

Zollprobleme der Gegenwart

Nationale und internationale Fragen gegenwärtiger Zollpolitik

Von Fritz Below, Straßburg

Inhaltsverzeichnis: 1. Einleitung S. 83 — 2. Einige theoretische Hinweise auf Zollverfahren und Begriffe S. 85 — 3. Zolleinnahmen im Rahmen der Haushalte und des Volkseinkommens S. 87 — 4. Über unterschiedliche Zollhöhen und deren Mehrbarkeit S. 91 — 5. „Low Tariff Club“ — Freihandelszonen — Zollunion S. 94 — 6. Zusammenfassung S. 97.

1. Einleitung

Die Tatsache, daß die Bundesrepublik nach Unterzeichnung des Torquay-Protokolls dem „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT) beigetreten ist und demzufolge einer größeren internationalen Interessengemeinschaft angehört, die heute 80 % des Welthandels in den Grundprinzipien zusammenfaßt und die aus diesen Verpflichtungen erfolgende Notwendigkeit für Westdeutschland, in einem neuen Zolltarifgesetz und Gebrauchszolltarif (v. 16. 8. 51) geänderte Berechnungs- und Verfahrensgrundlagen einzuführen¹, läßt im Augenblick eine Behandlung von Zollproblemen zweckmäßig erscheinen. Hinzu kommt noch, daß starke Kräfte in Europa mit den verschiedensten Tendenzen zu erkennen sind (Zollunion, Zollsenkungen, obere Zollgrenzen u. a.), von denen aus in nächster Zukunft wirksame Anregungen für die internationalen Gremien zur Verfügung stehen dürften.

Es liegt im Grunde über Zollfragen und -probleme ein reichhaltiges Schrifttum vor². Außerdem besteht eine ganze Anzahl von Beispielen

¹ in Kraft getreten 1. Oktober 1951.

² Aus der Fülle des Materials seien nur einige Arbeiten erwähnt:

B e n e l u x - A b k o m m e n : Europa-Archiv, März 1948

P. W. Bidwell: The Invisible Tariff, Council on Foreign Relations, New York 1939

K. Bräuer: „Zölle“ im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl.

A n a l y s i s o f G e n e r a l A g r e e m e n t o n T a r i f f s a n d T r a d e : Department of State Publication, Washington 1947

J. Christu: L'Union Douanière Européenne, Paris 1928

Sh. Clough und Ch. W. Cole: Economic History of Europe, Boston 1941

J. B. Condliffe: The Commerce of Nations, New York 1950

L. Coquet: Les Conditions techniques d'une Fédération Economique et Douanière Danubienne, Paris 1933

E. B. Dietrich: World Trade, New York 1939

P. T. Ellsworth: A Comparison of International Trade Theories, Amer. Economic Review (Vol. 30), 1940

praktischer Durchführung von internationalen Übereinkünften, Verträgen, Zollunionen u. ä., so daß man glauben sollte, eine erneute Behandlung des Themas erübrigte sich, weil alles, was anzuführen wäre, bereits gesagt ist. Das mag in oberflächlicher Ansicht als zutreffend angenommen werden. In Wirklichkeit liegen die Dinge aber anders. Grundlegende Prinzipien der internationalen Handels, der wirtschaftlichen Verflechtung der Länder verschiedenster Entwicklungsstufen, die wachsende wirtschaftliche Zusammenarbeit politischer und wirtschaftlicher Großräume (Westeuropa, Südamerika, nordamerikanischer Kontinent, OEEC-Staaten, Atlantikpaktstaaten, Commonwealth usw.) haben die herkömmlichen Ansichten stark erschüttert, und es zeigt sich überall, daß eine neue Stellungnahme den Verhältnissen gegenüber angebracht ist.

Noch etwas anderes muß in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Im Schrifttum findet sich verschiedenfach — d. h. sogar recht häufig — die Ansicht vertreten, daß bereits mit der Regelung von Zollfragen zwischen einzelnen Ländern, mit einheitlichen Zollgebieten oder sonstigen zolltechnischen Maßnahmen etwas Wesentliches für wirtschaftliche Fortschritte getan ist. Hier liegt zweifellos eine Überschätzung der Zollprobleme vor; es sind heute ganz andere Fragen, die stärker überstaatliche Bindungen und Entwicklungen bestimmen. Das Zollproblem in seiner technischen und wirtschaftlichen Handhabung ist nur eines von vielen — und u. E. nicht einmal das Wichtigste — zur Erreichung wirtschaftlicher Fortschritte in einer Welt, die mehr und mehr das nationale Prinzip im Ökonomischen aufzugeben bereit ist. Was aber Zollfragen und Regelungen heute immer noch bedeutsam macht, ist der Umstand, daß von hier aus verhältnismäßig leicht Breschen in den Wall nationaler Vorurteile und Sonderheiten geschlagen werden können. D. h. in dem gegenwärtigen Zwiespalt zwischen

-
- P. T. Ellsworth: *The International Economy*, New York 1950
 H. S. Ellis: *Bilateralism and the Future of International Trade*, Essays in International Finance Nr. 5, Princeton University Press 1945
 M. S. Gordon: *Barriers to World Trade*, New York 1941
 G. Haberler: *The Theory of International Trade*, London 1936 und 1950
Havana Charter for an International Trade Organization: Department of State Publication, Washington 1948
 H. Henderson: *The Havana Charter*, Amer. Economic Review (Vol. 39), 1949
 A. Isaacs: *International Trade, Tariff and Commercial Policy*, Chicago 1948
League of Nations: *The Network of World Trade*, Genf 1942
 B. Ohlin: *Interregional and International Trade*, Cambridge 1933
 E. R. Rolph: *The Burden of Import Duties*, Amer. Economic Review (Vol. 36 und 37) 1946 und 1947
 E. E. Schattschneider: *Politics, Pressures and the Tariff*, New York 1938
 F. W. Taussig: *Free Trade, the Tariff and Reciprocity*, New York 1920
 F. W. Taussig: *Some Aspects of the Tariff Question*, Cambridge 1931
 P. van Zeeland: *Bericht über die Möglichkeit eines allgemeinen Abbaus der Handelshemmnisse*, Berlin 1938.

nationalen Ansprüchen und internationalen wirtschaftlichen Notwendigkeiten gilt es zunächst die Hindernisse des Formalen niederzureißen, damit das Wirkliche in derartigen Bindungen schneller und deutlicher zum Ausdrucke kommt.

2. Einige theoretische Hinweise auf Zollverfahren und Begriffe

Um sich das Endziel der erstrebten Maßnahmen bei Zollverträgen oder Zollunionen vor Augen führen zu können, ist es zweckmäßig, zunächst dem Wesen bisheriger Zollbehandlung nachzugehen. Wir unterscheiden in herkömmlicher Gruppierung: **E i n f u h r z ö l l e — A u s - f u h r z ö l l e — T r a n s i t z ö l l e**. Dabei liegt im allgemeinen das Schwergewicht einer nationalen Zollpolitik auf den **E i n f u h r z ö l l e n**. Die beiden Grundgedanken, die hier die staatlichen Tarifmaßnahmen leiten, sind in der Doppelbewertung „**Zölle und Staatseinnahmen**“ und „**Zölle als Schutzmaßnahmen für die heimische Wirtschaft**“ gegeben. Die Grenze liegt im allgemeinen sowie im besonderen bei der Betrachtung der einzelnen Positionen keineswegs fest. Was einmal zweckmäßig Schutzzoll gewesen ist, kann sich später bei geänderten Verhältnissen durchaus in gleicher Höhe als **f i s k a l i s c h e r Z o l l** erhalten und umgekehrt. Überhaupt ist die Zollgesetzgebung, wie es das Beispiel vieler Länder gezeigt hat, recht **k o n s e r v a t i v**³ und eine Änderung der Zolltarife nach neuen Gesichtspunkten wird nur ungern und dann meistens unter dem Druck handelspolitischer Notwendigkeiten von zwingender Bedeutung vorgenommen, während geringe Teilabänderungen, besonders auf dem landwirtschaftlichen und Ernährungssektor, schon eher erfolgen. Die Scheu vor einer **N e u o r i e n t i e r u n g d e r Z o l l p o l i t i k** ist verständlich; die Wirtschaft eines Landes hat sich bei ihren Exportbestrebungen allmählich auf das Gegebene eingestellt und betrachtet fast immer jede Änderung als Störung von Handelsbeziehungen und Kalkulation⁴.

Es gibt im allgemeinen in modernen Volkswirtschaften nur noch wenig aus den Verhältnissen heraus gerechtfertigte **S c h u t z z ö l l e** in

³ Das galt z. B. auch für Deutschland, wo das Zollgesetz von 1902 (mit dem Grundsatz spezifischer Zölle) trotz der Erkenntnis der allgemeinen Unzulänglichkeit und vielfacher Teilabänderungen sich bis September 1951 erhalten hat und erst durch den Druck internationaler Verpflichtungen (Unterzeichnung des Torquay-Protokolls) eine völlige Neugestaltung (Grundsatz der Wertzölle) gefunden hat.

⁴ Das zeigte sich besonders in Westdeutschland (September 1951), wo noch vor Inkrafttreten der neuen Zollsätze verschiedene Wirtschaftsgruppen, darunter besonders die Textilindustrie, auf die schweren, zu erwartenden Schädigungen durch Erhöhung der Einfuhrgebühren (Umstellung auf Wertzoll) hinwiesen. Eine neue Kalkulation müßte zwangsläufig für die betroffenen Erzeugungen erfolgen.

reiner Form; in der Mehrzahl der Fälle ist das fiskalische Interesse des Staates mindestens ebenso groß wie seine Bereitschaft zum Schutze bestimmter heimischer Produktionen. G. Haberler sieht den grundlegenden Unterschied zwischen den beiden Zollarten darin, ob eine unterschiedliche Behandlung zwischen heimischen und importierten Gütern gegeben ist. Wenn die heimische Erzeugung die gleiche Belastung trägt wie das eingeführte Gut (wobei auch verschiedene Formen der Besteuerung einbegriﬀen sind) oder wenn die eingeführte und zollbehandelte Ware nicht im Inland hergestellt wird, handelt es sich bei den Zöllen um keinen prohibitiven Charakter. Nach den heutigen Verhältnissen bewertet, besteht diese scharfe Trennung keineswegs in der Praxis. Selbst ein nicht als ausgesprochener Schutzzoll aufzufassender Zollsatz ist immer noch in vielen Fällen prohibitiv. Und übermäßig hohe Zollsätze auf nicht im Inland hergestellte Waren (z. B. auf Kolonialwaren, Genußmittel u. ä.) tragen ebenfalls prohibitiven Charakter, weil sie wesentlich die Inlandverbrauchshöhe beeinflussen. Dabei kann je nach den Umständen das prohibitive Moment gewollt sein (Verhinderung allzustarker Importe von Genußmitteln unter dem Gesichtspunkt der Außenverschuldung u. ä.) oder nicht. Das Hauptargument der Vertreter des Freihandelsgedankens oder der Anhänger von Zollgrößträumen gegen Schutzzölle oder als solche wirkende Zölle erstreckt sich darauf, daß letzten Endes jede Schutzmaßnahme zu einem ungerechtfertigten Gruppenprivileg wird, dem Wettbewerb als wirtschaftlich treibende Kraft Hemmungen entstehen und daß Schutzzölle im Endziel unsozial sind, weil sie teilweise den Konsumenten von den Verbrauchsmöglichkeiten, die nach dem derzeitigen technischen und wirtschaftlichen Stand vorliegen, ausschließen⁵.

Exportzölle (wobei hier nicht die Frage angeschnitten werden soll, wer sie unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten tragen soll, der Käufer oder Verkäufer) weisen ebenfalls das Bild eines doppelten Charakters auf, als Schutzzölle oder fiskalische Zölle. Der Schutzgedanke tritt dann vor allem auf, wenn Inlandsverknappungen bei besonderen Entwicklungen wirksam werden. Die fiskalische Tendenz wird dort gewöhnlich am mächtigsten, wo die zu liefernden Waren gewisse Monopole darstellen (Kolonialwaren, Spezialmaschinen, Rohstoffe). Je stärker ein wirtschaftlicher Zwang des Auslandes zum Kauf heimischer Produkte vorliegt, umso größer dürfte die Neigung zur stärkeren Exportbelastung sein. Durch nach Ländern abgestufte Exportzölle läßt sich auch die Richtung des Warenstroms im Sinne einer nationalen Handelspolitik

⁵ S. dazu: L. Pasvolsky und J. Viner: Memorandum on the Technique of Present — day Protectionism — in „The Improvement of Commercial Relations between Nations“, Paris 1936 (International Chamber of Commerce).

beeinflussen. Transitzölle spielen nur eine untergeordnete Rolle und können in der vorliegenden Betrachtung übergangen werden.

Das Wesentliche bei der Behandlung von Zollfragen, vor allem unter dem Gesichtspunkt internationaler Angleichungen, wird durch die Untersuchung von Importzöllen ausgesagt. Neben den bereits erwähnten Schutz- und Fiskalmaßnahmen, die in der Gesamtheit das Zollniveau eines Landes festlegen, kennt die Handelspolitik auch noch einige Sondermaßnahmen, die von der Zollseite her geeignet sind, bei wirtschaftlichen Auseinandersetzungen dem Partner Schwierigkeiten zu bereiten. Hier wären u. a. die Kampfzölle und Anti-Dumping-Zölle zu nennen. Man darf deren Wirkung jedoch heute keineswegs überschätzen, seitdem die Sitten von Außenhandelsstreitigkeiten weit-aus schärfere Formen angenommen haben und Verbotslisten und andere Importbeschränkungen wirksamer als zolltechnische Maßnahmen geworden sind. Neben den „sichtbaren“ Formen der Zollbelastung gibt es auch noch die „unsichtbare Form“ der administrativen Maßnahmen (Ursprungszertifikate, Gesundheitsatteste, Zwang zur Warenuntersuchung u. ä.), die ebenfalls die Einfuhr erheblich verteuern können. Derartige Dinge müssen gleichfalls in Betracht gezogen werden, wenn es gilt, internationale Übereinkommen über eine bestimmte Zollhöhe zu erzielen.

3. Zolleinnahmen im Rahmen der Haushalte und des Volkseinkommens

Eine Grundfrage, die für das Problem internationaler Zollvereinbarung wichtig ist, bietet sich — besonders auch von Seiten der Anhänger des Freihandels — an, die Frage nach Umfang und Bedeutung der Zolleinnahmen im Staatshaushalt und nach ihrem prozentualen Anteil am Volkseinkommen. Wenn man sich heute zu dem Standpunkt durchringt, daß zumindest in bestimmten Räumen gleicher wirtschaftlicher Entwicklung oder Interessen der Schutzgedanke als Prinzip einer vergangenen Nationalwirtschaftsepoke an Boden verloren hat und bei den zu einer Einigung bereiten Volkswirtschaften die herkömmlichen Zolleinnahmen für den Staatshaushalt nur wenig ausgemacht haben, dann ist es nicht schwer, für den Ausfall der Zollbehandlung überhaupt zu plädieren.

Um diese Zusammenhänge zu klären, müssen noch einige Fragen der Zolltechnik Erwähnung finden. Grundsätzlich gibt es zwei Verfahren der Verzollung, das spezifische Tarifsystem und das Wertzollsyste m. Ersteres ist auf die Eigenschaften der Waren, wie Gewicht, Maß, Anzahl usw. gegründet. Die Vorteile liegen in der Eindeutigkeit der Erhebung, die Nachteile in der Unbeweglichkeit bei Preisschwankungen. Das zweite Prinzip, das heute als Grundlage des „General

Agreement on Tariffs and Trade“ dient, hat bestechende Vorzüge. Es vermeidet bei Preisveränderungen Benachteiligungen des Staates (und zuweilen auch solche des Importeurs). Als wichtigstes Moment muß aber die absolute internationale Vergleichbarkeit erwähnt werden und die Möglichkeit, an Hand der Wertzollsätze die Tarifhöhe eines jeden Landes annähernd berechnen zu können (für spezifische Zölle handelt es sich bei derartigen Vergleichen immer nur um Anhaltswerte). Allerdings darf eine Schwierigkeit nicht übersehen werden, die in der Festsetzung des „Zollwertes“ liegt⁶. Gewiß kennt jeder Tarif die entsprechende Definition; aber die Praxis zeigte sich demgegenüber doch weniger eindeutig. Innerhalb der geltenden Zollsysteme wird meistens nur ein Prinzip vertreten, jedoch nicht ausschließlich; gewisse Überschneidungen sind denkbar.

Wenn man sich daran macht, die in den Staatshaushalten ausgewiesenen Zolleinnahmen mit dem ordentlichen Budget zu vergleichen, so wird man stets auf gewisse Schwierigkeiten stoßen. Abgesehen davon, daß Staatshaushalte in ihrer unterschiedlichen Zusammensetzung nicht unmittelbar verglichen werden dürfen, ist auch die unter „Zolleinnahmen“ ausgewiesene Position keineswegs eindeutig. Sie ist nicht immer das Ergebnis der reinen Zolleinnahmen (spezifische bzw. Wertzölle), sondern enthält in einigen Ländern auch die ins Gewicht fallenden „Steuerezölle“, d. h. jene Beträge, die aus der mit der Zollbehandlung verbundenen Steuerbelastung hervorgehen (vor allem üblich bei Kolonialwaren und Genußmitteln, wo beim Import an der Grenze zusammen Zoll und Verbrauchssteuern erhoben werden). In diesem Sinne muß auch eine Berechnung an Hand der durch die amtliche Statistik veröffentlichten Daten mit gewisser Vorsicht bewertet werden. Was sich aber deutlich bei einem derartigen Vergleich von Land zu Land abhebt, ist die Tatsache, daß der Anteil der Zolleinnahmen an den Gesamteinnahmen des Staates (ordentlicher Haushalt) im Laufe der letzten Jahre eine abnehmende Tendenz zeigt. Zolleinnahmen spielen heute nur noch für wenige Länder — und hierbei handelt es sich meistens um Sonderfälle, indem entweder starke

⁶ Welche Schwierigkeiten hier vorhanden sind, mag am Beispiel der USA gesehen werden. Am 14. August 1951 gab der US-Finanzminister auf einer Pressekonferenz bekannt, daß man an eine Vereinfachung des Zollverfahrens herangehen wolle. Bisher habe bei Importen für die Berechnung des Zollwertes entweder der Preis gedient, den das entsprechende Gut in seinem Ursprungsland beim Inlandsabsatz erreicht hat, oder der Exportwert. Der Zollbeamte war dabei angewiesen, den jeweils höheren Wert für die Zollbehandlung zugrunde zu legen. D. h. es wurden vor allem die Länder benachteiligt, bei denen der Inlandswert durch besondere fiskalische Maßnahmen (Steuern, Abgaben usw.) hoch war. Außerdem machte sich auch bei diesem Verfahren die mehr oder minder ausgeprägte Markt- und Warenkenntnis der Zollbeamten störend bemerkbar. In Zukunft soll dagegen der amerikanische Marktpreis als Bewertungsgrundlage dienen. Eine entsprechende Gesetzesvorlage ist dem Budgetausschuß des Repräsentantenhauses zugeleitet worden.

**Anteile von Zolleinahmen an Staatseinnahmen und Volkseinkommen
(in vH)**

Land Haushaltsjahre	an sämtl. Einnahmen des Staates (ordentl. Haushalt)	an sämtl. Steuerein- nahmen (direkte, in- direkte, Zölle)	an indirekten Steuern und Zöllen	am Volks- einkommen (zu Faktor- kosten)
B e l g i e n				
1947	8	15	.	1,7
1950	5	6	.	1,2
D ä n e m a r k				
1947	5	5	10	0,7
1950*	7	7	13	0,7
F r a n k r e i c h				
1938	17	20	.	2,5
1949	6	7	.	1,0
B u n d e s r e p u b l i k **				
1950	3	4	15	0,8
I r l a n d				
1941	34	42	.	.
1949	33	39	.	.
I t a l i e n				
1938	6	8	13	1,2
1947	6	7	9	0,7
L u x e m b u r g				
1949	12***	25	.	4,0
N i e d e r l a n d e				
1938	12	17	29	2,1
1947	5	6	18	0,7
N o r w e g e n				
1938	26	28	43	3,0
1948	5	6	12	1,1
S c h w e d e n				
1936/40****	12	16	32	1,5
1948	5	6	16	0,7
S c h w e i z				
1939	47	65	.	3,2
1948	18	25	.	2,2
G r o ß b r i t a n n i e n				
1938	22	26	.	5,0
1949	20	23	.	8,0

* Vorausschätzung

** Bund und Länder

*** ordentlicher und außerordentlicher Haushalt zusammen

**** Jahresschnitt

(Quellen: Amtliche statistische Veröffentlichungen der Länder [Mehrzahl Jahrbücher] — für den Umfang des Volkseinkommens sind die Angaben in den „Monthly Bulletin of Statistics“ der United Nations zugrundegelegt.)

Importabhängigkeit besteht oder das System der Steuerzölle eingeführt ist — die gleiche Rolle wie vor einigen Jahrzehnten. Am Umfang des Volkseinkommens berechnet, treten sie in Größenordnung fast ganz zurück. In diesem Sinne einer Verallgemeinerung mag die folgende Tabelle beurteilt werden, die sich auf verfügbares und möglichst vergleichbares internationales Material stützt.

Der staatliche Zollapparat mit seinen erheblichen Aufwendungen für Personal, Anlagen, Untersuchungsstellen, Fahndungen u. ä. stellt ein sehr teures Gebilde dar. Um wirklich tatkräftig durchgreifen zu können, muß er zudem laufend mit den modernsten technischen Hilfsmitteln ausgerüstet werden. Die Praxis zeigt hier einen gewissen Wettbewerb zwischen Gesetzesübertretern und Fahndungsmaßnahmen, bei dem der technische Vorsprung immer ein wenig bei ersteren zu suchen ist. In den meisten Ländern (vielleicht mit Ausnahme solcher, wo gleichzeitig die „Steuerverzollung“ stattfindet) dürfte der Aufwand des „Zoldienstes“ die eingehenden Zollerträge übersteigen oder zumindest doch einen großen Teil von ihnen verschlingen. Die Zolleinnahmen sind also für einen Staat von recht problematischer Natur. Im Falle internationaler Vereinbarungen über die Senkung von Zollsätzen wird diese Diskrepanz noch weiter hervortreten und vielleicht kann aus dieser Erkenntnis heraus der Abbau des „Zollwalles“ überhaupt beschleunigt werden.

Wir sehen deutlich, daß in unserer Gegenwart die Bedeutung der Zölle von der Staatsbürokratie überschätzt wird. Die wirtschaftliche Erkenntnis, daß für die Regelung des Warenstromes von Land zu Land heute ganz andere handelspolitische Maßnahmen und Gegebenheiten von weitaus größerer Wichtigkeit sind, wird in den Kreisen der amtlichen „Zolltechniker“ häufig übersehen. Auch vermag schließlich die sich aus dem gesunden Menschenverstand aufdrängende Überlegung, ob für ein Land bei niedrigeren Zollsätzen der vergleichbare Preisstand, die Kaufkraft und der Lebenszuschmitt der breiten Verbrauchermasse günstiger sind als in einem anderen mit einem höheren Zollniveau, keine befriedigende Antwort zu finden. Es gibt bei der Zollfrage eben — und das lehrt auch die historische Übersicht — für das vorliegende Problem keine Generallinie. Selbst bei übereinstimmender Zollpolitik hat es sich immer wieder gezeigt, daß die Effekte in den einzelnen Ländern — je nach den wirtschaftlichen Vorbedingungen — ganz verschiedene gewesen sind. Von dieser Seite her bewertet, erscheint uns manchmal das nationale und internationale Zollsystem als ein Relikt aus den noch nicht ausgereiften Gedankengängen der Zeit des beginnenden Industrieaufschwungs — eine veraltete Maßnahme, nachdem die Handelspolitik inzwischen über ganz andere Mittel verfügt, um den Warenaustausch von Land zu Land in bestimmte Bahnen zu leiten. Es

ist deshalb auch schwer, die heutige Zollpolitik sinnvoll in das Gedanken-gebäude der internationalen Handelsprobleme einzubauen.

4. Über unterschiedliche Zollhöhen und deren Meßbarkeit

Eine jede Debatte über Zollfragen in überstaatlicher Sicht müßte nutzlos verlaufen, wenn es nicht gelänge, gewisse Richtlinien zu finden, an denen man die einzelnen „Zollwälle“ messen kann. Auch für rein volkswirtschaftliche Betrachtungen in einem Land kann das genaue Wissen um die unterschiedliche Zollhöhe einzelner Warengruppen zum Ausgangspunkt gesonderter Überlegungen und Maßnahmen führen. Aber hier setzen die Schwierigkeiten ein, die bisher bei allen internationalen Verhandlungen aufgetaucht sind. Welches Land hat h o h e Z ö l l e , welches niedrige und schließlich welches Zölle mittlerer Höhe? Bereits eine oberflächliche Definition dieser drei Begriffe erscheint praktisch unmöglich, weil es insgesamt vergleichbare Kennziffern von absoluter Richtigkeit nicht gibt.

Infolge des komplexen Charakters der Zusammenhänge, der starken regionalen Unterschiede und der Notwendigkeit (um überhaupt Vergleiche durchführen zu können), die Zollbelastung in Prozentsätzen des „Normalwertes“ der die Grenze überschreitenden Waren umzurechnen, läßt sich eine feste zahlenmäßige Form nur schwer finden. Es taucht weiter die Überlegung auf, ob ein Land mit hohen Zollsätzen, die aber nur auf dem Papier stehen (z.B. die verarbeitende Industrie für die im Zollschemma erwähnten Waren fehlt) oder ein solches mit etwas niedrigeren Sätzen, aber ausgedehnten Importen stärker seinen Außenhandel belastet oder nicht. Man kann demnach bei den vorhandenen Schwierigkeiten nicht eindeutig aussagen, daß z. B. für das Land A. die Zolltarife durchschnittlich höher liegen als für ein Land B. Und das ist sicherlich ein starkes Manko, was sich immer wieder bei internationalen Verhandlungen bemerkbar macht.

Bei dem Versuch, mit statistischen Mitteln⁷ der Frage in der Unterschiedlichkeit der jeweiligen Zollhöhen näher zu kommen, zeigt sich deutlich, daß durch einfache Relation (wie z. B. Prozentsätze) immer nur ein Kernpunkt und nicht die Gesamtheit erfaßt wird. Bei komplizierteren Verfahren (Indexwerte) wird infolge der verschiedenen Möglichkeiten von Gewichtungen die Fehlerquelle zu groß und damit das Zahlenbild zu ungenau. Z. B. ist es nicht angängig, die Zollhöhe als prozentualen Anteil an den Einfuhrwerten zu messen, weil

⁷ Einige Hinweise finden sich bei Loveday: The Measurement of Tariff Levels, Journal of the Royal Statistical Society 1929, Vol. 92, im „Memorandum on Tariff Level Indices“, prepared by the League of Nations, 1927, und im „Survey of Overseas Markets (Balfour Committee 1925).“

die Warenlisten sich von Land zu Land — je nach der wirtschaftlichen Struktur der einzelnen politischen Gebilde — allzu stark unterscheiden. Außerdem wirken sich hohe Zölle mit prohibitivem Charakter bei der durch sie hervorgerufenen teilweisen Drosselung des Außenhandels nicht voll aus. Auch im Ablauf der Jahre zeigt sich heute infolge der schnell wechselnden Handelsverträge und internationalen Lieferlisten eine gewisse Unbeständigkeit⁸. Man mißt mit der erwähnten Methode nicht die Zollhöhe, sondern nur die tatsächliche Zollbelastung. Ein einfacher Durchschnittsbetrag aller Zollsätze (wobei man vielleicht annehmen könnte, daß bei der großen Zahl der vorhandenen Positionen ein Ausgleich erfolgte) genügte nicht, wie alle Rechnungen ergeben haben.

Bei den Versuchen, in Form einer regionalen Indexberechnung die Dinge zu klären, spielt die Frage der Gewichtung eine theoretisch bedeutsame Rolle. Auf der anderen Seite kommt aber bei einer intensiven Berücksichtigung der verschiedenen möglichen Gewichtung die reine Frage nach der Zollhöhe zu kurz, um so mehr als durch die Wertzollberechnung bei den hier zu untersuchenden Niveauunterschieden von Land zu Land auch die Preisveränderungen mitsprechen. Wir möchten deshalb nach allen bisherigen Versuchen und Ergebnissen davon abraten, die Dinge durch regionale Indexwerte zahlenmäßig darstellen zu wollen. Es besteht auf dem vorliegenden Gebiet nur eine Möglichkeit, mit Indexberechnungen gewisse Erfolge zu erzielen — und das ist beim zeitlichen Vergleich, d. h. bei der Beantwortung der Frage: „In welchem Ausmaß hat sich das Zollniveau eines Landes im Ablauf von Zeitabschnitten verändert?“ Aus dem Vergleich mehrerer Länder läßt sich dann ein ausreichendes Entwicklungsbild ermitteln. Vom Völkerbund ist seinerzeit (1927) auf Grund einer Warenliste von 78 Gütern die erwähnte Fragestellung beantwortet worden. Allerdings weist auch jene Arbeit noch eine Anzahl spezieller Unsicherheiten auf, auf die in der Veröffentlichung damals hingewiesen ist (Memorandum on Tariff Level Indices).

Es dürfte deshalb die Vergleichbarkeit regionaler Tarifhöhen besser durch den Begriff der Tendenz der Zollbelastung nach Warengruppen zu ersetzen sein. Dabei ist

⁸ z. B. ergab sich für einzelne Gruppen der französischen Einfuhr folgender unterschiedlicher Wertbetrag (Zolleinahmen in % der Einfuhrwerte für 1949 und 1950 — nach amtlichen statistischen Angaben berechnet:

	1949	1950		1949	1950
Energie	0,16	0,15	Konsumentgüter		
Rohstoffe u. Halbwaren			(dauerhaft)	15,97	17,28
für die Industrie aus dem			Konsumentgüter (nicht		
industriellen Sektor ...	2,07	3,46	dauerhaft), darunter		
landwirtschaftl. Sektor .	0,015	0,10	Nahrungsmittel	0,78	2,01
			andere	5,62	10,64

es gleichgültig, ob man sich bei der Gruppierung an bestimmte international festzusetzende Klassifizierungen hält oder die Gruppen des Brüsseler Zollschemas zugrundelegt. Vor einer Gesamtwertung des „Zollhöhe“ im internationalen Vergleich ist jedenfalls ausdrücklich zu warnen. Als Beispiel der Möglichkeit einer derartigen Tendenzerkennung der Zollbelastung sei die Gruppe „Chemische Industrie“ nach dem Brüsseler Zollschemata 1949 angeführt. Zugrundegelegt sind für die Berechnung die absoluten Werte aus dem Arbeitsmaterial der Groupe d'Etudes pour l'Union Douanière Européenne⁹. Ob die Sätze im Augenblick noch stimmen, kann wegen verschiedener inzwischen erfolgter und noch erfolgender Änderungen in den nationalen Zolltarifen der einzelnen Länder nicht genau festgestellt werden. Das macht für die theoretische Erkenntnis jedoch weiter nichts aus, weil es hier auf das Prinzip ankommt. Von den über 1000 Positionen der verschiedensten chemischen Artikel, die in 11 Untergruppen zusammengefaßt sind, ist in der nachstehenden Tabelle (ohne Gewichtung nach Einfuhrwerten u. a.) der Prozentsatz der Zollbelastung nach einzelnen Kategorien bewertet werden (Zollbelastung des Warenwertes zwischen 0—10,5 %, 10,6—30,5 %, 30,6—99,5 %, 99,6 % und mehr). Wie die Zahlenübersicht anzeigt, entfällt jeweils ein ganz verschiedener Prozentsatz der Positionen des Trennschemas auf die einzelnen — für diese Untersuchung besonders berechneten — „Zollbelastungswerte“:

Zollbelastung in % des Warenwertes

Länder	0—10,5	10,6—30,5	30,6—99,5	99,6 u. mehr
Deutschland	57	32	10	1
Österreich	76	14	8	2
Benelux	88	9	3	0
Dänemark	86	5	9	0
Frankreich	10	89	1	0
Griechenland	8	72	19	1
Italien	9	75	15	1
Norwegen	64	36	0	0
Portugal	16	77	6	1
Großbritannien	31	12	56	1
Schweden	60	39	1	0

Man erkennt in der Unterschiedlichkeit der Zahlenwerte (Verteilung der Positionen in % auf die Klassen der Zollbelastung) für die elf an der Brüsseler Studiengruppe beteiligten Länder deutlich den Ausdruck gewisser Tendenzen in der regionalen Zollpolitik. Niedrige

⁹ Moyenne des Tarifs, Brüssel Juli 1950.

Zollbelastung zeichnet sich hier für Benelux, Dänemark und Österreich ab, unterschiedliche Höhen treten bei den anderen Ländern auf. Mit diesem relativ einfachen Verfahren kann man nun auch die anderen Gruppen untersuchen¹⁰. Eine Gewichtung mit Einfuhrwerten (auf eine Vergleichsbasis umgerechnet) würde die jeweilige Tendenz noch stärker unterstreichen. Aber hierzu bedarf es noch weiterer internationaler Studienarbeit, um die entsprechenden Daten zusammenstellen zu können.

Während die Erkennung der Zollhöhen auf dem industriellen und gewerblichen Sektor kaum Schwierigkeiten bietet, ist die Lage auf dem landwirtschaftlichen jedoch viel komplizierter. Hier steht eine Anzahl stark nach Art der Waren und Zollbelastung wechselnder Tarifhöhen vor dem Untersuchenden. Eine Gruppenbildung ist aus diesem Grunde auch wesentlich erschwerter. Es dürfte sich überhaupt bei allen Betrachtungen des Zollproblems in nationaler und internationaler Sicht empfehlen, die Landwirtschaft gesondert zu bewerten. Es sind (vor allem für die europäischen Verhältnisse kennzeichnend) nicht nur zollpolitische Maßnahmen, die einen besonderen Schutz der Landwirtschaft vorsehen, sondern auch viele andere Bevorzugungen, die der Staat dieser Wirtschaftsgruppe zukommen läßt (Hergabe billiger Kredite, verbilligte Betriebsmittel wie Düngemittel, Treibstoffe u. a., Subventionen, Absatzgarantien usw.) Und hier wird auch bei der Frage von internationalen Zollvereinbarungen, Zollunionen, Tarifsenkungen u. ä. der stärkste Widerstand der einzelnen Partner zu suchen sein.

5. „Low Tariff Club“ — Freihandelszonen — Zollunion

Die Tatsache, daß der internationale Handel gegenwärtig weniger von der Zollpolitik der einzelnen Länder als von anderen Beschränkungen abhängig ist, läßt erwarten, daß das Zollproblem im internationalen Rahmen heute eher einer Lösung zugeführt werden kann als noch vor

¹⁰ Es ist z. B. auch möglich, zur Verdeutlichung der vorherrschenden Tendenzen den Prozentsatz der Waren (nach den Gruppen der Brüsseler Nomenklatur) zu berechnen, die ein bestimmtes „Zollniveau“ überschreiten. Damit werden die Länder mit hohen und niedrigen Zollbelastungen hervorgehoben. So sind z. B. für die „Chemische Industrie“ von 100 Positionen mit einem Zollsatz von 35 und mehr Prozent des Warenwertes belastet (ohne Gewichtung):

Griechenland	20	Frankreich	1
Italien	16	Schweden	1
Westdeutschland	11	Großbritannien	1
Österreich	10	Norwegen	0
Dänemark	9	Benelux	0
Portugal	7		

(Die Berechnung ist an Hand der o. a. Arbeit der Brüsseler Studiengruppe durchgeführt. Für die augenblickliche Gültigkeit ist die erwähnte Einschränkung zu machen.)

einigen Jahrzehnten. Überzeugte Anhänger des Freihandelsgedankens möchten mit Niederreißung der übrigen Schranken auch möglichst schnell die Zollbarrieren beseitigen. Für die Weltwirtschaft ist eine solche Gewaltlösung naturgemäß in kurzer Frist nicht denkbar. Dagegen lassen sich auf begrenzten Räumen für aufeinander angewiesene Wirtschaftspartner eher und erfolgreichere Wege finden. Wohlgemerkt, das Zollproblem kann dabei nur im Gesamtrahmen der Handelspolitik der sich einigen wollenden Partner gesehen werden.

Ein wichtiger Vorschlag für Europa darf in den Empfehlungen von Mackay gesehen werden¹¹. Was diesem Engländer für die Mitgliedsstaaten des Europarat vorschwebt, ist der schrittweise Abbau der Zollschränke zwischen den Partnern und gleichzeitig die Schaffung eines europäischen Währungssystems. Für die Zollfrage soll dabei eine stufenweise Herabsetzung der Zollsätze (gedacht ist an fünf Jahre) im Endeffekt zum einheitlichen Zollgebiet führen. Gleichzeitig wird die Inkraftsetzung eines Tarifs gemeinsamer Art für den Handel mit allen Außengebieten notwendig sein. Bei den Zolleinnahmen wird an eine eventuelle Verwendung für die Stützung bestimmter Industrien in den Mitgliederländern gedacht. Eine oberste Behörde mit Planungsvollmacht für den inneren und äußeren Handel soll die Koordination ermöglichen. Die gleichzeitige Schaffung des europäischen Währungssystems sieht drei Maßnahmen vor, die gleichlaufend mit Zollreglungen zur Wirkung kommen sollen: die Errichtung einer europäischen Zentralbank als übergeordnetes Institut über den entsprechenden Nationalbanken, Fortfall aller nationalen Kontrollen über Zahlungsverkehr und Einrichtung eines „Loan Council“ für Investierungsfragen u. ä.

Der Weg, den Mackay und andere vorschlagen, geht zunächst über den schrittweisen Abbau der Zollschränke. Hierbei sind in gemeinsamen Übereinkommen („Low Tariff Club“)¹² verschiedene Wege denkbar (Höchsttarife für die verschiedenen Warengruppen, schrittweiser Abbau, eventuell sogar ein Übereinkommen mit zeitlich verbindlichem Senkungsablauf, Gruppentarife, Umwandlung der ausgesprochenen Fiskalzölle in Verbrauchssteuern u. a.). Es ist in diesem Zusammenhang nicht der Ort, um auf die technischen Möglichkeiten der verschiedenen internationalen Abreden, die im Rahmen der verbindlichen Bestimmungen der GATT denkbar sind, einzugehen. Dazu bedürfte es gesonderter

¹¹ Die Vorschläge von Mackay und mehreren meiner Kollegen im Europarat sind veröffentlicht in den Dokumenten der „Assemblée Consultative“ 20/2, 21/2, 22/2 (alle 1950) und 47/3 (1951) — Europarat Straßburg.

¹² Der Ausdruck „Low Tariff Club“ stammt von B. Ohlin. Es wird in diesem Zusammenhang auf die Veröffentlichung des Generalsekretariats des Europa-Rats hingewiesen: „Low Tariff Club“, a Council of Europe contribution to the study of the problem of lowering customs leviers as between member-countries (Straßburg 1952).

Untersuchungen. Worauf es hier ankommt, ist, die Grundlagen aufzuzeigen, auf denen sich eine neue Entwicklung vollziehen kann. Alle in Frage kommenden internationalen Vereinbarungen auf dem Gebiete der Zolltarife sind aber, wie bereits mehrfach betont, durch die Zeitumstände aus ihrem sinnvollen Zusammenhang entfernt worden. Wenn gegenwärtig die OEEC allgemein den Standpunkt vertritt, daß vorläufig noch keine Absicht bestände, über die etwa erreichten 75 % hinaus den europäischen Außenhandel der Mitgliederländer zu „liberalisieren“, und wenn von Seiten dieser internationalen Organisation versucht wird, als zeitweilige handelspolitische Medizin das System der „gemeinsamen Listen“ zu erweitern, dann wird offenbar, daß hierbei Zollfragen nur am Rande eine Rolle spielen.

Was das Zollproblem heute für die nach einer neuen Form gemeinsamer Zusammenarbeit suchenden europäischen Länder wirklich bedeutsam macht, ist die Tatsache, daß von ihm aus Wege zu einer Wirtschaftsunion gefunden werden können. D. h. das internationale Zollgespräch wird einmal (wenn es, ernsthaft betrieben, die Zustimmung der Partner findet) einen Anstoß für andere, zwangsläufig sich ergebende Handelsprobleme bringen, der so stark sein kann, daß zuletzt sogar der Ausgangspunkt demgegenüber zurücktritt. Das Endziel der gegenwärtigen internationalen Arbeiten auf dem Zollgebiet (GATT, Groupe d'Etudes pour L'Union Douanière Européenne, Europarat) ist die Schaffung von regionalen Zollunionen, das heißt, von solchen Wirtschaftsräumen, die im Inneren keine Zollgrenzen mehr kennen, dagegen den übrigen nicht angeschlossenen Staaten gegenüber gemeinsame „Zollwälle“ aufweisen.

Der Weg zu einer Zollunion wird durch eine Unzahl von Schwierigkeiten gekennzeichnet. Die bisherigen geschichtlichen Beispiele können dafür als Beweis herangezogen werden¹⁸. Im allgemeinen hat es sich gezeigt, daß die Versuche da gelungen sind, wo nach bzw. zugleich mit der wirtschaftlichen Einigung auch die politische erfolgt ist. In diesem Sinne warnt auch G. Haberler davor, „Anstrengungen für ein Trugbild zu verschwenden“ — und was Europa betrifft, kommt er

¹⁸ Beispiele in:

C o s t o m s U n i o n s : United Nations, Late Success 1947
 H. Blaesner: Die europäische Zollunion — ideengeschichtliche Studien (Dissertation, Rostock 1929)
 J. Christu: L'Union Douanière Européenne, Paris 1928
 H. H. Hohlfeld: Zur Frage einer europäischen Zollunion, Leipzig 1928
 H. Hulton: Union of Western Europe? Practical Proposals for To-day, Picture Post, Januar 1947
 J. Marshall: Union Douanière et Organisation Européenne, Paris 1929
 H. Riedl: Mögliche Wege zu einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in H. Heimann: Europäische Zollunion, Berlin 1926.

zur Ansicht, daß „eine europäische Wirtschaftsunion unmöglich ist ohne eine vollständige politische Einheit“¹⁴. Die Mittelstellung zwischen dem Gedanken der Übereinkunft im Sinne eines „Low Tariff Club“ und dem der Zollunion bietet sich im Gebilde der Freihandelszonen (Free Trade Area) an. Diese, die ausdrücklich in der Havana Charter und im Rahmen des GATT vorgesehen sind, weisen eine Anzahl von Vorzügen gegenüber den beiden anderen Systemen auf. Es handelt sich hierbei um den Zusammenschluß von Ländern, bei denen Zölle und auch sonstige Handelsbeschränkungen für alle Waren aus den Mitgliederländern abgeschafft sind. Nach außen hin besteht keine gemeinsame, sondern eine nationale Zollpolitik; d. h. die einzelnen Länder entäußern sich nicht ihrer Zollhoheit¹⁵.

Die Zollunion ist demnach bei allen erwähnten Maßnahmen das angestrebte Endziel. Sie kann aber nie am Anfang der Vorbereitungen stehen. Dazu sind die einzelnen Wirtschaftsgebilde viel zu komplexer Natur, als daß sie ohne genügende Anlaufzeit zusammenfinden könnten. Nicht der Begriff der Zollunion, sondern der der Wirtschaftsunion ist hierbei auch das Wesentliche. Nach Schüller ist „eine intensive und extensive wirtschaftliche und politische Einheit notwendig, um eine Zollunion möglich zu machen. Unabhängige Staaten können ein solches Gebilde jedenfalls nicht aufbauen.“

6. Zusammenfassung

Zu dem vorliegenden Problem, das gegenwärtig aus den verschiedensten Gründen so dringend geworden ist, konnten nur einige Hinweise gegeben und nur einige Seiten berührt werden. Infolge der Unübersehbarkeit der Zusammenhänge begegnet jede erschöpfende Darstellung großen Schwierigkeiten — um so mehr, als sie auch stark vom subjektiven Denken des Untersuchenden abhängig ist.

Das Zollproblem im nationalen und internationalen Rahmen muß in unserer Zeit unter anderen Gesichtspunkten bewertet werden als vielleicht noch vor einigen Jahrzehnten. Nicht Zölle sind heute mehr die Haupthindernisse im Außenhandel, sondern die vielfachen wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen, die sich aus der Devisenbewirtschaftung, der Art des Verrechnungsverkehrs, den Kontingenten, Einfuhrverboten u. ä. ergeben.

¹⁴ G. Haberler: The European Recovery Program, Amer. Economic Review (Vol. 38) 1948.

¹⁵ Eine eingehende Würdigung der Vorteile von „Freihandelszonen“ findet sich bei R. Schüller: Freihandelszonen, Außenwirtschaft Bern 1950.

Die Bedeutung der internationalen Behandlung von Zollproblemen kann vor allem darin gesehen werden, daß hier die geeigneten Ansatzpunkte zu finden sind, von denen aus die Handelspolitik zwischen den Nationen schlechthin geregelt werden könnte.

Es gibt eine Anzahl internationaler Versuche, über die bestehenden Vereinbarungen hinweg das Zollproblem im Rahmen der Wirtschaftsprobleme in regionaler Klärung zu ordnen. Die Notwendigkeit zeigt sich besonders stark für die europäischen Länder.

Die Beiträge, die von der technischen Seite her für die Diskussion gestellt werden, leiden im allgemeinen daran, daß es kaum möglich ist, mit festen Zahlenwerten die Zollhöhen der einzelnen Länder anzugeben. Es wird deshalb vorgeschlagen, von den herkömmlichen, aber ungenauen Indexwerten abzugehen, und dafür die Tendenz in den einzelnen Warengruppen zu betonen.

Die Zollfrage für den landwirtschaftlichen Sektor muß gesondert behandelt werden; denn hier geht es zugleich um die Neuordnung der Struktur der Landwirtschaft, eine Frage, die für Europa ebenfalls dringend ist.

Alle internationalen Zollvereinbarungen, besonders auf regionaler Grundlage, verfolgen als Endziel die Zollunion. Sie stellt gleichsam das Idealbild der Handelspolitik dar. Es ist aber nach den historischen Erfahrungen ein weiter Weg bis zur Erreichung dieser Vollendung. Daß sie möglich und erstrebenswert ist, drängt sich immer wieder auf. Ihren Dauerwert erhält sie aber erst durch die engsten wirtschaftlichen und politischen Bindungen.

Der stufenweise Abbau der Zollschränken, der zugleich mit der Ausschaltung der sonstigen und mehr als die Zölle ins Gewicht fallenden Handelsbeschränkungen erfolgen muß, bleibt für die Wirtschaftspraxis internationaler Prägung das organische und praktische Prinzip. Die Möglichkeiten hierzu sind vielseitig; es gilt nur, sich auf ein System festzulegen, das die geringsten Hemmnisse verspricht. Eine übergeordnete Lenkung wird sich dabei in keinem Falle vermeiden lassen.