

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.)

Article — Digitized Version

Wirksamkeit der Entwicklungshilfe

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.) (1960) : Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 40, Iss. 10, pp. 549-

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133030>

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.

Zolltechnische Harmonisierung

zwischen EWG und EFTA

Weltwirtschaftliche Fragen im Einvernehmen lösen!

Mit den Begegnungen zwischen Adenauer und de Gaulle in Rambouillet und zwischen Adenauer und Macmillan in Bonn im Juli und August dieses Jahres ist das Gespräch über eine dauerhafte Lösung der europäischen Integrationsfrage, das in den letzten Monaten zugunsten rein pragmatischer Überlegungen in den Hintergrund getreten war, auch auf höchster politischer Ebene wieder in Gang gekommen. Wenn der Schleier des Geheimnisses um die Absichten de Gaulles auch heute noch nicht völlig gelüftet ist, so steht doch wohl fest, daß Frankreich in erster Linie an eine Verstärkung der politischen Zusammenarbeit zwischen den Sechs, und zwar außerhalb der bestehenden Institutionen der EWG denkt. Nach den französischen Vorstellungen sollen die letzteren — ohne daß der Inhalt der Römischen Verträge angetastet wird — auf rein wirtschaftliche Funktionen beschränkt werden. Damit aber wäre möglicherweise eines der größten Hindernisse aus dem Wege geräumt, das einer wirtschaftlichen Einigung zwischen den Sechs und Sieben bisher im Wege stand: der politisch bedingte Widerstand Frankreichs und Großbritanniens.

„Klassische“ Freihandelszone keine Chancen!

Allerdings glauben wir nicht, daß man die Verhandlungen damit an genau der gleichen Stelle wieder aufnehmen könnte, an der sie im November 1958 abgebrochen wurden. Die Freihandelszone „klassischen Stils“, wie sie im Maudling-

Ausschuß erörtert und später in der EFTA verwirklicht wurde, besitzt heute keine echten Chancen mehr. Die französischen Bedenken gegen dieses Projekt gelten, soweit sie nicht nur vorgeschoben waren, fort, und auch bei den übrigen EWG-Staaten, ja sogar im Lager der Sieben wächst die Überzeugung, daß ein so lockerer Zusammenschluß den Bedingungen der modernen Wirtschaft nicht gerecht wird. Auch ein rein handelspolitischer Club ist ohne eine gewisse Abstimmung vor allem der Handelspolitik, aber auch der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzpolitik kaum denkbar. Das ist auch der Grund, warum wir den Vorschlag, die EWG solle der EFTA als „corporate member“ beitreten, für wenig aussichtsreich halten. Eine solche Lösung würde sich kaum von der ursprünglich geplanten Großen Freihandelszone unterscheiden.

Zollunion als Ausweg

Angesichts dieser Situation ist man in Kreisen der deutschen Industrie zu der Auffassung gelangt, daß die Errichtung einer Zollunion oder einer zollunionsähnlichen Assoziation einen Ausweg aus der Sackgasse bilden könnte, in die die europäischen Integrationsbemühungen geraten sind. Eine derartige Lösung ist nicht nur aus formalen Gründen (GATT) die einzig mögliche Alternative zur Freihandelszone, sondern sie wäre auch sachlich ein echter Kompromiß, bei dem die beiderseitigen Konzessionen sich im großen und ganzen die Waage

halten würden. Überdies trüge sie der historischen Tatsache Rechnung, daß Freihandelszonen im allgemeinen den Keim zur Auflösung oder zur Umwandlung in eine Zollunion in sich bergen.

Der entscheidende Vorteil einer Zollunion wäre, daß damit das schwierige Ursprungsproblem, d. h. die Frage, wie Verkehrsverlagerungen infolge unterschiedlicher Außenzölle vermieden werden können, mit einem Schlage gelöst wäre. Gerade diese Frage hatte bekanntlich bei den Verhandlungen im Maudling-Ausschuß seinerzeit den breitesten Raum eingenommen und schließlich auch entscheidend zu seinem Scheitern beigetragen. Des weiteren würde eine Assoziation mit einem gemeinsamen oder harmonisierten Außentarif allmählich auch zu einer stärkeren Koordinierung der Handelspolitik führen, ohne jedoch gleichzeitig einen derart weitgehenden Verzicht auf staatliche Souveränitätsrechte zu erfordern wie die EWG. Die großen weltwirtschaftlichen Aufgaben, vor denen wir heute stehen, wie die wirtschaftliche Herausforderung des Ostens, die Politik gegenüber den Entwicklungsländern, die Frage der asiatischen Niedrigpreisländer, können von den westlichen Industriestaaten nicht im Wettbewerb gegeneinander, sondern nur im gegenseitigen Einvernehmen gelöst werden.

Der harmonisierte Außentarif

Die Schwierigkeiten einer derartigen Lösung mögen zunächst unüberwindlich erscheinen; bei näherem Besehen erweisen sie sich jedoch als durchaus lösbar. In erster

Alle in der Abteilung „Zeitgespräch“ veröffentlichten Beiträge sind freie Meinungsäußerungen von Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Politik und von in- und ausländischen Mitarbeitern. Sie enthalten keine Stellungnahme der Redaktion und sind keine offiziellen Äußerungen der herausgebenden Institutionen.

Linie handelt es sich dabei um die Höhe des gemeinsamen oder harmonisierten Außentarifs. Während in dieser Beziehung zwischen dem gemeinsamen Außentarif der EWG und dem britischen Zolltarif — von den Agrarerzeugnissen abgesehen — keine ins Gewicht fallenden Unterschiede bestehen, liegen die skandinavischen und schweizerischen Zölle besonders bei industriellen Fertigwaren zum Teil beträchtlich tiefer. Diese Länder könnten daher einer Harmonisierung der Außenzölle leichter zustimmen, wenn sie entweder auf niedrigerem Niveau als dem EWG-Außentarif erfolgte oder aber durch entsprechende Ausnahmeregelungen, z. B. in Form von Zollkontingenten, in ihren Wirkungen gemildert würde. Beides sollte — wie die Äußerungen verschiedener maßgebender Persönlichkeiten aus der Schweiz und aus Schweden zeigen — nicht unmöglich sein, sobald der politische Wille zu einer Einigung vorhanden ist. Im übrigen wäre eine derartige Harmonisierung für die Sieben allein schon deshalb nicht so schwierig, weil der Prozentsatz der betroffenen Importe, d. h. der Importe aus nicht der OEEC angehörenden Ländern, mit 14,4 % für sämtliche EFTA-Staaten ohne England relativ gering ist.

Das Schicksal der Commonwealth-Präferenzen

Eine weitere, ebenfalls nicht zu überschätzende Schwierigkeit liegt in der Existenz der Commonwealth-Präferenzen. Sicherlich würde die Errichtung einer Zollunion praktisch die Aufhebung der Commonwealth-Präferenzen bedeuten. Aber würden diese nicht auch im Falle einer Freihandelszone stark ausgehöhlt werden? Ferner: unterliegen die Commonwealth-Präferenzen nicht ohnehin einem zwar langsamen, aber stetigen Erosionsprozeß? Außerdem ist der Teil der britischen Einfuhr aus dem Commonwealth, der im Falle einer Zollharmonisierung echte Schwierigkeiten bereiten würde, im allgemeinen geringer, als man glaubt. Von der gesamten britischen Einfuhr aus dem Commonwealth waren 1957 nach dem Political and Economic Planning (PEP) nur 47 % präferenz-

begünstigt, wobei die durchschnittliche Höhe dieser Präferenz nicht mehr als 9 % betrug. Für den größten Teil dieser Importe (Rohstoffe, Industrieerzeugnisse) sind überdies Lösungen denkbar, die auch die Absatzinteressen des Commonwealth berücksichtigen.

Agrarisches Sonderregime

Wenn im Falle einer Zollharmonisierung überhaupt irgendwelche Schwierigkeiten auftauchen, dann ist es bei den Nahrungsmittelimporten, besonders soweit sie aus der gemäßigten Zone des Commonwealth kommen. Hier überschneiden sich die beiden Problemkreise „Commonwealth-Präferenzen“ und „Niveau des Außentarifs“ einer künftigen Union. Die theoretisch einfachste Lösung dieser Frage, der völlige Ausschluß der Landwirt-

schaft, scheidet sowohl aus rechtlichen Gründen (GATT) als auch aus materiellen Gründen (Gleichgewicht der Privilegien und Opfer) von vornherein aus. Das andere Extrem, eine bloße Zollharmonisierung wie in den anderen Güterbereichen, kommt ebenfalls nicht in Betracht, solange eine Harmonisierung der landwirtschaftlichen Stützungssysteme noch in weiter Ferne liegt. Damit bleibt nur die Alternative eines agrarischen Sonderregimes, in dessen Rahmen sowohl das Commonwealth als auch die westeuropäischen Überschußländer ausreichende Absatzgarantien in der Union erhalten müßten — eine Aufgabe, die zwar schwierig, aber bei halbwegs gutem Willen aller Beteiligten nicht unlösbar sein dürfte. (E. S.)

Sinnwidrigkeit mathematischer Durchschnittstarife

Es ist sehr zu begrüßen, daß man jetzt ernstlich daran geht, die Möglichkeiten zu untersuchen, die für eine zollpolitische Harmonisierung der EWG mit der EFTA bestehen. Nur so kann vermieden werden, daß traditionelle Handelsbindungen gestört werden oder daß Handelsströme, die für die Liefernden wie für die Empfangenden von hervorragend wirtschaftlicher Bedeutung sind, umgeleitet werden. Bei diesen Bemühungen darf es keine formalen Hindernisse geben. Auf jeden Fall müssen wir uns hüten, daß wir uns in Bindungen und Verträgen fangen, die wir doch selbst geschaffen haben und deren Abänderung sich nun vielleicht als notwendig erweist.

Die losere Bindung im größeren Europa

Es ist eigentlich von vornherein klar gewesen, daß es für eine Anzahl europäischer Staaten unmöglich sein mußte, in Anbetracht ihrer weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Situation sich in die engen Bindungen einzufügen, wie sie der Konzeption der EWG entsprachen. Wenn die Partnerstaaten der EWG übereingekommen sind, ein einheitliches Wirtschaftsgebiet zu schaffen und Souveränitätsrechte zugunsten supranationaler Behörden aufzugeben, so kann das kein

Hinderungsgrund dafür sein, daß sich diese kleine Wirtschaftsgemeinschaft in den größeren Raum einer handelspolitischen Gemeinschaft einordnet. Es ist zweifellos zu bedauern, daß eine solche Zweistufigkeit des wirtschaftlichen Zusammenschlusses nicht von Anfang an im EWG-Vertrag berücksichtigt worden ist. Noch ist es aber nicht zu spät, daß das heute nachgeholt wird.

Der arithmetische Durchschnitt des Außentarifs

Das größte Problem einer solchen handelspolitischen Gemeinschaft stellt der Außenzolltarif der EWG innerhalb dieser Gemeinschaft dar. Haben wir uns eigentlich schon einmal Gedanken über den Charakter dieses mathematisch errechneten Durchschnittstarifs gemacht?

Ein Zollsystem entsteht historisch nach den wirtschaftlichen Notwendigkeiten eines Wirtschaftsraumes. Im Grunde genommen soll er die Schwächen der eigenen Wirtschaftsstruktur ausgleichen. So ist es zu erklären, daß die Zollsysteme der einzelnen Nationalwirtschaften völlig voneinander abweichen, obwohl es sich doch um Länder ähnlicher Wirtschaftsstruktur handelt. Wir müssen uns aber darüber klar sein, daß der Wirtschaftsraum der EWG ein Gebiet mit völ-

lig anderen Wirtschaftsvoraussetzungen darstellt. Wir können heute überhaupt noch nicht beurteilen, ob dieser Raum eines Zollschutzes bedarf, und schon gar nicht, wie hoch dieser Zollschutz im einzelnen sein muß. Man kann schließlich die Nöte von sechs Nationalwirtschaften nicht addieren und dann durch sechs teilen, um daraus die Nöte des künftigen Wirtschaftsgebietes zu berechnen. Welches mathematische Kunststück man auch vornehmen mag, ob man einen arithmetischen, einen gewogenen Durchschnitt oder einen geometrischen Durchschnitt berechnet, der neue Zolltarif wird immer zukunftsfern sein. Die Akzeptierung eines solchen künstlichen Gebildes läßt sich überhaupt nur verstehen aus dem Wunsche, den Zufall walten zu lassen, um langwierige Auseinandersetzungen zu vermeiden.

Das ist der grundsätzliche Fehler, den man nicht nur auf zollpolitischem Gebiet begeht, sondern auch bei der Abschätzung der Produktions- und Konsumkraft. Die neue Kombination der wirtschaftlichen Grundlagen, die durch den Zusammenschluß der Nationalwirtschaften ermöglicht wird, stellt etwas so Neues dar, daß sich die wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten der Zukunft nicht aus den wirtschaftspolitischen Gegebenheiten der bisherigen Nationalwirtschaften erkennen lassen. Deshalb dürfte der Streit um Zollsätze niemals eine derartige Bedeutung erlangen, daß an ihm der handelspolitische Zusammenschluß des größeren Europa scheitert.

Interessenten müssen Risiken eingehen

Das sollten sich besonders auch die Interessenten der verschiedenen Wirtschaftszweige sagen, denn

die neue Konstellation wird ungeheure neue Möglichkeiten schaffen, die sie auch bereitwillig nutzen werden. Natürlich geht jeder Wirtschaftszweig ein gewisses Risiko ein. Dieses Risiko geht aber auch jeder einzelne Betrieb ein, der sich zu einer Erweiterung seines Betriebs entschließt. Dieses Risiko wird ihn aber nie hindern, Investitionen vorzunehmen, wenn er sich daraus die Erweiterung seines Absatzes verspricht. Es ist auf jeden Fall töricht, einen wirtschaftspolitischen Schutz zu schaffen, wenn man noch nicht erkennen kann, ob die zukünftige Situation überhaupt schutzbedürftig ist. Man sollte lieber darauf bedacht sein, ausrei-

chende Möglichkeiten zu schaffen, um Härten auszugleichen, die im Einzelfall entstehen können.

Obwohl ein solcher handelspolitischer Zusammenschluß gerade keinen politischen Charakter tragen soll, scheint der Kampf um das Zustandekommen aber doch in erster Linie ein politischer Akt zu sein. Man sollte aber vermeiden, die politische Aversion, die man vielleicht gegen das Zustandekommen eines solchen Zusammenschlusses hat, mit wirtschaftlichen Sorgen zu kaschieren. Es hat sich stets gezeigt, daß auch unter veränderten Verhältnissen die Wirtschaft sich überraschend elastisch neuen Umständen anpaßt. (h)

Differenzierte Zolltechnik?

Wenn man die Frage nach dem Sinn und den Erfolgsmöglichkeiten einer zolltechnischen Harmonisierung aufwirft, so muß man sie in drei Hauptkomplexe unterteilen: den allgemein wirtschaftspolitischen, den spezifisch wirtschaftspolitischen und den eigentlich technisch-formalen.

Zusammenarbeit oder Zusammenwachsen?

Das allgemein wirtschaftspolitische Ziel einer engeren Zusammenarbeit zwischen EWG und EFTA könnte nur dann erreicht werden, wenn die ausgewogene Skala von Vorrechten und Verpflichtungen, wie sie letztlich der Vertrag von Rom darstellt, transponiert werden könnte auf die weitere Ebene. Es erscheint im Prinzip schwierig, den Gedanken einer bloßen Zollunion mit dem einer umfassenderen wirtschaftlichen Integration zu vereinbaren: es liegt zwischen beiden Begriffen eben nicht nur ein graduell-

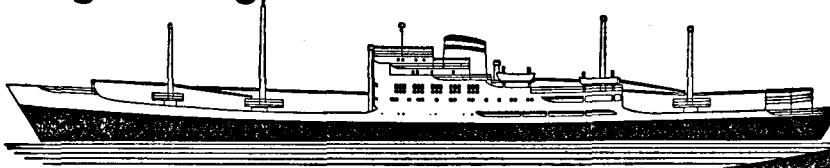
quantitativer, sondern ein fundamental-qualitativer Unterschied — der zwischen bloßer Zusammenarbeit und eigentlichem Zusammenwachsen.

Abbau von Handelshemmnissen steigert die Produktivität

In der spezifisch wirtschaftspolitischen Fragestellung muß man sich darüber klar sein, was man eigentlich will. Es ist ja keineswegs so, daß ein Land mit dem Abbau seiner Zollmauern Nachteile erleidet: Die Lehre vom internationalen Handel hat längst schlüssig belegt, daß selbst eine einseitige Entwaffnung, ein Verzicht auf eigene Zollmauern für das Land, das den Mut dazu hat, unleugbare Vorteile für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mit sich bringt.

Der ganze Streit bei der Reziprozität solcher Maßnahmen des Abbaus von Handelshemmnissen geht letztlich nur darum, daß man den Verzicht auf eigene Zölle gleich-

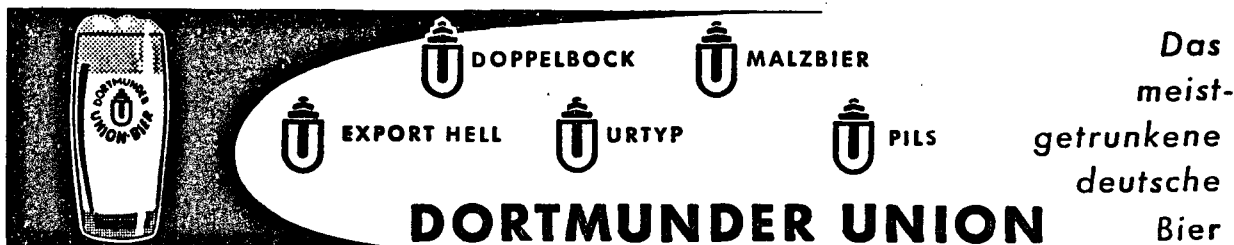
Regelmäßige Liniendienste nach allen Teilen der Welt



HAMBURG-AMERIKA LINIE



**HAMBURG 1
BALLINDAMM 25**



zeitig als Handelsobjekt benutzt, um die anderen zu einem gleichen Verzicht zu veranlassen — im Interesse der Förderung des eigenen Exports. Dabei wird nur zu leicht übersehen, daß ein Land schon durch den Abbau eigener Handelshemmnisse derartige Produktivitätsvorsprünge erlangen kann, daß sein Export unter Umständen schon allein auf dieser Basis fremde Zollmauern zu überklettern vermag.

Hinter all dem steht in jedem Falle ein Überwiegen der beschäftigungspolitischen Erwägungen gegenüber dem Produktivitäts- und Kostendenken: man könnte sagen, daß das letztere das Denken der „Klassiker“ des 19. Jahrhunderts beherrschte, während die ersteren unserer Zeit das Gepräge geben. Paradox ist dabei nur, daß Länder wie Deutschland und England, die eine Massenarbeitslosigkeit viel intensiver erlebt haben, heute mehr auf den Produktivitätseffekt (billige Einfuhr) bedacht erscheinen als Frankreich, das besonders Angst um seine Exportmöglichkeiten in Europa hat, obwohl es nie eine allzu ernste Massenarbeitslosigkeit erlebte.

Wiederaufleben der Carli-Vorschläge?

Diese spezifischen Ängste um die Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Branchen, die keineswegs nur auf Frankreich begrenzt waren, haben nun aber zurückgeschlagen auf die Verhandlungen nicht nur zur „großen Freihandelszone“: sie haben nicht nur das ganze komplizierte Gedankengebäude differenzierter Außenzölle, gekoppelt mit Ursprungsbescheinigungen, zum Einsturz gebracht, sondern letztlich auch die Carli-Vorschläge zu einer Semi-Harmonisierung der Zolltarife. In beiden Fällen scheiterten diese Pläne — vor allem bei Frankreich — an der Sorge einerseits vor dem Eindringen außereuropäi-

scher Erzeugnisse aus „Niedrigerkostenländern“, zum anderen aber an der noch viel größeren Furcht, Produzenten in Ländern der Zone mit niedrigen Zollsätzen könnten billige Rohstoffe beziehen und damit unschlagbare Kostenvorsprünge erhalten und den Markt mit ihren Produkten beherrschen. Demgegenüber stand das Beharren der Briten auf ihren Präferenzzöllen für das Commonwealth.

Wenn es gelingen könnte, etwa in Anlehnung an ein Wiederaufgreifen der Carli-Vorschläge französische wie britische Besorgnisse zum Abklingen zu bringen, so gäbe es vielleicht noch eine Chance, um eine relative Umlenkung der Handelsströme in Europa zu vermeiden: inwieweit eine solche Veränderung in den Handelsrichtungen tatsächlich eintreten würde, bleibt ein Problem, das hier nur kurz gestreift werden soll. Tatsache ist jedenfalls, daß mit Großbritannien die EFTA als separates Unternehmen steht und fällt. Denn Neutralitätswünsche allein würden kaum genügen, um die anderen EFTA-Partner von einer engeren Zusammenarbeit abzuhalten, die ja noch einen Schritt vor der Assoziierung zur EWG stehen bleiben könnte.

Zolltechnisches Problem

Damit kämen wir also zum dritten Problem, dem zolltechnisch-formalen. Eine Reihe von Studien — vor allem britischer Institute, wie der „Economist Intelligence Unit“ und dem „Political and Economic Planning“ (PEP) — sind in jüngster Zeit an diese Fragen mit all dem Rüstzeug nüchterner ökonomischer Analysen herangegangen. Dabei war das Ergebnis wesentlich ermutigender als in den grob verallgemeinernden Kommentaren der Wirtschaftspresse des Kontinentes.

Betrachtet man das britische Schlüsselproblem, so entfällt zunächst einmal rund ein Viertel der

gesamten britischen Einfuhr — und auch ziemlich genau ein Viertel der Einfuhr aus dem Commonwealth —, wertmäßig gerechnet, auf Güter, für die weder Großbritannien noch die EWG in ihrem Außentarif Zölle erheben. Darunter fallen Rohwolle, Baumwolle, Jute, rohe Häute, Rohkupfer und eine Reihe von Erzen (Eisen, Zinn, Nickel, Chrom, Mangan). Blei- und Zinkerz sowie Bauxit werden zollfrei in die EWG-Länder importiert. Hier also ist gar nichts zu harmonisieren. Bei fast einem weiteren Fünftel der britischen Importe (12 % der Einfuhren aus dem Commonwealth) sind die Zollsätze Großbritanniens und der EWG nicht sehr unterschiedlich. Hier handelt es sich vor allem auch um Fertigwaren: dabei ist zu beachten, daß einige Güter, wie z. B. Schiffe und sogar (trotz theoretisch 12 % Zoll) Luftfahrzeuge, diese im Rahmen bestimmter Kontingente, zollfrei in die EWG importiert werden können; in der EFTA haben nur Briten und Norweger Zölle.

Man wird also unterstellen können, daß bei fast der Hälfte aller Importe wesentliche Schwierigkeiten gar nicht existieren. Bleibt nunmehr einerseits das Problem der „Liste G“, zum anderen das der Nahrungs- und Genußmittel, drittens das bestimmter Fertigwaren.

Die kritischen Güter

Artikel der „Liste G“ — um die EWG-Bezeichnung beizubehalten — umfassen ungefähr 18 % der britischen Importe, rund 14 % der Commonwealth-Einfuhr. In der Liste G waren am meisten umkämpft Rohblei, Rohzink und Aluminium; hier hat man sich in der EWG auf Zollsätze von jeweils 6,4 %, 5,3 % und 10 % geeinigt. Gegenüber der bisherigen zollfreien Einfuhr bei den beiden ersten Metallen in die Beneluxländer und nach Deutschland, bei dem letzten nach Benelux ist das eine Erhöhung, gegenüber den

französisch - italienischen Sätzen eine fühlbare Senkung; hinzu kommt, daß bei Aluminium bestimmte Mengen zum ermäßigten Satz von 5 % nach Benelux und in die Bundesrepublik eingeführt werden können. Großbritannien hatte bisher Zollsätze bei Blei, Zink und Aluminium von je 0,5 %, 1,7 % und (Aluminiumlegierungen und -produkte) 10—12 %; daneben steht die zollfreie Einfuhr aus dem Commonwealth. Bei Blei und Aluminium hat diese Zollfreiheit zum Vorherrschen der Commonwealth-Importe geführt, bei Zink zu einem Verhältnis 50 : 50.

Würde jetzt im Zuge einer Anwendung der EWG-Sätze eine Minderung der Commonwealth-Einfuhr in Großbritannien entstehen, so müßte man sich doch fragen, ob nicht der Anteil der Commonwealth-Einfuhren auf dem Kontinent stiege; bisher lag dieser bei Aluminium bei etwa 13 %, bei Blei bei 3 % und war bei Zink gleich Null. Ein Beitritt Großbritanniens würde jedenfalls eine Revision dieser EWG-Sätze unter dem britischen Stimmengewicht unvermeidlich machen. Bei diesen Rohstoffen erscheint eine solche Revision nicht unmöglich; die Vorzugsstellung der EWG-Exporteure bei Aluminium (Frankreich und Kamerun) wäre jedenfalls nicht endgültig.

Ein Sonderproblem stellt sich bei Rohöl; das ist in der EWG zollfrei, aber für Raffinerieprodukte dürfte es mittels eines differenzierten Zollsatzes eine Vorzugsstellung für Sahara-Öl geben. Aber eine solche Vorzugsstellung kann die französische Regierung ohnehin auch ohne

Präferenzen direkt auf administrativem Wege erreichen; damit fällt dieser Problemkomplex in den allgemein wirtschaftspolitischen Rahmen. Weichholz ist in der EWG zollfrei, Holzmasse hat 6 %, aber zollfreie Quoten, und bei Hartholz gibt es wahrscheinlich GATT-Verhandlungen zugunsten tropischer Commonwealth-Länder.

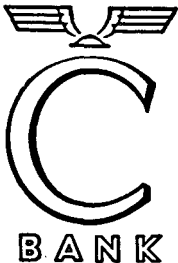
Lebens- und Genußmittelimporte

Damit bleibt das weitaus dornigere Problem der Lebens- und Genußmittelimporte. Für Großbritannien geht es hier, wenn man die entsprechenden Artikel der Liste G einrechnet, um nicht weniger als 37 % der Gesamt- und die Hälfte aller Commonwealth-Importe. Für die EWG gelten hier folgende Sätze: 9 % für Rohkakao, 16 % für Rohkaffee, 20 % für Weizen, Fleisch, 24 % für Butter, 30 % für Tabak, Mehl, bis zu 80 % für Zucker. Für Großbritannien liegen die Sätze generell zwischen 3,2 % und 5,9 % in der praktischen Inzidenz und erreichen nur bei Zucker 28 %; für Zucker zahlt auch der Commonwealth-Import noch 8,4 %, für Kakao und Kaffee 5,1 bzw. 1,5 %, aber im übrigen (Fleisch, Butter, Weizen) sind sie gleich Null. Das ist wirklich ein dorniges Problem: Hier geht es nicht um spezifische Kostenvorteile für bestimmte Produzenten, sondern um generell niedrige Lebenshaltungskosten, die die gesamte Lohnpolitik beeinflussen.

Aber es gibt noch folgendes zu bedenken: Erstens werden Olsaaten frei importiert, und praktisch haben gerade bei diesem Artikel die Commonwealth-Länder nicht zuletzt infolge staatlich-administrati-

ver Bindungen („bulk trade“) kaum eine Präferenz auf dem britischen Markt, den sie ohnehin beherrschen. Für Pflanzenöl ist der britische Zoll dem EWG-Zoll ungefähr gleich (10 %); hier spielt die Präferenz, aber da das Commonwealth den britischen Markt in beiden Fällen ohnehin behielt, würde sich in Verhandlungen mit der EWG ein echter Vorteil ergeben. Zweitens sind die Agrarimporte zwischen den EFTA-Mitgliedern ohnehin bilateralen Regelungen vorbehalten geblieben.

Echte Probleme für Commonwealth-Länder würden im Verhältnis zu assoziierten EWG-Gebieten bei Genußmitteln hauptsächlich bei Kakao (Ghana und Nigeria) und Tee (Indien, Ceylon) entstehen; gerade bei Kakao ist aber die Differenz EWG kontra britische Präferenz (9 : 5,1) gar nicht so groß. Bei Fleisch, Butter, Weizen und Tabak würde ein Beitritt Großbritanniens keinerlei Gegensätze zu assoziierten Gebieten auslösen, wohl aber bei einer Assoziation von Commonwealth-Ländern diesen Vorteile gegenüber Nicht-EWG-Ländern einräumen. Im übrigen erscheint als das große Problem der Agrarpolitik die Tatsache, daß gar nicht einmal die Zölle, sondern vielmehr die „Marktordnung“ innerhalb der EWG entscheidend für Verbrauch und Bezug sein wird — und damit wird in der Tat das Commonwealth wie auch Dänemark auf die Bedeutung einer Assoziation gerade im Hinblick auf die Mitwirkung an wirtschaftspolitischen Entscheidungen deutlich hingewiesen.



COMMERZBANK

AKTIENGESellschaft

Hauptverwaltungen in

DUSSELDORF · FRANKFURT (MAIN) · HAMBURG

In Berlin BERLINER COMMERZBANK Aktiengesellschaft

Geschäftsstellen überall in der Bundesrepublik und in West-Berlin

Es wäre paradox, wenn auf diesem Umwege die französische These vom Primat der wirtschaftspolitischen Probleme gerechtfertigt erschiene. Die ganze Frage der Agrarimporte in die EWG — mit oder ohne Großbritannien — ist eben nur zu regeln, wenn eine gemeinsame Agrarpolitik gefunden wird: Das zeigt, daß der Glaube an eine reine Freihandelslösung eben nicht gerechtfertigt war und daß es gerade in diesem wichtigsten Teilproblem keine Lösung der Zollfragen ohne Verschränkung der generellen Wirtschaftspolitik gibt.

Die Fertigwarengruppe

Bei der dritten Gruppe, der Gruppe der Fertigwaren, liegen die Probleme naturgemäß differenzierter. Der EWG-Vertrag dürfte zu einem Zollschutz für Maschinen, noch mehr für Kraftfahrzeuge, daneben auch für Papier und Chemi-

kalien führen. Aber dabei werden Commonwealth-Interessen wenig betroffen; der skandinavische Holz- und Papierexport würde ohnehin die zum Teil (z. B. für Zeitungspapier in Deutschland mit bisher Null, jetzt 7 %) entstehenden Zollmauern überklettern. Ein echtes Interesse der asiatischen Commonwealth-Länder ergibt sich bei Textilien. Aber hier hat selbst der EFTA-Vertrag aus Angst vor „Niedrig-Lohn-Importen“ Vorsichtsklauseln eingebaut (zwei von drei Hauptprozessen müssen innerhalb der EFTA vollführt werden). Die Frage bleibt offen, was in dieser gemeinsamen Angst aus dem „Loch“ der billigen asiatischen Baumwolltuchimporte nach England werden soll — was sollen die Leute uns eigentlich verkaufen, damit sie von uns kaufen können . . . ? (Kue)

Gesamteuropäische Interessen dürfen nicht mißachtet werden

Wer heute als EWG-Angehöriger eine Reise in das — man darf es aus dieser Blickrichtung wohl schon so nennen — zukünftige zollpolitische „Ausland“ unternimmt und dabei Gelegenheit und vor allen Dingen auch das Glück hat, freimütige und offene Gespräche über die derzeitige Entwicklung der europäischen Wirtschaftsintegration zu führen, dem muß auffallen, wie schnell sich doch in diesen Ländern das Gefühl einer handelspolitischen Spaltung breit gemacht hat. Denn, so kann man feststellen, man ist bereits geneigt zu differenzieren, und die Gegenüberstellung, die in der Formulierung von „we“ und „you“ zum Ausdruck kommt, muß jeden Betrachter nachdenklich stimmen, dem — trotz der sich aufdrängenden Entwicklung zur Großraumwirtschaft und trotz der Lösung gewisser politischer Tagesfragen durch den EWG-Zusammenschluß — letztlich doch eine gesamteuropäische Lösung am Herzen liegt.

Die Zollpolitik gewinnt an Bedeutung

Dem historischen Betrachter der europäischen Wirtschaftsgeschichte muß dabei doch auffallen, daß sich auf dem handelspolitischen Gebiet

im letzten Jahrzehnt die Diskussionsthemen erfreulich entwickelt und grundsätzlich gewandelt haben. Waren es z. B. vor nur zehn Jahren noch unangenehme Handelshemmnisse wie Kontingente, Quoten, multiple Wechselkurse und administrative Maßnahmen, die im Gespräch waren und hauptsächlich im Blickpunkt des Interesses standen, so ist es jetzt wieder die Zollpolitik und der konkrete Zollsatz, worauf sich in erster Linie die handelspolitischen Diskussionen beschränken. Dies muß offensichtlich so sein, denn je kleiner der Einfluß der quantitativen Maßnahmen auf die Außenwirtschaft wird, um so gleichartiger wird sich — ceteris paribus — das Interesse um die klassischen Werkzeuge der Handelspolitik lagern.

Arbeitsfähige Plattform für Gesamteuropa fehlt!

Die sich nun anbahnende Spaltung in Europa infolge der Gründung der EWG und der EFTA beunruhigt — und dies ist verständlich — in zunehmendem Maße die Außenwirtschaft. Bisher, so scheint es, sind sämtliche Bemühungen um einen Brückenschlag hauptsächlich aus politischen Gründen, aber auch an wirtschaftlichen

Schwierigkeiten gescheitert. Der kritische Beobachter der jüngsten europäischen Integrationsentwicklung darf aber nun auf keinen Fall mit in den Trott verfallen, einfach der EWG und der Aktivität der EWG-Kommission die Schuld an dem derzeitigen Integrationsdilemma zuzuschieben. Man sollte nicht verkennen, welche Impulswirkungen die EWG-Gründung tatsächlich mit sich führte. Gewiß mag es richtig und politisch klug gewesen sein, das Tätigkeitsfeld der EWG-Kommission wieder auf die Exekutivebene zu beschränken. Zweifelhaft erscheint aber, ob der Ministerrat in der gegenwärtigen Form das entstandene Vakuum ausfüllt. Was Europa nämlich heute fehlt, ist eine arbeitsfähige gesamteuropäische Plattform, auf der über die weitere Entwicklung der Integrationsbemühungen gemeinsam verhandelt werden könnte. Was Europa heute braucht, ist ein neuer Verhandlungsboom, die Bereitschaft zu Detailverhandlungen nach der pragmatischen Methode, um soweit wie möglich zu verhindern, daß neue Zollpräferenzräume überhaupt erst entstehen. Welche Möglichkeiten bieten sich hier aber an? Wie groß sind in Wirklichkeit die Gegensätze zwischen den beiden Gruppen? Nur aus diesem Blickwinkel kann man heute noch Wege suchen, weil eine Annäherung — wollte sie nicht dem EWG-Vertrag und dem EWG-Prinzip zuwiderlaufen — nur noch auf Gruppenebene angestrebt werden kann.

Englands Bindung ans Commonwealth

Ein entscheidendes Hindernis auf dem Wege zur Suche nach einem Brückenschlag zwischen den beiden Gruppen, EWG und EFTA, ist die traditionelle Bindung Großbritanniens zum Commonwealth. Diese Bindungen lassen sich nicht einfach quantifizieren. Sie werden ferner auch kaum noch durch eine Zollpräferenz gehalten. Sie sind aber weit stärker, als allgemein von Außenstehenden übersehen und beurteilt werden kann.

Wie die überparteiliche britische Forschungsorganisation „Political and Economic Planning“ kürzlich festgestellt hat, ist die zollpolitische Bedeutung der Empire Pre-

ference immer mehr zurückgegangen. So z.B. beziffert sich nach Angaben dieser Stelle die Präferenzmarge für die zur knappen Hälfte zollbegünstigt hereingekommene britische Einfuhr aus den Commonwealth-Ländern im Jahre 1957 durchschnittlich nur noch auf rd. 4,5% (1937 noch 10 bis 12%). Die hauptsächliche Stütze der Commonwealth-Exportländer ist weniger die derzeitige Zollpräferenz als die bloße Existenz eines mit einem Absatzgarantiesystem verbundenen Präferenzraumes. Auch der Beitritt Dänemarks und anderer Länder zur EFTA ist bekanntlich ebenfalls entscheidend durch großzügige Absatzversprechungen vorangetrieben worden.

Einer Annäherung der beiden Wirtschaftsgruppen EWG und EFTA steht deshalb gegenwärtig hauptsächlich die Ausklammerung der Agrarwirtschaft entgegen. Wenn auch statistisch nachgewiesen werden kann, daß der britische Importbedarf schon seit einiger Zeit nicht mehr mit den wachsenden Produktionsüberschüssen der Commonwealth- und anderer assoziierter Agrarländer Schritt zu halten vermag, so werden aber diese Länder so lange kaum einer Annäherung Großbritanniens an den Gemeinsamen Markt zustimmen, wie nicht auf erweiterter europäischer Basis den Exportinteressen insbesondere der Überseeländer entsprechend entgegengekommen wird. Eine Synthese EWG—EFTA darf aber auch nicht dort gesucht werden, wo Kapitulation einer Gruppe verlangt wird.

Selektive Zollkonzessionen auf Gegenseitigkeit

Ein beschreibbarer Weg scheint nun der zu sein, wo versucht wird, über selektive Zollkonzessionen und auf der Basis weitgehender absoluter Gegenseitigkeit die Tendenz eines Präferenzraumes und einer Diskriminierung erst gar nicht aufkommen zu lassen. Lösungsmöglichkeiten der Spaltungsproblematik bieten sich ferner durch großzügige beiderseitige Zollsensenkungen an. Die Aufstellung des gemeinsamen EWG-Außentarifes — unvermeidliches Requisit einer Zollunion — ist problematisch in sich selbst. Er ist vielleicht ein

unwirtschaftliches Produkt von Rechenoperationen, als deren Ergebnis ein Quasi-Hochschatztarif herauskam. Er ist aber eine Basis, von der aus versucht werden sollte, extreme Härten durch gegenseitige Verhandlungen auszuschalten. Diese Bereitschaft sollte sofort ausgesprochen und in die Tat umgesetzt werden. Haben sich nämlich überhaupt erst Handelsverlagerungen angebahnt, so wird es mit der Zeit

immer schwieriger werden, sie wieder rückgängig zu machen. Man sollte deshalb unablässig im Gespräch bleiben, um eine Spaltung erst gar nicht aufkommen zu lassen. Blinder Eifer in der Forcierung einzelner Gruppeninteressen schadet nur, denn die große europäische Gefahr beginnt da, wo die gesamteuropäischen Interessen vielleicht mißachtet oder vergessen werden. (W.G.-F.)

Wirksamkeit der Entwicklungshilfe

Überall macht man sich Gedanken darüber, wie es möglich ist, die Entwicklungshilfe wirksamer zu gestalten, zumal wir beobachten müssen, daß die in ihrer Höhe viel geringere Entwicklungshilfe des Ostblocks auf junge Nationen oft einen größeren Anreiz ausübt. Gewiß, zum Teil liegt es daran, daß die westlichen Spender der Entwicklungshilfe vielfach die Kolonialherren von früher waren und daß infolge dieser vom Ostblock geschickt ausgenutzten Tatsache diesen jungen Völkern die vom Westen gewährte Entwicklungshilfe als ein Imperialismus moderner Prägung erscheint. In diesem Zusammenhang steht es denn auch, wenn vom Westen ziemlich unverhüllt die Entwicklungshilfe als eine wichtige Aktion in der großen Auseinandersetzung zwischen Ost und West bezeichnet wird. Wie steht es also mit der gepriesenen Voraussetzungslosigkeit jener Entwicklungshilfe, die doch aus Menschenfreundlichkeit gewährt werden soll?

Zunächst einmal muß man sich zur Vermeidung jedes Mißverständnisses darüber klar sein, was als Entwicklungshilfe verstanden werden soll. Von vornherein müßte man jede Aufwendung ausschalten, die zur Förderung des Exports der Industrieländer gemacht wird. Solche Aufwendungen sind rein kommerzieller Natur und dienen dem eigenen Interesse. Darunter gehören auch alle Bürgschaften und Garantien, die zur Abdeckung des wirtschaftlichen und politischen Risikos gewährt werden. Auch Investitionskredite privater Firmen oder Konsortien, die zur Errichtung industrieller Anlagen gegeben werden, die nach Fertigstellung doch eine baldige Rentabilität versprechen, aus der der Kapitaldienst und die Amortisation erfolgen sollen, stellen nur recht bedingt eine Entwicklungshilfe dar. Keinesfalls stellen Kredite, die im laufenden Handelsverkehr eingeräumt werden, Entwicklungshilfe dar. Doch auch Militärhilfe ist in keinem Fall Entwicklungshilfe, denn sie wird ja meist zu dem Zweck und mit der Absicht einer politischen Bindung gegeben. Sich darüber klar zu sein, ist Voraussetzung für die Sauberkeit, mit der Entwicklungshilfe gewährt werden soll.

Entwicklungshilfe in jenem engeren Sinne können nur Investitionsmittel darstellen, die ausschließlich zu dem Zweck gewährt werden, ohne jede direkte Rentabilitätsrechnung die wirtschaftlichen Voraussetzungen zu schaffen, die notwendig sind, um Vorhaben zu ermöglichen, die eine wirtschaftlich bessere Versorgung der Bevölkerung garantieren, also in erster Linie das, was man unter Ausbau der Infrastruktur versteht.

Diese Kredite müssen zweckmäßigerweise als Geschenke oder später verzinsbare und amortisierbare Kredite, nämlich dann, wenn der wirtschaftliche Nutzen fühlbar wird, gewährt werden. Im allgemeinen können solche Investitionsmittel nur von öffentlichen Institutionen an öffentliche Institutionen gegeben werden. Man soll dann auch nicht darüber klagen, wenn ein Teilbetrag solcher Hilfe einmal in korrupte Kanäle fließt: das ist unvermeidbar, denn es leben überall nur Menschen mit ihren Schwächen.

Im Interesse der Voraussetzungslosigkeit wäre es besser, wenn die Gewährung der Entwicklungshilfe von einer allumfassenden Institution des Westens, die aber keinen bankmäßigen Charakter haben darf, erfolgen würde und wenn die Vertreter der Entwicklungsgebiete selbst diesen Pool verteilen würden, um jedes auch indirekte Interesse der Kreditgeber auszuschalten. Stellt aber nicht schon die Rolle in der Ost-West-Auseinandersetzung, die wir der Entwicklungshilfe zugegebenermaßen beimessen, eine Durchbrechung der Voraussetzungslosigkeit dar? Wir sind davon überzeugt, daß die menschenwürdige Existenz der Bewohner der Entwicklungsgebiete dazu beitragen wird, ihnen die Freiheit des Entscheids zu sichern. Und diese Freiheit des Entscheids ist wichtiger als alle politischen Doktrinen. (sk)