

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 197

**Konsequenzen neuerer
handelspolitischer Entwicklungen
für die Entwicklungsländer**

Von

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

Herausgegeben von Hermann Sautter



Duncker & Humblot · Berlin

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

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 197

**Konsequenzen neuerer
handelspolitischer Entwicklungen
für die Entwicklungsländer**



Duncker & Humblot · Berlin

Konsequenzen neuerer handelspolitischer Entwicklungen für die Entwicklungsländer

Von

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

Herausgegeben von Hermann Sautter



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

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

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

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin 49

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-06973-0

Inhaltsverzeichnis

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

Einführung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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