzausgleich sowie "organisierter" Freihandel) herausgebildet haben, die durch die Tokio-Runde kaum eingedämmt werden können, weil sie größtenteils vom Verhandlungsergebnis gar nicht erfaßt werden.

3. Inwieweit derartige Zweifel tatsächlich begründet sind, kann nur eine genaue Auswertung der Ergebnisse der Tokio-Runde zeigen. Einen Beitrag hierzu sollen die folgenden Überlegungen leisten: Am Anfang steht eine kurze Darstellung der Liberalisierungsfortschritte, die in bezug auf die tarifären Handelshemmnisse erzielt worden sind. Anschließend werden die Vereinbarungen im nicht-tarifären Bereich diskutiert, die handelspolitisch erheblich bedeutsamer und umstrittener als reine Zollsenkungen sind. An die Auswertung der Kodizes schließen sich einige Überlegungen über die Notwendigkeit und Möglichkeit für zukünftige internationale handelspolitische Initiativen im Rahmen des GATT an. Insbesondere wird abgeschätzt, welcher Handlungsbedarf und -spielraum für weitere Liberalisierungsschritte besteht. Hierbei wird versucht, dem Umstand Rechnung zu tragen, daß es heute - verglichen mit früheren GATT-Runden - Veränderungen im Kräftespiel zwischen gesellschaftlichem Liberalisierungswillen und partikularem Schutzbegehren gibt, die auch die politischen Entscheidungsmechanismen in den einzelnen Ländern beeinflußt haben dürften.

II. Zu den Ergebnissen der Tokio-Runde

1. Geringer handelspolitischer "Streitwert" der tarifären Protektion

4. Seit dem Zweiten Weltkrieg sind im Rahmen des GATT ganz erhebliche Liberalisierungsfortschritte erzielt worden. Unter den fünf Zollsenskungsrunden, die bis Beginn der Tokio-Verhandlung (1973) stattgefunden haben, hat vor allem die Kennedy-Runde (1964-1967) handelspolitisch Geschichte gemacht, weil sie nicht nur die bis dahin substantiellsten Zollzugeständnisse brachte, sondern erstmals auch Einigung über den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse erzielen konnte; nach Abschluß der Kennedy-Runde betrug die verbleibende nominale Zollprotektion für

Industriewaren durchschnittlich etwa 10 vH. Dies war die Ausgangslage für die Zollverhandlungen der Tokio-Runde. Die Verhandlungspartner hatten es sich - wie schon während der Kennedy-Runde - zum Ziel gesetzt, eine allgemein geltende, einheitliche Zollsenkungsformel anzuwenden, statt wie bei früheren Verhandlungen Zollsenkungen für einzelne Warenkategorien vorzunehmen. Strittig war jedoch, ob diese Formel linear sein sollte (d.h. ein einheitlicher prozentualer Abbau, unabhängig vom Ausgangsniveau des Zolls) oder harmonisierend wirken sollte (d.h. je höher das Ausgangsniveau, umso höher der prozentuale Zoll-Abbau). Im Verlauf dieses Disputs, der vor allem zwischen der EG und den Vereinigten Staaten ausgetragen wurde, ist es zu mehreren Vorschlägen jeweils linear bzw. harmonisierend wirkender Zollsenkungsformeln gekommen¹. Die EG favorisierte eine harmonisierende Formel, weil sie selbst eine relativ einheitliche Struktur nominal nicht sehr hoher Zölle aufweist, ihr wichtigster Handelspartner, die USA, dagegen einige sehr hohe Zollsätze anwendet. Als Kompromiß wurde letztlich die sogenannte "Schweizer Formel" gewählt, die eine schrittweise Senkung der Zollsätze bei gleichzeitiger Glättung der Unterschiede vorsieht². Die Schweizer Formel glättet im oberen Zollbereich. Es wurde vereinbart, die nach dieser Formel erzielbare tarifäre Liberalisierung über acht Jahre zu verteilen.

Ausgehend von den tatsächlichen Zolltarifen, hätte die strikte Anwendung der Schweizer Formel zu einem Abbau der Industrieländer-Zölle von durchschnittlich 40 vH (innerhalb von acht Jahren) geführt. Dies ist jedoch nicht erreicht worden, weil es sowohl vollständige Anwendungsausnahmen, "Über- und Unter-Formel"-Senkungen als auch unterschiedliche Ausgangsniveaus gab; zum Teil bezogen sich die Reduktionen auf tatsächlich angewandte Tarife, zum Teil aber auch auf die GATT-gebundenen Zollsätze, die vielfach höher liegen [GATT, 1979, S. 116 ff.; 1980]. Die Folge ist, daß die Zölle auf industrielle Einfuhren je nach Verarbeitungstiefe durchschnittlich nur zwischen 30 und 34 vH (auf der Basis eines gewogenen Durchschnitts) gesenkt wurden. Von den vereinbarten Zollsenkungen betroffen wird außerdem nur etwa gut ein Viertel des internationalen Warenaustausches mit industriellen Halb- und Fertigwaren. Bei Agrarprodukten sind Zollzugeständnisse lediglich in bezug auf ein knappes Drittel aller international gehandelten Agrargüter gemacht worden. Der durchschnittliche Zollabbau beträgt hier etwa 40 vH.

Betrachtet man den durchschnittlichen Zollabbau nach Verarbeitungsstufen und Einfuhrländern differenziert (Tabelle 1), so wird deutlich, daß (a) die durchschnittlichen nationalen Zollsätze der drei großen Importregionen immer stärker aneinander angeglichen und daß (b) auch die Zolldifferenzen zwischen den Verarbeitungsstufen eingeebnet wurden. Die Verringerung der Streuungen der nominalen Zollraten ist allokatonspolitisch positiv zu beurteilen, weil dadurch die mit

¹ In ihrer Studie diskutieren Cline et al. [1978] zwölf verschiedene Formeln im Hinblick auf ihre jeweiligen Implikationen.

² Algebraisch ausgedrückt lautet die Formel: $Z = ax / (a + x)$, wobei Z der Zolltarif nach der Zollsenkung, x der Ausgangszoll und a ein Parameter ist.

Tabelle 1 - Der durchschnittliche Zollabbau^a nach Verarbeitungsstufen und wichtigen Einfuhrländern (vH)

	Rohstoffe		Halbwaren		Fertigwaren		Industrie- waren insgesamt ^b	
	Zoll- sen- kungs- rate	Zoll- satz nach Tokio	Zoll- sen- kungs- rate	Zoll- satz nach Tokio	Zoll- sen- kungs- rate	Zoll- satz nach Tokio	Zoll- sen- kungs- rate	Zoll- satz nach Tokio
Zölle der neun wichtig- sten Einfuhrregio- nen ^c	64	0,3	30	4,0	34	6,5	34	4,7
darunter:								
EG	15	0,2	27	4,2	29	6,9	29	4,7
USA	77	0,2	33	3,0	29	5,7	31	4,4
Japan	67	0,5	30	4,6	52	6,0	49	2,8

^a Gewogener Durchschnitt, die Zahlen basieren auf Einfuhrwerten von 1976. -
^b Zolltarif-Kapitel 25-99 enthalten auch einige mineralische Rohstoffe. - ^c USA, Kanada, Japan, Europäische Gemeinschaft, Österreich, Finnland, Norwegen, Schweden, Schweiz.

Quelle: Zusammengestellt nach GATT [1980, S. 33].

größerer Verarbeitungstiefe der Produkte zwangsläufig verbundene Eskalation der Protektionswirkung vermindert und der effektive Zollschatz stärker dem nominalen angeglichen wird.

Die erzielte Liberalisierung der Einfuhr industrieller Rohstoffe kann bei der handelspolitischen Bewertung vernachlässigt werden, weil die meisten dieser Rohstoffe bereits zollfrei eingeführt werden können oder äußerst niedrigen Zollsätzen unterliegen. Stellt man auf die sektorale Struktur der erzielten Zollzugeständnisse im Industriebereich (Tabelle 2) ab, so ergibt sich, daß eine überdurchschnittliche Liberalisierung im Maschinenbau, bei Mineralien, in der Holzverarbeitung und Chemischen Industrie zu verzeichnen ist. Dagegen bleiben die Zollsenkungen bei Textilien und Bekleidung nicht nur unterdurchschnittlich, sondern auch die verbleibende Zollprotektion weist beide Bereiche als noch am höchsten geschützt aus.

5. Textilien und Bekleidung sind zwei Bereiche, an denen Entwicklungsländer besonderes Interesse an Zugeständnissen signalisiert hatten. Freilich hatten sie während der Verhandlungen im Rahmen der Tokio-Runde immer wieder geltend gemacht, daß ein mögliches Entgegenkommen in diesen Bereichen den Wert der u. a.

Tabelle 2 - Die sektorale Struktur des Zollabbaus^a im Industriewarenbereich (vH)

	Zollsenkungsrate	Zollsatz nach Tokio
Holzverarbeitung	40	1,7
Halbwaren	38	1,9
Fertigwaren	41	4,2
Textilien und Bekleidung	19	10,4
Halbwaren	22	9,6
Fertigwaren	19	11,8
Lederverarbeitung, Schuhe, Gummi- verarbeitung	14	7,2
Halbwaren	35	4,5
Fertigwaren	11	10,2
Basismetalle	31	5,0
Halbwaren	26	4,6
Fertigwaren	37	6,1
Chemische Erzeugnisse	38	6,2
Halbwaren	36	6,2
Fertigwaren	43	6,2
Transportausrüstungen	36	6,5
Maschinenbau	47	4,4
Elektrotechnik	34	5,0
Mineralien und Edelmetalle	43	4,3
Halbwaren	21	3,6
Fertigwaren	40	6,5

^a Gewogener Durchschnitt.

Quelle: Zusammengestellt nach GATT [1980, S. 33].

von der EG und Japan sowie den USA gewährten "Allgemeinen Zollpräferenzen" (Generalized System of Preferences, GSP) aushöhlen, d. h. den Spielraum für Handelsumlenkungen einengen würde¹.

¹ Der Versuch, diesem Gedanken nachzugehen und die nach dem Meistbegünstigungsprinzip tatsächlich ausgehandelten Zollzugeständnisse im Hinblick auf ihre Wirkung für Entwicklungsländer abzuschätzen, stößt auf erhebliche Pro-

6. Die durchschnittlichen Zollreduktionen für Waren aus Entwicklungsländern sind kleiner als der Zollabbau insgesamt. Der Grund dafür ist, daß im Exportsortiment der Entwicklungsländer Güter ein hohes Gewicht haben, auf die die Zollsenkungsformel keine Anwendung gefunden hat - vor allem tropische Agrarprodukte und arbeitsintensive Industriewaren. Bei tropischen Agrarprodukten (Zolltarif-Kapitel 1-24), bei denen sich die Liberalisierung fast ausschließlich in einer Verbesserung des GSP niedergeschlagen hat, betrug die Verminderung der Meistbegünstigungszollsätze durchschnittlich 13 vH. Andererseits fiel die Zollreduktion bei einzelnen Waren, so bei Kaffee, Tee und Kakao (34 vH) und Gewürzen (39 vH), besonders stark aus. Vergleicht man die auf der Basis tatsächlich gehandelter Waren ermittelten Zollreduktionen für Industrieerzeugnisse mit denen, die sich für Produkte von Exportinteresse für Entwicklungsländer ergeben, so zeigt sich folgendes Bild (Tabelle 3): Für alle drei wichtigen Einfuhrregionen bleiben die Zollsensenkungsraten für Importe aus GSP-begünstigten Ländern prozentual hinter den entsprechenden Reduktionen bei den Meistbegünstigungszöllen zurück. Berücksichtigt werden muß hierbei jedoch das insgesamt gesehen niedrigere Ausgangsniveau der Präferenzzölle, dessen Höhe wiederum global kaum zu bestimmen ist. Welche Auswirkungen die getroffenen Zollvereinbarungen für Entwicklungsländer tatsächlich haben werden, kann nur Land für Land und Produkt für Produkt bestimmt werden.

7. An der Höhe der in der Tokio-Runde erreichten Zollzugeständnisse gemessen, scheint das oben skizzierte Bild, trotz des tatsächlichen Zurückbleibens hinter dem mit der Schweizer Formel Erreichbaren, nicht ungünstig. Bedenkt man jedoch, daß Zöllen angesichts der Zunahme nicht-tarifärer Handelsbarrieren im

bleme. Dies hängt mit zwei Umständen zusammen: (1) Normalerweise wird der Nutzen von Zollreduktionen auf der Basis der tatsächlich exportierten Güter ermittelt. Für Entwicklungsländer, deren Interesse auf eine rasche Ausweitung ihres Exportgütersortiments gerichtet ist, würde eine derartige Vorgehensweise die Liberalisierungseffekte tendenziell unterschätzen. Will man dieses "Unterschätzen" vermeiden, so müßten neben den tatsächlichen Ausfuhren eigentlich auch jene berücksichtigt werden, für die Entwicklungsländer während der Tokio-Runde Exportinteresse ("request list") angemeldet haben; dies ist allenfalls für einzelne Länder, nicht aber für die Gruppe der Entwicklungsländer durchführbar. (2) Die zweite Schwierigkeit besteht darin, daß die Außenhandelsstatistiken gewöhnlich nicht das tatsächliche Ausmaß der Präferenzmargen angeben, die bestimmten Entwicklungsländern nach eben diesen angewandten Präferenzsystemen zustehen. Diese Margen lassen sich nur annähernd bestimmen, etwa indem die Differenz zwischen den Meistbegünstigungszöllen (diese können gelegentlich auch über den tatsächlich angewandten liegen) und den angewandten Präferenzzöllen bestimmt wird. Im allgemeinen deckt das GSP alle Halb- und Fertigwaren der Zolltarif-Kapitel 25-99 ab; ausgenommen davon sind Textilien, Lederwaren und Erdölerzeugnisse. Im Gegensatz zur relativ breiten Anwendung im Industriewarenbereich ist das GSP im Agrarbereich vergleichsweise restriktiv; völlige Zollaussetzungen sind die Ausnahme. Gewöhnlich werden nur Zollsensenkungen vorgenommen.

Tabelle 3 - Vergleich von Meistbegünstigungs- und Präferenzzöllen^a (vH)

	Zollsenkungsrate		Zollsatz nach Tokio	
	Importe gemäß Meistbegünstigung	Importe von GSP-Begünstigten	Importe gemäß Meistbegünstigung	Importe von GSP-Begünstigten
Zölle der neun wichtigsten Einfuhrregionen ^b				
Industriewaren insgesamt ^c	34	27	4,7	5,7
Halb- und Fertigwaren	33	25	5,8	7,9
darunter:				
EG				
Industriewaren insgesamt ^c	29	25	4,7	4,7
Halb- und Fertigwaren	28	25	6,0	6,7
USA				
Industriewaren insgesamt ^c	31	25	4,4	7,9
Halb- und Fertigwaren	30	24	4,9	8,7
Japan				
Industriewaren insgesamt ^c	49	44	2,8	3,0
Halb- und Fertigwaren	46	32	5,4	6,8
^a Gewogener Durchschnitt. - ^b Abgrenzung wie Tabelle 1. - ^c Zolltarif-Kapitel 25-99 enthalten auch einige mineralische Rohstoffe.				

Quelle: Zusammengestellt nach GATT [1980, S. 33].

Laufe der Nachkriegszeit und vor allem seit den frühen siebziger Jahren eine immer geringere Bedeutung zukommt, daß das tarifäre Protektionsniveau nach sechs vorangegangenen GATT-Runden inzwischen bereits sehr niedrig ist und daß die Zugeständnisse über 8 Jahre verteilt wurden, dann wird deutlich, daß der den Zollverhandlungen zurechenbare handelspolitische "Streitwert" offenbar von beiden Seiten (mit entgegengesetzten Vorzeichen) überschätzt wird.

Das Mißverhältnis zwischen (zeitlichem und finanziellem) Aufwand und Ergebnis wird besonders deutlich, wenn man sich vor Augen führt, daß der Zollsenkungsfahrplan für Industriewaren eine jahresdurchschnittliche Verminderung der Zollbelastung von etwa 4,7 vH bei einem Ausgangszollniveau von durchschnittlich 10 vH vorsieht. Verbrauchsbesteuerung, Frachtratenerhöhung und Wechsellagen

auf den Devisenmärkten erreichten im Hinblick auf ihre Protektionswirkung sehr häufig ein Ausmaß, das die erzielbaren allgemeinen Liberalisierungs- und/oder Präferenzmargen nahezu unbedeutend erscheinen läßt¹.

2. Die Kodifizierung nicht-tarifärer handelspolitischer Maßnahmen: Festschreibung des protektionistischen Besitzstandes

8. Die Tokio-Runde ist der in der Geschichte des GATT bedeutsamste Versuch, die Anwendung und den Mißbrauch nicht-tarifärer Handelshemmnisse einzugrenzen und zugleich eine funktionsfähige Schlichtungsinstanz für handelspolitische Streitfragen zu schaffen. Zu diesem Zweck ist ein Bündel von Bestimmungen kodifiziert worden, das die Bedingungen der Anwendung und der Abwehr im Kern handelsverzerrender Maßnahmen festlegt.

a. Subventionen, Ausgleichszölle und Antidumping-Maßnahmen

9. Der in der Tokio-Runde erzielte Kodex über Subventionen und Ausgleichszölle ergänzt die bereits bestehenden Rechtsvorschriften des GATT, vor allem des Artikels XVI. Bisher hatte der entsprechende GATT-Artikel nur die Anwendung von Export-Subventionen für Industrieerzeugnisse geregelt; Produktions-Subventionen dagegen blieben unerfaßt. Dies ist anders geworden: Was zunächst die Produktions-Subventionen betrifft, so ist es das Ziel der neuen Bestimmungen, bei prinzipieller Billigung solcher Subventionen, die Kriterien für ihre Anwendung zu präzisieren, um damit eine größere GATT-Disziplin zu erreichen. Als Bedingungen, die nun die Anwendung von Produktions-Subventionen nach dem neuen Kodex gestatten, gelten die Beseitigung industrieller, wirtschaftlicher und sozialer Nachteile bestimmter Regionen, die Erleichterung sektoralen Strukturwandels, Förderung der Forschung und Entwicklung (F+E-Subventionen), u. ä. Der Kodex konstatiert freilich auch, daß durch Subventionen Interessen anderer Länder berührt werden, und daß derartige Subventionen eine "ernsthafte Schädigung" bedeuten können (Artikel XI, 1 und 2). Diese Schädigung, die nachzuweisen ist, darf, wie der Kodex vorsieht, Gegenmaßnahmen nach sich ziehen.

Im Gegensatz zu diesen Produktions-Subventionen sind Export-Subventionen im Grundsatz verboten². Verstöße gegen die Bestimmungen über Produktions- und Export-Subventionen können unter bestimmten Bedingungen Gegenstand eines Konsultations- und Schlichtungsverfahrens werden. Entwicklungsländer sind vom Verbot der Anwendung von Export-Subventionen ausgenommen und ihnen dürfen auch

¹ Eine empirische Analyse der Inzidenz von Transportkosten und Zöllen für die Importe der USA aus Entwicklungsländern findet sich bei Yeats [1979, S. 186 f.]. - Die These, daß die Auswirkungen der Zollzugeständnisse vergleichsweise unbedeutend sind, wird auch durch eine ex-ante-Analyse der Tokio-Runde empirisch gestützt. Vgl. Kreinin, Officer [1979].

² Dies gilt jedoch (wie schon im "Allgemeinen Abkommen über Zölle und Handel") nur für Industrieerzeugnisse (einschließlich mineralischer Erzeugnisse); damit haben die Bereiche Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ihre handelspolitische Sonderstellung konsolidiert.

keine handelspolitischen Gegenmaßnahmen angedroht werden. Artikel XIV des GATT anerkennt ausdrücklich die besondere Bedeutung staatlicher Einflußnahme im Bemühen dieser Länder, sich stärker in die internationale Arbeitsteilung mit Industriewaren zu integrieren. Die Entwicklungsländer sichern ihrerseits zu, darauf zu achten, daß die von ihnen beschlossenen Maßnahmen nicht auf eine andere Staaten schädigende Weise eingesetzt werden.

10. Auffällig an der Formulierung des neuen Kodex über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen ist neben der prinzipiellen Billigung von Produktions-Subventionen und dem grundsätzlichen Verbot von Export-Subventionen das Bemühen, durch größere begriffliche Klarheit und Einheitlichkeit eine Präzisierung der handelspolitischen "Spielregeln" zu erreichen. Hier sind durch mehr Sorgfalt im formal-juristischen Bereich wesentliche Verbesserungen erzielt worden, die sich wahrscheinlich in der Auslegungspraxis bewähren dürften. Dazu gehört das für beide Subventionskategorien vereinheitlichte "materielle Schadenskriterium", auf das noch eingegangen wird, ebenso wie die begrifflich-inhaltliche Anpassung der Bestimmungen für die Erhebung von Ausgleichszöllen und Antidumping-Maßnahmen.

11. Der Bedarf an einer Regelung der Subventionspraxis, die bisher keinen internationalen Vereinbarungen unterlag, ergibt sich aus der weltweit starken Zunahme von Subventionen:

- (1) Entwicklungsländer, die inzwischen in größerer Zahl versuchen, in die internationale Arbeitsteilung mit Industriewaren eingebunden zu werden, bedienen sich u. a. auch der Subventionen, um traditionelle Produktionsstrukturen zu überwinden und jungen Industrien Anreize für erste Exportaktivitäten zu bieten.
- (2) In Industrieländern ist eine verstärkte Abkehr vom klassischen Instrument der Zollpolitik hin zu Subventionen zu beobachten. Das hat seinen Grund darin, daß im Zuge der weltwirtschaftlichen Integration die Nachfrage nach Protektion zugenommen hat, daß andererseits aber die Einengung handelspolitischer Möglichkeiten durch das GATT die Zuflucht zu den traditionellen Protektionsformen verwehrt.

12. Stellt man auf die mutmaßliche handelspolitische Wirkung des neuen Kodex ab, d. h. richtet man das Augenmerk weniger auf die formale als auf die ökonomisch-inhaltliche Ebene, dann ergeben sich erhebliche Zweifel am Fortschritt der neuen Regelungen, und zwar auf folgenden Überlegungen: Der Kodex könnte sich als zu eng und zu undifferenziert erweisen, um allen jenen ökonomischen Tatbeständen - sei es in Industrie- oder in Entwicklungsländern - handelspolitisch Rechnung zu tragen, um die es in der Subventions- und Dumping-Diskussion im einzelnen gehen kann. So gibt es beispielsweise nicht nur ökonomische Umstände, unter denen die Anwendung von Subventionen gesamtwirtschaftlich zu rechtfertigen ist (beispielsweise sogenannte externe Effekte), sondern es gibt auch Maßnahmen, die im ökonomischen Sinne gar keine Subventionen sind, weil sie nur die aus der bestehenden Importprotektion resultierenden Diskriminierungen einzelner Produktionsbereiche kompensieren. Diese Maßnahmen fallen jedoch nur deshalb unter die Subventionsbestimmungen des neuen Kodex, weil eine handelspolitische Feindosierung unmöglich ist; ähnliches gilt auch für das "Dumping". Mit dem im Kodex

verankerten Schadenskriterium läßt sich diesen ökonomischen Umständen nicht Rechnung tragen, weil auch eine gesamtwirtschaftlich sinnvolle Subvention in einem Land als durchaus "materiell schädigend" empfunden werden kann. Auch die Entwicklungsländer können wohl nicht darauf bauen, daß die für sie im Kodex vorgesehenen Ausnahmen de facto auch wirksam werden. Diese Einschätzung ergibt sich daraus, daß die Subventionsregelungen - wie es angelsächsischer Praxis entspricht - ihrem Charakter nach eigentlich nur Richtlinien sind. Die Qualität einer internationalen Rechtsnorm können sie erst erlangen, nachdem aus der praktischen Anwendung "normgebende Erfahrungen" vorliegen.

13. Was handelspolitisch für Produktions-Subventionen angeraten ist, gilt auch für Export-Subventionen, die im Grundsatz verboten sind. Hier müssen wiederum zwei Fälle deutlich unterschieden werden: die Kompensation für eine Diskriminierung und die reine Export-Subvention. Die Notwendigkeit für eine solche Differenzierung ergibt sich daraus, daß Entwicklungsländer schon in der Vergangenheit häufig Ausgleichszöllen bzw. Antidumping-Maßnahmen ausgesetzt gewesen sind; und zwar deshalb, weil Importländer einen temporären Ausgleich von Diskriminierungen einzelner Exporteure in Entwicklungsländern als Folge dort bestehender Importprotektion wie Export-Subventionen geahndet haben. Problematisch ist dies für Entwicklungsländer deshalb, weil sie im Verlauf ihrer Industrialisierungsbemühungen leicht in ein Dilemma geraten können. Die Erfahrungen zeigen nämlich, daß die staatlichen Anreize zum Aufbau einer heimischen Industrie das inländische Protektionsgefüge erheblich verändert haben. Daraus folgt: Die Produktionskosten von Exporteuren sind höher als die von ausländischen Wettbewerbern, weil die im Inland geschaffene Protektion importierte und heimische Inputgüter verteuert, im Exportgeschäft jedoch zu Weltmarktpreisen (die gleichsam Freihandelspreise widerspiegeln) kalkuliert werden muß, also kaum Überwälzungsmöglichkeiten (wie etwa auf dem geschützten Inlandsmarkt) bestehen. Dies aber bedeutet, daß die Erlös-Kosten-Relation bei binnenmarktorientierten Industrien günstiger als bei Exportindustrien ist. Exportunternehmen sind damit gegenüber Importsubstitutionsunternehmen diskriminiert, weil sie gleichsam ein größeres Maß an Wettbewerbsfähigkeit erzielen müssen als eigentlich notwendig ist, um unter normalen Bedingungen wettbewerbsfähig zu sein. Folglich können Erzeugnisse, die bei einem Freihandels-Wechselkurs exportiert werden könnten, nicht exportiert werden. Hinzu kommt, daß die protektionsbedingte Überbewertung der heimischen Währung diese Güter für den Auslandsmarkt künstlich verteuert. Will man Exporteure für diese Nachteile kompensieren, so muß man ihnen Zuwendungen machen, die dem effektiven Zollschutz der binnenmarktorientierten Unternehmen entspricht¹. Eine solche Kompensation diskriminierter Exportaktivitäten mit Hilfe von Subventionen muß deutlich von spezifischen Export-Subventionen abgegrenzt werden, die keine künstlichen Wettbewerbsvorteile schaffen.

¹ Eine solche kompensierende Politik gehört zur häufig geübten Praxis in Entwicklungsländern. Sie wird einem Abbau von Zöllen zumeist deshalb vorgezogen, weil Zölle angesichts des für diese Länder typischerweise noch recht rudimentären Steuersystems die wichtigste Einnahmequelle des Staates darstellen.

14. Natürlich ist es in der handelspolitischen Wirklichkeit schwer, diese Überlegungen zu berücksichtigen. Unterschiede zwischen privaten und gesamtwirtschaftlichen Kosten (sogenannte externe Effekte), die eine Subvention rechtfertigen können, lassen sich im Einzelfall nur unter großen Schwierigkeiten quantifizieren; und auf die Größe dieser externen Effekte kommt es auch gar nicht so sehr an. Es ist für die handelspolitische Bedeutung der geschaffenen neuen GATT-Regeln viel wichtiger, daß etwa im Konsultations- und Schlichtungsverfahren genügend Spielraum geschaffen werden kann, um den oben diskutierten Umständen überhaupt Rechnung tragen zu können¹. Dies gilt nicht nur für die Subventionen, sondern auch für das Dumping, dem die folgenden Erörterungen gelten.

15. Beginnt man zunächst wieder mit einem Blick auf die auffälligen begrifflichen Veränderungen des Kodex, so zeigt sich, daß die Signatar-Länder offenbar bemüht waren, dem Mißbrauch von Antidumping-Maßnahmen vorzubeugen. Diesem Ziel dient die Neufassung der Bedingungen für die Anwendung von Antidumping-Maßnahmen, die weitgehend denen der Ausgleichszölle angepaßt wurden: Antidumping- und Ausgleichszölle dürfen nicht höher ausfallen als die sie auslösenden Eingriffe und müssen wieder ausgesetzt werden, sobald die Schädigung kompensiert ist.

16. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, daß der in der Tokio-Runde ausgehandelte Antidumping-Kodex gegenüber der alten Regelung eine deutliche Akzentverschiebung enthält: Während das "Dumpen" selbst schonender behandelt zu werden scheint, werden die Abwehrmaßnahmen im einzelnen präzisiert.

Was die zukünftige Wirksamkeit des neuen Kodex in der handelspolitischen Realität angeht, so dürfte viel davon abhängen, welche rechtlichen Vorkehrungen die Signatar-Staaten im einzelnen bei sich treffen, um den neuen GATT-Regeln Geltung zu verschaffen. Welcher Art die Probleme dabei sein könnten, ergibt sich aus folgender Beobachtung: Während die Tokio-Runde formal noch verhandelt wurde, setzten die Vereinigten Staaten den Trade Agreements Act (TAA) in Kraft (1979). Zwar wird auch dort das sogenannte "materielle Schadenskriterium" zur Bedingung für die Anwendung von Ausgleichszöllen und Antidumping-Maßnahmen erhoben, jedoch ist die Auslegung, die dieses Kriterium durch amerikanisches Recht erfährt, nicht konsistent mit der des gleichlautenden GATT-Begriffs².

¹ Was den Schutz vor möglichen (ungerechtfertigten) Export-Subventionen anlangt, so dürften die Regelungen des Kodex aufgrund ihres Kasuistik-Charakters nicht sehr wirksam sein: Die namentliche Auflistung der verbotenen Ausfuhr-Subventionen bedeutet eigentlich nur, daß nicht verboten ist, was nicht erwähnt ist.

² "Materiell" im Sinne des GATT ist gleichbedeutend mit "substantial", "important" und "of major significance"; demgegenüber deutet der TAA einen materiellen Schaden als "a harm which is not inconsequential, immaterial or unimportant". Vgl. dazu Corbet [1979, S. 324]. - Einer handelspolitischen Bewertung Malmgrens zufolge [1979], ist der TAA als bewußte Reaktion auf die europäische Industriepolitik zu verstehen; der Act fordere vor allen Dingen in den Fällen, in denen Kapitalbeteiligungen des Staates bei Unternehmen vorliegen, bzw. Bürgschaften übernommen worden sind, dazu auf, Ausgleichsmaßnahmen zu beantragen. So sei kaum zweifelhaft, daß der Trade Agreement Act zum Durchsetzen

17. Problematisch geblieben sind auch die Verfahrensregeln des neuen Kodex. Dies jetzt schon zu beurteilen, wäre eigentlich verfrüht, wenn es nicht schon seit längerem Erfahrungen mit den inhaltlich sehr ähnlichen Regeln der Europäischen Gemeinschaft gäbe: Danach und auch nach dem neuen GATT-Kodex ist die Einführung von Antidumping-Zöllen nicht schon dann zulässig, wenn Niedrigpreiseinführen zu einer Schädigung einer Branche führen; das Dumping muß noch hinzukommen. Umgekehrt darf das Dumping für sich allein keinen Ausgleichszoll auslösen; dies ist erst in Verbindung mit dem Nachweis einer tatsächlichen bzw. drohenden Schädigung eines Wirtschaftszweiges möglich. Aus dieser formal strengen Sicherung gegen Retorsionsmaßnahmen folgt - wie die Praxis gezeigt hat - jedoch noch nicht, daß die neuen Bestimmungen weniger protektionistisch wirken. Denn de facto hat sich die Beweislast - verglichen mit früher - für den Exporteur erhöht, weil er den Vorwurf des Dumping und nun auch der Schädigung entkräften muß. Da es aber nahezu unmöglich ist, den Zusammenhang zwischen (zu) niedrigen Exportpreisen, zunehmenden Marktanteilen von Exporten und einer Schädigung (etwa Rückgang der Produktion heimischer Anbieter) nachzuweisen, ist der Ausgang eines Antidumping-Verfahrens - wie die Erfahrung lehrt - offener als zuvor. Folglich kann allein die Androhung eines Verfahrens wohlfahrtsmindernd wirken.

18. Mindestens ebenso wichtig wie die neuen Verfahrensregeln des Kodex, die Art und Umfang von Ausgleichsmaßnahmen festlegen, ist die Frage, was "Dumping" im Sinne des neuen Kodex ist. Diese Frage bleibt jedoch ebenso offen wie im alten Kodex: Bisher wurde Dumping unterstellt, wenn der "Ausfuhrpreis niedriger war als der interne Absatzpreis im Exportland"; nun soll auch, so der Kodex, das "Verhältnis zwischen dem Exportpreis und dem Preis im Inland berücksichtigt werden". Auch die neue Formulierung zeigt, daß im Kodex den ökonomischen Umständen, die die Charakterisierung eines Dumping rechtfertigen würden, nicht genau nachgegangen wird. Es scheint, als habe sich im GATT der Begriff des Dumping für alle jene Fälle festgesetzt, bei denen sich nachweisen läßt, daß ein Unternehmen für das gleiche Produkt auf verschiedenen Märkten verschiedene Preise verlangt. Noch unschärfer ist die Verwendung des Dumping-Begriffs in der wirtschaftspolitischen Berichterstattung und bei der "Begründung" von schützenden Gegenmaßnahmen für einzelne Produktionsbereiche. Gelegentlich genügt es schon, nur wettbewerbsfähig zu sein und sich als Exporteur erfolgreich auf einem Markt durchzusetzen, um einem Dumping-Vorwurf seitens eines Importlandes ausgesetzt zu sein.

19. Handelspolitisch bedeutsam ist nicht so sehr jener weitverbreitete Fall des Dumping, bei dem ein Unternehmen für dasselbe Gut im Ausland weniger verlangt, weil dort die Nachfrage elastischer als im Inland ist; ein solches preisdiskriminierendes Anbieterverhalten, das eine Monopol- oder Oligopol-situation voraussetzt, scheint wenig bedenklich. Anders fällt das Urteil aus, wenn man auf eine andere

des "trigger price mechanism" angewandt würde, mit dem die USA eine Preisregelung für importierte Stahlprodukte anstrebten. Davon betroffen wäre in erster Linie die europäische Stahlindustrie: Nach Unterschreiten einer Mindestpreisschwelle für Importstahl wird dem TAA zufolge die Durchsetzung von Ausgleichsmaßnahmen möglich.

Dumping-Variante abstellt. Dabei ist Dumping nicht das Ergebnis einer monopolistischen Anbietersituation, sondern es zielt darauf ab, eine solche Marktposition zu schaffen¹. Dies geschieht etwa durch Export-Subventionen.

Man würde eigentlich erwarten, daß die hier beschriebenen Dumping-Formen eine unterschiedliche handelspolitische Reaktion nach sich ziehen sollten. Dies sieht der neue GATT-Kodex jedoch nicht vor. Vielmehr ist in jedem Fall, in dem ausländische Konsumenten gegenüber inländischen begünstigt werden, mit handelspolitischen Sanktionen zu rechnen, und zwar - wenn das materielle Schadenskriterium erfüllt ist - unabhängig von Preis-/Kosten-Überlegungen.

20. Obwohl sinkende Importpreise als Folge von Dumping in der Regel vorteilhaft für Konsumenten sind, mag aus nationaler Sicht das zunehmende Risiko für import-konkurrierende heimische Unternehmen, das etwa aus Dumping resultiert, Anlaß sein, Gegenmaßnahmen zu erwägen; und zwar scheint dies unabhängig davon zu gelten, aus welchem Motiv "gedumpte" wird. Für die Neigung der Importländer, Antidumping-Zölle oder Ausgleichszölle zu erheben, dürfte vor allem ausschlaggebend sein, daß Einkommensumverteilungen aus der Sicht der staatlichen Wirtschaftspolitik in diesem Zeitpunkt unerwünscht sind. Soll eine Verschlechterung der Realeinkommensposition der Produzenten vermieden werden, so hätte sich eine solche Zoll-Lösung freilich an der Frage messen zu lassen, ob es nicht weniger schädlich wäre, wenn die Folgen unerwarteter Angebotsschwankungen nicht allgemein von dem "dumpenden" und dem "gedumpten" Land (wie es der Fall ist, wenn es zu einem Antidumping-Zoll kommt), sondern von vielen Ländern (und damit mit geringeren "pro-Land-Lasten") getragen würden.

Ob die jeweilige Entscheidung für Antidumping-Maßnahmen auch gerechtfertigt ist, ist dagegen eine andere, vom Dumping-Motiv wohl nicht ganz unabhängige Frage: Zwar gilt auch für das Markteroberungs-Dumping (sogenanntes kurzfristiges, aggressives Dumping)², daß der niedrige Importpreis den Konsumenten nützt. Da dies jedoch nur vorübergehend geschieht und nur deshalb praktiziert wird, um langfristig gesehen eine monopolistische Position zu erreichen, ergeben sich auf Dauer gesehen wohlfahrtsmindernde Effekte; diese können Antidumping-Maßnahmen rechtfertigen.

21. Diese Erörterungen haben deutlich zu machen versucht, daß für die Beurteilung des Dumping und die Beurteilung möglicher Antidumping-Maßnahmen im Kern ähnliche Kriterien wie für die von Zöllen bzw. deren Gegenmaßnahmen gelten. In der handelspolitischen Diskussion aber wird auf Dumping gewöhnlich sehr viel kritischer und undifferenzierter reagiert als auf eine Zollerhebung. Dies hängt wohl damit zusammen, daß der staatlichen Wirtschaftspolitik zugewilligt wird, Unter-

¹ Im ersten Fall setzt der Produzent seine Preise auf den beiden Märkten so, daß die Grenzkosten jeweils den Grenzerlösen entsprechen. Im zweiten Fall läßt sich mit Hilfe von Subventionen der Exportpreis sogar unter den Grenzkosten halten.

² Dabei wird zu Preisen angeboten, die - gemessen an den durchschnittlichen Kosten, nicht den Grenzkosten - für das betreffende Unternehmen Verluste bedeuten. Ist auf diese Weise ein Marktanteil erobert, pflegen die Preise allmählich angehoben zu werden.

schiede zu machen zwischen Inländern und Ausländern, während man dieses Recht einem privaten Unternehmen eher bestreitet: Der Eingriff des Staates, auch wenn er die Begünstigung einer einzelnen Gruppe bringt, dient - so das gängige Bild - dem Allgemeinwohl; der Produzent dagegen, der in der Lage ist, zu diskriminieren, handelt monopolistisch und dient nur seinem eigenen Interesse [vgl. Kindleberger, 1968, S. 157].

b. Staatliche Auftragsvergabe und Normenharmonisierung

22. Bestrebungen, die Märkte bei staatlichen Aufträgen gegenseitig stärker zu öffnen, sind neuen Datums. Die Welthandelscharta aus dem Jahre 1947 (GATT) hatte die Mitgliedsstaaten noch ausdrücklich davon befreit, bei staatlichen Aufträgen für inländische und ausländische Anbieter Wettbewerbsgleichheit herzustellen. Dieses Ziel ist erst 1976 von den Entwicklungsländern in die Tokio-Runde eingebracht worden. Der ausgehandelte Kodex über die staatliche Beschaffungspraxis hat sowohl eine Gleichbehandlung inländischer und ausländischer Wettbewerber bei der Erteilung staatlicher Aufträge als auch die Gleichbehandlung ausländischer Wettbewerber untereinander gebracht. Der Umstand, daß diese beiden Grundsätze nicht verpflichtend sind, nicht für Gebietskörperschaften, sondern nur für Zentralregierungen gelten und zudem mit einer Fülle von Ausnahmeregelungen ausgestattet sind, begründet erhebliche Zweifel an der Liberalisierungswirkung: Denn eine öffentliche Einkaufsstelle muß allenfalls ausländische Angebote "in angemessener Weise" prüfen, nicht jedoch marktgünstigere ausländische Waren auch kaufen. Über die Kriterien, die bei der Zuschlagserteilung zu prüfen sind, konnte im Kodex keine Einigung erzielt werden; die Einkaufsstellen sind dabei völlig frei. Gebunden sind sie dagegen an eine bestimmte Prozedur nach ihrer Festlegung. Die unterlegenen Bewerber müssen benachrichtigt werden und (auf Antrag) über die Gründe ihres Unterliegens aufgeklärt werden. Dem Ziel größerer Transparenz bei der staatlichen Auftragsvergabe dient auch die Pflicht, alle das öffentliche Beschaffungswesen betreffenden Bestimmungen, Gesetze und Gerichtsentscheidungen allgemein zugänglich zu veröffentlichen. Unter den zahlreichen Ausnahmeregelungen der ohnehin stark eingeschränkten Verpflichtungen des Kodex wirken vor allem zwei Bestimmungen restriktiv: (1) Aufträge, deren Wert 150 000 Sonderziehungsrechte (knapp 200 000 US-\$) nicht erreichen, werden vom Kodex nicht erfaßt. (2) Die Konvention gilt nur für Waren, nicht aber für Dienstleistungen. Bedenkt man, daß darüber hinaus jeder Regierung das Recht zugebilligt wird, etwa aus "Gründen der Sicherheit" die Regelungen des Kodex überhaupt zu umgehen, dann zeigt sich, daß der für die Praxis verbleibende handelspolitische Spielraum des Kodex sehr klein ist. Dieser wird im übrigen, wie die EG-Politik zeigt, durch laufend neue Entscheidungen auf diesem Gebiet (so die Ausklammerung von Transport- und Fernmeldewesen, Wasser- und Energieverteilung) immer noch weiter eingeschränkt. Daß Entwicklungsländer von einer Reihe von Bestimmungen ausgenommen sind, ändert an der Beurteilung des Kodex nichts Wesentliches, weil ihnen in Bereichen Handlungsspielraum eröffnet wird, den sie aufgrund entwicklungsbedingter Umstände gar nicht nutzen können.

23. Technische Normen und Schutzvorschriften haben seit vielen Jahren einen festen Platz im protektionistischen "Instrumentenkoffer" von Industrieländern und werden - zunehmend - auch von Entwicklungsländern angewandt. Sie stellen eine

erhebliche Behinderung des Außenhandels dar, weil sie rascher geändert werden (können) als Produzenten sich im allgemeinen darauf einstellen können. Im übrigen können sie auch wohlfahrtsmindernd wirken, weil die Normen wegen internationaler Uneinheitlichkeit de facto zu kleineren Losgrößen zwingen, was die Realisierung von Skalenerträgen erschwert und weil durch obligatorische Anpassung der Importgüter an nationale Vorschriften zusätzliche Kosten entstehen, die inländische Wettbewerber begünstigen. Der in der Tokio-Runde ausgehandelte Normen-Kodex soll die handelshemmende und wohlfahrtsmindernde Wirkung dieser technischen Normen und "Standards" mindern, indem - ähnlich wie beim Kodex über Staatsaufträge - (1) eine Gleichbehandlung von inländischen und ausländischen Lieferanten und Produkten (Inländerbehandlung), (2) eine Gleichbehandlung ausländischer Produzenten untereinander (Nichtdiskriminierung) angestrebt wird. Weiterhin soll (3) die Ausarbeitung neuer nationaler Normen in Anlehnung an bestehende internationale Normen erfolgen (Harmonisierung).

Die Hoffnungen der Entwicklungsländer, deren Ausfuhr in der Vergangenheit besonders vom Vorwurf mangelnder Normenkonformität betroffen war, richten sich auf das Konsultationsverfahren, bei dem das Mitspracherecht aller Parteien kodifiziert wurde. Der Kodex könnte einen entscheidenden handelspolitischen Fortschritt darstellen, sofern es tatsächlich gelingt, bei seiner Anwendung die Interessen nicht nur der großen Handelsblöcke, sondern auch die kleinerer Länder zu berücksichtigen.

c. Bestimmung von Zollwerten und Einfuhrlizenzen

24. Verglichen mit den technischen Normen und anderen "Standards" für die Außenhandelsentwicklung, dürfte dem Problem der Zollwertbestimmung geringere Bedeutung zukommen. Dies liegt daran, daß die Anwendung der Bewertungs-Standards, auf die sich die Tokio-Runde geeinigt hat, für einen sehr großen Teil des Welthandels zu kaum anderen Zollwerten führen wird, da dieser bisher schon dem ähnlichen Brüsseler Bewertungssystem unterliegt. Betrachtet man die wichtigsten Importländer, so werden die neuen Bewertungsvorschriften des Kodex in den Vereinigten Staaten, Kanada und Neuseeland zu einer Reduzierung der Zölle führen [vgl. Balassa, 1980]. Von größerer Bedeutung als die materielle Zollsenkung dürfte jedoch die durch den Kodex angestrebte Transparenz und Vereinfachung der Bewertungsprozedur selbst sein. Beide Zielsetzungen dürften die Ausarbeitung einer harmonischen Zollnomenklatur in den achtziger Jahren erleichtern. Entwicklungsländer haben die Möglichkeit, ihre Bewertungspraxis während einer Anpassungsfrist allmählich auf die Erfordernisse des Kodex abzustellen.

25. Größere Transparenz und Vereinfachung des Verfahrens bei Lizenzierungen und Einfuhren sind auch die Ziele, die mit der Schaffung des Lizenzen-Kodex angestrebt wurden. Umständliche und kostspielige Antragsprozeduren sind nämlich erhebliche Importbarrieren für Exportgüter aus Entwicklungsländern. Japan und Westeuropa haben in dieser Hinsicht ein bemerkenswert hohes Protektionsniveau. Es gibt Bemühungen, die seit einiger Zeit verstärkt angewandten sogenannten freiwilligen Exportselbstbeschränkungsabkommen, für die Exportlizenzen nötig sind, analog zu behandeln und sie in die allgemeine Auskunftspflicht (Aufteilung der Lizenzen auf Länder, Mengen- bzw. Wertkontingente, Geltungsdauer der Lizenzen, Begründung für Lizenz-Ablehnung) einzubeziehen.

26. Die Ergebnisse der Tokio-Runde im nicht-tarifären Bereich hinterlassen einen gemischten Eindruck:

- Positiv zu bewerten ist der Versuch, durch Eingrenzung einiger nicht-tarifärer Handelshemmnisse eine bislang offene Flanke der internationalen Handelspolitik zu sichern. Daß dies durch neue "Spielregeln" geschieht, erhöht die Kalkulierbarkeit von Maßnahmen, die Regierungen in der Absicht einer Einflußnahme auf grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivitäten zwischen privaten Wirtschaftssubjekten ergreifen. Die größere Transparenz und Einheitlichkeit, die durch die neuen Kodizes geschaffen wurden, verbessern die notwendigen Bedingungen für eine zukünftige Liberalisierung: eine effiziente und vor allem vorausgreifende Strukturpolitik in den Industrieländern für obsolet werdende Branchen.
- Einer stärkeren Eingliederung der Entwicklungsländer in die industrielle internationale Arbeitsteilung dienlich ist der in der Tokio-Runde verfolgte Ansatz, ihnen in allen wichtigen Vertragsbereichen eine Vorzugsbehandlung zuzubilligen¹. Dieses Ergebnis verletzt das Prinzip der Reziprozität, dem große Bedeutung in der Nachkriegsgeschichte der Liberalisierung und in der Förderung des Handels zwischen Industrieländern zukommt (vgl. dazu Golt [1978] sowie Ziff. 27 ff.). Auch in einer Welt flexibler Wechselkurse (in der ja Reziprozität im gesamtwirtschaftlichen Sinne immer besteht, weil Importänderungen entsprechende Exportänderungen bewirken) kann es sinnvoll sein, am Reziprozitätsgrundsatz festzuhalten, etwa wenn dadurch Beschäftigungseinbrüche bei Währungsabwertungen vermieden werden können. Zu bedenken ist ferner, daß der Reziprozitätsgrundsatz auch deshalb an Bedeutung gewonnen haben könnte, weil ein immer geringerer Teil des Welthandels meistbegünstigt abgewickelt wird (vgl. Ziff. 36).
- Die neuen Kodizes klammern wichtige Teilbereiche aus (Landwirtschaft) und sanktionieren durch unscharfe Bestimmungen (z. B. bei den Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen), was nach den Statuten des "Allgemeinen Abkommens" handelspolitische "Sünde" war.
- Die Tokio-Runde hat, gemessen an den Ergebnissen, zu lange gedauert. Sie war nicht in der Lage, die jeweils aktuellen handelspolitischen Probleme in die Verhandlungen einzubeziehen. Damit ist es ihr nicht gelungen, die subtileren Erscheinungsformen des neuen Protektionismus berücksichtigen zu können.

Möglicherweise wären die Ergebnisse der Tokio-Runde sogar noch bescheidener ausgefallen, wenn es nicht gelungen wäre, die politisch besonders heiklen Fragen einer verstärkten Liberalisierung des Agrarhandels sowie neuer Schutzklauseln vom Verfahren abzutrennen und einer neuen Runde als Verhandlungspunkte zuzuweisen.

¹ Damit ist erstmals im GATT der Notwendigkeit einer differenzierten und begünstigten Behandlung für Entwicklungsländer Rechnung getragen worden (Framework for Conduct of International Trade).

III. Klimaveränderung für die internationale Handelspolitik:

Behinderung des Strukturwandels und Zunahme von Verteilungskämpfen

27. Die - gemessen an den Erwartungen - insgesamt eher bescheidenen Ergebnisse der Tokio-Runde reflektieren die Tatsache, daß es schwierig geworden ist, international offene Märkte und Freizügigkeit aufrechtzuerhalten. Dies gilt für den Warenaustausch zwischen Industrieländern ebenso wie für den Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und den der Entwicklungsländer untereinander. Dieses Ergebnis ist erklärungsbedürftig, weil die meisten Länder mit dem in den fünfziger und sechziger Jahren praktizierten Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse gute Erfahrungen gemacht haben. Woran, so muß man angesichts der starken Zunahme protektionistischer Eingriffe fragen, könnte es liegen, daß der früher ausgeprägte Wille zur Liberalisierung so geschwächt worden ist? Bei der Suche nach einer Antwort auf diese Frage stößt man auf zwei - voneinander nicht unabhängige - Erklärungsansätze, die im folgenden erläutert werden.

28. Die Zunahme des Protektionismus in den Industrieländern ist mehr als nur statistisch hochkorreliert mit dem weltweiten Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums in den siebziger Jahren. Die Wachstumsschwäche deckte Strukturprobleme auf, die in den Zeiten hohen Wachstums weitgehend verborgen geblieben waren. Diese wurden verstärkt durch die Exporterfolge Japans sowie einiger Entwicklungsländer bei industriellen Halb- und Fertigwaren. Die Anpassungsprobleme haben sich gestaut, weil es eine Reihe von Faktoren gab, die sich eher hemmend auf den wachstumsbedingten Strukturwandel in den Industrieländern ausgewirkt haben. Dazu gehört die während der sechziger Jahre überaus kräftige effektive Nachfrage ebenso wie der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte, wodurch in vielen Ländern das inländische Faktorangebot erheblich elastischer wurde. Die zeitweilige Standortverteidigung gegen die Marktkräfte wurde nicht zuletzt auch deshalb möglich, weil das damalige Weltwährungssystem von Bretton-Woods genügend Spielraum für eine künstliche Unterbewertung der heimischen Währung gewährte. Die Bundesrepublik Deutschland hat temporär eine solche Unterbewertungspolitik verfolgt, was einer Subventionierung der Exportindustrie und der mit Importen konkurrierenden Industrien gleichkam. Auch im Hinblick auf Exportbemühungen der aufstrebenden Industrieländer der Dritten Welt wurde - trotz einiger Standortverlagerungen arbeitsintensiver Produktionszweige in Entwicklungsländer - im großen und ganzen eine eher defensive Strukturpolitik betrieben: Den höchsten effektiven Zollschutz erhielten besonders wenig wettbewerbsfähige Branchen, denen damit der Anpassungszwang genommen wurde. Andere Branchen versuchten, sich dem Importdruck durch eine verstärkte Kapitalintensivierung zu entziehen. Alle diese Umstände haben in vielen Industrieländern zu einem aufgestauten Anpassungsbedarf geführt, der zu hoch war, um beschäftigungsneutral, regional ausgewogen und ohne Kapitalverluste realisiert werden zu können. Das Begehren nach Außenhandelsschutz entspricht dabei der Differenz zwischen gesamtwirtschaftlichem Anpassungsbedarf und gesellschaftlichem Anpassungsvermögen.

29. Der Wunsch nach Schutz scheint dabei in den Industrieländern um so ausgeprägter gewesen zu sein, je geringer der Grad der Austauschbarkeit der Produktions-

faktoren und je geringer die sektoralen Lohnunterschiede jeweils waren. Für die Vermutung dieses Zusammenhangs sprechen folgende Überlegungen: Je weniger es möglich ist, Produktionsfaktoren untereinander auszutauschen, desto höher ist die Monopolmacht einzelner Produktionsfaktoren. Damit steigt auch, ökonomisch gesehen, die Fähigkeit der Produktionsfaktoren, Einkommen zu erzielen, die über dem Wert ihres Grenzproduktes liegen. Eine im Zeitablauf rückläufige Substitutionalität zeigt sich vor allem auf den Arbeitsmärkten. Grund hierfür ist zum einen die (unvermeidbar) zunehmende Spezialisierung der Arbeit und zum anderen der de facto verstärkte Kündigungsschutz. Diese Zunahme der Komplexität im Produktionsprozeß erlaubt es einigen wenigen immer mehr, Produktionsprozesse lahmzulegen, sofern ihre Einkommenswünsche nicht erfüllt werden. Der Ablauf der Tarifauseinandersetzungen in Großbritannien illustriert dies eindrucksvoll. Werden diese Wünsche erfüllt, dann sinkt die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Produktion. Arbeitsplätze werden bedroht und der Wunsch nach Schutz vor der ("unfairen") Auslandskonkurrenz steigt. Ein weiterer Faktor, der auch in der Bundesrepublik Deutschland zu beobachten ist, begünstigt diese rückläufige Substitutionalität: Die Lohnfindung in westlichen Industrieländern scheint immer mehr an Gerechtigkeitsvorstellungen orientiert zu werden. Dies findet seinen Niederschlag in dem Rückgang der Streuung der tariflich vereinbarten Lohnzuwächse in den letzten Jahren. Die Nivellierungstendenz steht in deutlichem Widerspruch zu dem erhöhten Differenzierungsbedarf bei den Löhnen aufgrund des außenwirtschaftlichen Strukturwandels. Sie führt dazu, daß der Standort solcher Branchen, die scharfer Importkonkurrenz ausgesetzt sind, von der Kostenseite her bedroht wird, denn die Löhne, die diese Branchen zahlen, sind dann häufig zu hoch, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Die Nachfrage nach Außenhandelsschutz wird steigen.

30. Die siebziger Jahre sind - neben unbewältigten Strukturproblemen - auch durch eine Zunahme von Verteilungskämpfen gekennzeichnet. Diese haben zwei Dimensionen: International geht es dabei vor allem um die Verteilung von Einkommen zwischen reichen Ländern (= Industrieländern) und armen Ländern (= Entwicklungsländern); aber auch um die Einkommensumverteilung zwischen den Rohstoffnachfragern und Rohstoffanbietern. Bemerkenswert ist hierbei, daß bei der Einkommensumverteilung zwischen Rohstoffanbietern und -nachfragern keineswegs immer die Richtung von den Reichen zu den Armen vorherrscht, sondern die Umverteilung eher von vielen Nachfragern zu wenigen, zu einem Monopol zusammengeschlossenen Anbietern stattfindet. Auf nationaler Ebene hat sich der Verteilungskampf - wie in der Bundesrepublik - einerseits zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und andererseits (eher versteckt) zwischen dem Staat auf der einen und der privaten Wirtschaft auf der anderen Seite verstärkt. Je mehr Gewicht die Umverteilung in einer Gesellschaft erhält, desto schwieriger wird es für jede Gruppe, bei diesem Spiel nachhaltige Vorteile zu gewinnen. Daher dürfte sich häufig der Versuch lohnen, weniger sichtbare Vorteile zu erlangen. Zu den weniger sichtbaren Vorteilen, die einzelne Anbieter erreichen können, gehört ohne Zweifel die Außenhandelsprotektion, insbesondere dann, wenn Sie in neuen Formen auftritt.

31. So erklärlich es sein mag, warum es in vielen Industrieländern zu einem Anschwellen protektionistischer Wünsche gekommen ist, so wenig einsichtig ist es, warum so viele Regierungen dem Ruf nach neuem Außenhandelsschutz auch nach-

gekommen sind und in den vergangenen Jahren etwa die Kartellbildung staatlich gefördert, Exportselbstbeschränkungsabkommen vereinbart, Antidumping-Zölle angewandt und einen "Grenzausgleich" für Agrarprodukte durchgeführt haben, statt den internationalen Warenaustausch weiter zu liberalisieren. Welche Kräfte sind es, die an derartigen Entscheidungsprozessen beteiligt sind und wovon könnte es abhängen, daß sich das Kräfteverhältnis zwischen gesellschaftlichem Liberalisierungswillen und partikularem Schutzbegehren gelegentlich umkehrt?

Eine wesentliche Ursache für den zur Zeit weltweit fehlenden "Durchbruch" liberaler handelspolitischer Grundsätze könnte im Zusammentreffen zweier Faktoren liegen, von denen besonders in hochentwickelten Gesellschaften hohes handelspolitisches "Beharrungsvermögen" ausgeht: die Existenz von Marktunvollkommenheiten und eine gewisse Asymmetrie, mit der sich Nutzen und Kosten einer Importzunahme auf die einzelnen Wirtschaftssubjekte verteilen. Dabei ist der Umstand, daß der Erwerb und die Verbreitung ökonomischen Wissens nicht umsonst zu haben sind, einem reibungslosen Funktionieren von Märkten ebenso hinderlich, wie es die Tatsache ist, daß das Aufrechterhalten demokratischer Systeme mit Kosten verbunden ist. Diese zeigen sich z. B. dann, wenn die Gewählten (um wählbar zu bleiben) gezwungen sind, nach Abbau eines Importhemmnisses, aus dem die Konsumenten Nutzen ziehen, die "benachteiligten" Produzenten zu kompensieren¹. Die Produzentenlastigkeit der Maßnahmen, die sich nach der politischen Entscheidung in der Regel ergibt, könnte mit der ungleichen Verteilung der Wirkung einer Liberalisierungsmaßnahme zusammenhängen; diese wiederum ergibt sich daraus, daß im allgemeinen der Pro-Kopf-Nutzen einer Liberalisierung bei den Verbrauchern kleiner als die Pro-Kopf-Nachteile bei den importkonkurrierenden Produzenten ist. Daraus und aus der Tatsache, daß es bei großen Interessengruppierungen das Problem des "Schwarzfahrens" gibt, folgt, daß Verbraucher viel weniger geneigt sind, ihre Interessen organisiert wahrzunehmen als Produzenten. Deren kleinere Zahl impliziert im übrigen geringere Kommunikationskosten, wodurch sich leichter eine hohe Effizienz bei politischen Interventionen ergibt. Dies könnte erklären, warum so wenige so oft so erfolgreich sind, bei Politikern das durchzusetzen, was für so viele so schädlich ist.

32. In dieses Erklärungsmuster paßt der beschriebene Umschwung in der Außenhandelspolitik vieler Industrieländer seit Anfang der siebziger Jahre. Die weltwirtschaftliche Integration war nämlich an einem Punkt angelangt, von dem aus eine weitere Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung ohne größere strukturelle Veränderungen in den Industrieländern nicht zu erreichen war. Während die Liberalisierungsmaßnahmen der fünfziger und sechziger Jahre das Branchengefüge im wesentlichen unverändert gelassen hatten, weil sie in den meisten Industriezweigen nicht nur den Importdruck verschärften, sondern zugleich auch neue Exportchancen eröffneten (sogenannte intra-industrielle Arbeitsteilung), bedeutete die Industrialisierung vieler Entwicklungsländer und Staatshandelsländer Importkonkurrenz bei der einen und verstärkte Exportmöglichkeiten bei der anderen Branche (sogenannte inter-industrielle Arbeitsteilung) [vgl. Donges, 1978, S. 198]. Daraus resultierte ein deutlich anderes Gruppen- und Interessengefüge. Und auch das Kräfteverhältnis zwischen denen, die von der Liberalisierung pro-

¹ Vgl. dazu die Überlegungen bei Baldwin, Bale [1980] und Olson [1965].

fitieren und denen, die den Druck der Importkonkurrenz spüren, hat sich damit entscheidend gewandelt. Die "benachteiligte" Gruppe ist tendenziell kleiner geworden. Damit vermutlich verbunden sind verringerte Kommunikationskosten, wodurch die Chancen dieser Gruppe, ihre Interessen effizient zur Geltung zu bringen, zugenommen haben dürften. Indes wird es für die Gewählten möglicherweise politisch immer riskanter werden, deren Druck nachzugeben, wenn das Zahlenverhältnis zwischen profitierender "Minorität" und der Mehrheit sehr verzerrt ist. In einer solchen Situation könnte es naheliegen, nach einer Lösung zu suchen, die entweder den Benachteiligten ihren Nutzenentgang weniger deutlich werden läßt, oder die über eine Beeinflussung der Präferenzenskala der Mehrheit die gesellschaftliche und individuelle Nutzenbewertung ändert¹. Für beide Varianten liefert der neue Protektionismus typische Beispiele:

- (1) Die sogenannten freiwilligen Exportselbstbeschränkungsabkommen, zu denen es in den letzten Jahren schwerpunktmäßig bei Feinkeramik, Baumwolltextilien, Schuhen und Stahl gekommen ist, sind auf den ersten Blick nicht als Importbarrieren zu erkennen, weil sie nicht vom importierenden Land errichtet werden. Vielmehr treffen Regierungen bilateral Übereinkunft darüber, welche Höchstgrenzen sie beim Export bestimmter Güter "freiwillig" einhalten wollen. Natürlich sind diese Abkommen in ihrer Protektionswirkung quantitativen Importbeschränkungen in dem Sinne gleich, daß sie die inländischen Anbieter vom Weltmarkt abschirmen und gleichzeitig die Menge des auf dem heimischen Markt angebotenen Produktes ausländischer Herkunft begrenzen [vgl. dazu auch Hindley, 1979, S. 16 ff.]. Nur geschieht dies in einer Form, die von Politikern nach innen leicht vertreten werden kann, da das exportierende Land "aus freien Stücken" verzichtet.
- (2) Was den zweiten Fall der Präferenzenbeeinflussung anlangt, so macht sich die Wirtschaftspolitik den Umstand zunutze, daß die Erhebung eines Zolles oder einer mengenmäßigen Einfuhrbeschränkung als Reaktion auf eine "Marktstörung" sowohl individuelle als auch kollektive Auswirkungen hat. Erstere bestehen darin, daß der individuelle Nutzen der Konsumenten in der Regel durch steigende Preise für Importgüter beeinträchtigt wird; die kollektive Wirkung ergibt sich daraus, daß die Protektion nicht nur Unternehmereinkommen erhöht, sondern vor allem auch verhindert, daß die Einkommen der in der betroffenen Industrie beschäftigten Arbeitskräfte sinken. Politiker setzen (mit Erfolg) auf die Existenz personeller Nutzeninterdependenzen, wenn sie zum Durchsetzen einer selektiven Protektionsmaßnahme auf drohende Arbeitslosigkeit und soziale Schwächung der Betroffenen verweisen. Die Unversehrtheit des gesellschaftlichen und ökonomischen Gefüges wird zu einer Art Kollektivgut; und das "Wissen" um die Zusammenhänge zwischen Importdruck und möglichen Beschäftigungsfolgen beeinflußt derart "aufgeklärte" Mehrheiten nachdrücklich, für die Einführung einer handelspolitischen Maßnahme zu plädieren².

¹ Für eine Erörterung der Motive, nach denen Politiker zu der einen oder anderen Variante greifen, vgl. auch Baldwin [1976].

² Baldwin führt einen großen Teil der in Industrieländern in der jüngeren Vergangenheit eingeführten selektiven Schutzmaßnahmen (vgl. dazu Ziff. 33 f.) auf diese Zusammenhänge zurück [Baldwin, Bale, 1980, S. 33]. - Vgl. dazu auch die Ausführungen bei Donges [1978, S. 201].

IV. Ansatzpunkte zukünftiger GATT-Aktivitäten

33. Die hier angesprochenen Zusammenhänge ergeben einen plausiblen Erklärungsgrund dafür, warum es trotz zum Teil hoher gesamtwirtschaftlicher Kosten in den Industrieländern immer wieder zu neuen Protektionswünschen gekommen ist. Die Ergebnisse der Tokio-Runde, die ja gerade relativ wenig erfolgreich bei der Verhandlung der besonders aktuellen Formen der Protektion waren (z. B. der Schutzklauseln, weil diese sich politisch besonders gut rationalisieren lassen), spiegeln dieses Phänomen wider und machen zugleich deutlich, wie stark der Einfluß der protektionistischen Kräfte ist. Geht man davon aus, daß die nationale Außenhandelspolitik auch in der Zukunft innenpolitisch mit der Verhinderung beschäftigungspolitischer Einbrüche begründet und deshalb für unverzichtbar gehalten wird, dann bedeutet dies für die weitere Entwicklung des Welthandels eine nicht unerhebliche Gefahr, insbesondere zu Zeiten stärkerer allgemeiner Wachstumsschwäche. Unter diesen Umständen scheint es wenig sinnvoll, bei zukünftigen GATT-Runden bloße "Wunschzettel" zu verhandeln. Vielmehr sollte versucht werden, gemeinsam nach Liberalisierungsspielraum zu suchen. Dazu könnte sich die Aufarbeitung eines Teils dessen, was die Tokio-Runde als "unerledigt" hinterlassen hat, als geeigneter Einstieg erweisen: die Kodifizierung von sogenannten selektiven Schutzklauseln und die Frage größerer handelspolitischer Verantwortung für Entwicklungsländer ("Graduierung").

34. Was zunächst die Schutzklauseln anlangt, so geht es im Kern darum, den Artikel XIX des GATT-Vertrages, der prinzipiell handelspolitische Notmaßnahmen gegen ein plötzliches Anschwellen des Importstromes bei bestimmten Produkten billigt, durch präzise Ausführungsbestimmungen wirksamer zu machen. Die Idee dabei ist, durch eine Kodifizierung der Anwendung solcher Schutzmaßnahmen wieder mehr handelspolitische Disziplin zu erzeugen. Denn bislang wurde Artikel XIX kaum in Anspruch genommen, weil das antragstellende Land entsprechende Gegenmaßnahmen zu befürchten hatte und weil eine Diskriminierung einzelner Exporteure danach unmöglich ist. Diese "Praxisferne" hat zu immer neuen Protektionsformen, zumeist in der Ausprägung von "Marktordnungen" und zu den bereits erwähnten Exportselbstbeschränkungsabkommen geführt.

Vor allem Japan und einige fortgeschrittenere Entwicklungsländer haben ein starkes Interesse an einem Kodex über diese Schutzmaßnahmen, in dem die Bedingungen ihrer Anwendung und Regeln für Schlichtungsverfahren möglichst genau festgelegt werden, weil vor allem sie als besonders dynamische Exporteure von den unkalkulierbaren Abwehrmaßnahmen der Importländer bedroht sind.

35. Zwei (jeweils unerwünschte) Extremlösungen haben die bisherigen Diskussionen über Schutzklauseln beherrscht: Auf der einen Seite droht die Gefahr, daß die Schutzklauseln zu leicht für Importländer anwendbar werden; daraus ergäbe sich mit Sicherheit immer dann eine Verstärkung des Protektionismus, wenn der Importwettbewerb zunimmt. Auf der anderen Seite liegt das Risiko, daß die Anwendung von Schutzklauseln durch Bedingungen und Überwachungsmodalitäten zu stark erschwert wird. In einem solchen Fall könnte sich ein Importland veranlaßt sehen, am GATT vorbei zu handeln, weil es befürchtet, dem heimischen Druck

nach Vergeltungsmaßnahmen nicht widerstehen zu können. Ein ganz zentraler Punkt für eine Einigung bei den Schutzklauseln freilich ist die Frage, ob die bisherige Regelung des Diskriminierungsverbots (Artikel XIX) erhalten werden kann oder nicht. An dieser Frage ist schon die Tokio-Runde gescheitert. Die Vereinigten Staaten haben sich für eine Lösung ausgesprochen, bei der Schutzmaßnahmen nicht selektiv gegen die Hauptexporteure (wie es die Europäische Gemeinschaft befürwortet), sondern generell gegen alle GATT-Länder wirksam werden sollen. Käme es zu einer selektiven Anwendung, so wäre zu befürchten, daß das jeweils von den Maßnahmen bedrohte Land seinerseits sich seines handelspolitischen Vergeltungspotentials zu besinnen begänne. Ein Handelskrieg wäre kaum zu vermeiden. Die vermutlich am stärksten davon Betroffenen wären - gleichsam als letztes Glied der Kette - die jungen Industrieländer der Dritten Welt. Auch das Interesse der Industrieländer müßte - wenn sich Schutzklauseln schon nicht vermeiden lassen - eher bei nicht-diskriminierenden Lösungen liegen, weil die Planungssicherheit bei der Bewältigung des strukturellen Anpassungsprozesses zunimmt. Diesem Ziel dienlich wären auch Bestimmungen, wonach Schutzmaßnahmen grundsätzlich einmalig und vorübergehend sein sollten; weiterhin sollte ihr Abbau in einem zeitlich vorausschaubaren Rhythmus allmählich erfolgen, um von vornherein den Anpassungszwang deutlich zu machen. Eine generell wirkende Anwendung von Schutzklauseln würde im übrigen nicht ausschließen, den am wenigsten entwickelten Ländern einen Präferenzstatus einzuräumen.

36. Wie groß die Chancen einer weiteren Sonderbehandlung für Entwicklungsländer in der nahen Zukunft sind, ist gegenwärtig allerdings kaum abzuschätzen. Die Industrieländer haben schon während der Tokio-Runde darauf verwiesen, daß für sie die Wiederbelebung des Reziprozitätsgrundsatzes, wonach bei Zollverhandlungen beide Seiten einander in etwa gleichwertige Zollzugeständnisse zu machen hätten, von großer handelspolitischer Bedeutung sei. Da als Folge einer Reihe von eben solchen Präferenzregelungen und handelspolitischen Sonderbedingungen für regionale Integrationsräume de facto jedoch nur noch weniger als die Hälfte des Welthandels "meistbegünstigt"¹ abgewickelt wird, stellt sich das Problem, daß Liberalisierungsbereitschaft - aus der Sicht vieler Industrieländer - sich nicht mehr "auszahlt". Bei dieser Einschätzung spielt eine besondere Rolle, daß sich inzwischen die Exportsortimente eines Teils gerade jener Entwicklungsländer, die nicht dem Zwang zu reziproken Zugeständnissen unterliegen, immer stärker der entsprechenden Exportstruktur von Industrieländern anzupassen begonnen haben. Dies schafft das Problem, daß manche Länder "Trittbrettfahrer" der Liberalisierung werden, indem sie den Nutzen des Abbaus von Importbarrieren haben, ohne entsprechende Gegenleistungen erbringen zu müssen. Die Länder aber, die die Zugeständnisse machen, können den Nutzen aus eben diesem Grunde nicht oder nur teilweise internalisieren [vgl. Finger, Kreinin, 1979, S. 910]. Würde dagegen dem Grundsatz der Reziprozität in der internationalen Handelspolitik wieder stärker Geltung verschafft werden (vgl. dazu auch Ziff. 26), dann ließen sich die von der Marktöffnung Betroffenen von der Notwendigkeit, die

¹ Dem GATT-Prinzip "Meistbegünstigung" zufolge müssen Vereinbarungen über den Abbau tarifärer und sonstiger Handelshemmnisse nicht nur den Verhandlungspartnern, sondern auch allen übrigen Ländern zugutekommen.

Anpassungslasten zu tragen, wohl eher überzeugen, wenn darauf verwiesen werden kann, daß auch "die andere Seite" Importzugeständnisse in vergleichbarer Höhe gemacht hat.

Es hat den Anschein, als ob die Industrieländer in der Frage der Reziprozität und des Ausmaßes an künftigem handelspolitischen Entgegenkommen gegenüber Entwicklungsländern auch viel davon abhängig machen werden, ob es gelingt, eine Art Mechanismus in das GATT einzubringen, die bewirkt, daß Entwicklungsländer nach einer gewissen Zeit handelspolitisch "volljährig" (Graduierung) werden. Es geht darum, den aus der Sicht vieler Industrieländer unhaltbaren Zustand zu ändern, daß die Entwicklungsländer - unabhängig von ihrem Entwicklungsstand und Wachstumstempo - auf Dauer von jenen internationalen handelspolitischen Zwängen verschont bleiben, denen sich die Industrieländer selbst in verstärktem Maße ausgesetzt sehen. Die Industrieländer wünschen einen Fahrplan, demzufolge die Entwicklungsländer allmählich immer mehr in die handelspolitische Verantwortung genommen werden können, dies gilt für den Zollabbau zwischen Entwicklungsländern ebenso wie für den Abbau differenzierter, spezieller Vergünstigungen und wie für die Verpflichtung, nationale Handelspolitiken konform zu machen mit bestehenden GATT- und IMF-Verpflichtungen. Der Umstand, daß die Arbeit der sogenannten "Framework-Group" (unter der Führung Brasiliens), die dem Ziel der Ausarbeitung einer Rechtsgrundlage für eine spezielle Entwicklungsländer-Behandlung im GATT dient, diesem Gesichtspunkt Rechnung trägt, deutet auf eine gewisse Kompromißfähigkeit hin [vgl. Alvares Maciel, 1978]. Unbedingt beachtet werden sollte aber auch bei diesem "Fahrplan", daß er verbindlich ist, d. h. in seinen einzelnen Schritten für alle davon Berührten voraussehbar wird. Dies schließt natürlich Abweichungen vom vereinbarten Kurs nicht aus, jedoch müssen die Kriterien dafür eng sein; eine Anlehnung an das "materielle Schadenskriterium" würde naheliegen.

Fürs erste wäre es am sinnvollsten, allgemein akzeptierte Kriterien für die Graduierung von Entwicklungsländern zu entwickeln. Die Vorschläge der Tokio-Runde sind in dieser Hinsicht zu vage, die Graduierungsprozedur zu unbestimmt, als daß mögliche Kandidaten wie Brasilien, Süd-Korea oder Taiwan zustimmen könnten. Einer größeren Planungssicherheit wäre es auch dienlich, wenn die zu bestimmenden Kriterien auf ihre Konsistenz etwa mit den GSP-Bedingungen und Darlehenskonditionen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds überprüft würden. Beiden Institutionen könnte auch eine Schlüsselrolle bei der Gewährung komplementärer kreditpolitischer Vergünstigungen zukommen, damit verhindert wird, daß etwa die Graduierung eines erfolgsversprechenden Kandidaten aus Gründen kurzfristiger Zahlungsbilanzprobleme unterbleibt oder abgebrochen wird [Frank, 1979].

37. Welches Liberalisierungsäquivalent möglichen Einigungen bei der Frage der Schutzklauseln und bei der stärkeren Einbindung fortgeschrittenerer Entwicklungsländer in das "Allgemeine Abkommen" zukommt, ist gegenwärtig noch nicht abschätzbar; wahrscheinlich ist es nicht sehr groß. Was im gegenwärtigen Zeitpunkt anhaltender Wachstumsschwäche in vielen Industrieländern und angesichts einer Stagnation in der internationalen Handelspolitik jedoch noch vordringlicher ist als die Inangriffnahme neuer ehrgeiziger Liberalisierungsprogramme, ist das rasche Aufarbeiten des in Tokio Unerledigten. Dies käme einer Bekundung des Willens gleich, die Zukunft der internationalen Handelsordnung keinesfalls den protektionistischen Kräften allein zu überlassen.

Literaturverzeichnis

- Alvares Maciel, George, "Brazil's Proposal for the Reform of the GATT System". The World Economy, Vol. 1, London 1978, S. 163-176.
- Balassa, Bela, "The Tokyo Round and the Developing Countries". Journal of World Trade Law, Vol. 14, Twickenham 1980, in Vorbereitung.
- Baldwin, Robert E., The Political Economy of Postwar U.S. Trade Policy. New York University, Graduate School of Business Administration, Center for the Study of Financial Institutions, Bulletin 1976-4, New York 1976.
- , Malcolm D. Bale, "North American Responses to Imports from New Industrial Countries". Paper prepared for the Conference on "Old and New Industrial Countries", University of Sussex, Brighton, Januar 1980, in Vorbereitung.
- Cline, William R., Noboru Kawanabe, T.O.M. Kronsjö, Thomas Williams, Trade Negotiations in the Tokyo Round: A Quantitative Assessment. Washington 1978.
- Corbet, Hugh, "Importance of Being Earnest about Further GATT Negotiations". The World Economy, Vol. 2, London 1979, S. 319-341.
- Donges, Juergen B., "Die Welthandelsordnung am Scheideweg. Weitere Liberalisierung oder neuer Protektionismus?" Europa-Archiv, Vol. 33, Bonn 1978, S. 197-204.
- Finger, J.M., M.E. Kreinin, "A Measure of 'Export Similarity' and Its Possible Uses". The Economic Journal, Vol. 89, Cambridge 1979, S. 905-912.
- Frank, Jasah, The "Graduation" Issue in Trade Policy toward LDCs. World Bank Staff Working Paper, Nr. 334, Washington 1979.
- General Agreement Tariffs and Trade (GATT), The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations. Genf, April 1979.
- , The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations II - Supplementary Report. Genf, Januar 1980.
- Golt, Sidney, Developing Countries in the GATT System. Trade Policy Research Centre, Thames Essay, Nr. 13, London 1978.
- Hindley, Brian, "Voluntary Export Restraints and the GATT's Article XIX". Paper prepared for a Programme of Studies on the "Reform of the International Trading System", London, Februar 1979, unveröff. Manuskript.
- Kindleberger, Charles P., International Economics. 4th Ed., Homewood 1968.

- Krein in, Mordechai E., Lawrence H. Officer, "Tariff Reductions under the Tokyo Round: A Review of Their Effects on Trade Flows, Employment, and Welfare". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 115, Tübingen 1979, S. 543-572.
- Malmgren, Harald, World Trade Outlook. Washington, Juli 1979.
- Olson, Mancur, Jr., The Logic of Collective Action - Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, Mass., 1965.
- Yeats, Alexander J., Trade Barriers Facing Developing Countries: Commercial Policy Measures and Shipping. London 1979.