

Jacobs, Alfred

Article — Digitized Version

Zollpolitik zugunsten der Entwicklungsländer

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jacobs, Alfred (1967) : Zollpolitik zugunsten der Entwicklungsländer, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 11, pp. 561-564

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/133778>

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.

Zollpolitik zugunsten der Entwicklungsländer

Prof. Dr. Alfred Jacobs, Bremen

Unter den vielfältigen Formen der Entwicklungshilfe ist die sogenannte Handelshilfe, die den Absatz von Erzeugnissen der Entwicklungsländer in Industrieländern fördern soll, bisher nur in geringem Umfange praktiziert worden. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit hat hierzu bereits Ende 1964 ein Gutachten¹⁾ erstattet, in dem auch zollpolitische Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer empfohlen wurden. In die gleiche Richtung laufen seit Jahren Vorschläge der Entwicklungsländer und Beratungen internationaler Gremien wie UNCTAD, GATT, OECD und EWG. Die zentrale Stellung nimmt bei diesem Problem das GATT ein.

Die Bestrebungen des GATT sind auf einen weltweiten Abbau von Handelshemmnissen aller Art, vor allem von Einfuhrzöllen und von mengenmäßigen Beschränkungen der Einfuhr, gerichtet. Dabei spielt das Prinzip der Gleichbehandlung, wie es in der Meistbegünstigungsklausel zum Ausdruck kommt, eine wichtige Rolle. Es ist indes die Frage, ob nicht auch Teilbegünstigungen zur Ausweitung des Welthandels beitragen können. Andererseits kann jede Teilbegünstigung aber auch eine Diskriminierung anderer Handelspartner mit sich bringen, zu fehlerhafter Standortwahl für die Produktion führen und damit zu einem Hemmnis in der internationalen Arbeitsteilung werden. Zwischen diesen beiden Polen steht jede regionale wirtschaftliche Integration, die mit Zollsenkungen zwischen den beteiligten Ländern verbunden ist. Nachdem aber vom GATT zwangsläufig die bei seiner Gründung (Inkrafttreten Januar 1948) bereits bestehenden Zollpräferenzen der Franc-Zone und des Commonwealth anerkannt werden mußten, gab es auch keine Möglichkeit, dem inneren Zollabbau der EWG, der EFTA sowie zwischen EWG und den assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar, der Assoziierung Griechenlands und der Türkei sowie der Bildung Gemeinsamer Märkte in Afrika, Mittel- und Südamerika zu widersprechen.

Aus dieser Logik heraus konnte auch der Vorschlag eines einzelnen entwickelten Landes (Australien), den Entwicklungsländern Zollpräferenzen zu gewähren, keinen grundsätzlichen Widerspruch finden. Wenn nun eine Anzahl von Industrieländern den gleichen Weg gehen will und dieser Weg von den Mitgliedern des GATT gebilligt wird, so ist die formale Voraussetzung für Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer gegeben. Insofern dürfte die Empfehlung der Welt-

handelskonferenz der Vereinten Nationen vom Jahre 1964, den Entwicklungsländern neue Präferenzen zu gewähren, ohne daß diese auch den entwickelten Ländern zugute kommen, Aussicht auf Erfolg haben. Die Vorarbeiten hierfür gehen bei den zuständigen Stellen weiter. Die USA haben sich grundsätzlich dazu bereit erklärt. Auch andere Industrieländer und — was hier besonders interessiert — die EWG bemühen sich um Beiträge zur Klärung der vielen offenen Fragen, welche die praktische Durchführung solcher Zollpräferenzen mit sich bringt.

DIE AUSWAHL DER WAREN

Die allgemeinste Form der Zollpräferenz bestünde darin, den Entwicklungsländern für sämtliche Waren bei der Einfuhr in Industrieländer einen Zollvorteil in Form einer einheitlichen prozentualen Reduktion der allgemein zur Anwendung gelangenden Zollsätze zu bieten. Diese Regelung würde ihre Begründung darin finden, daß die in den entwickelten Ländern bestehenden Einfuhrzölle nach der Geschichte ihrer Entstehung ganz überwiegend einen Schutz gegen konkurrierende Industrieländer, nicht aber gegen Entwicklungsländer in der heutigen Terminologie darstellen sollten. Dies gilt vor allem für industrielle Halb- und Fertigwaren. Bei den Erzeugnissen der Landwirtschaft hat — auch in Deutschland — früher ein Schutzbedürfnis gegenüber klimatisch begünstigten Ländern bestanden, die ihre Agrarprodukte zu niedrigen Preisen an den Weltmarkt bringen konnten, und zwar solche Produkte, die auch in der heimischen Landwirtschaft erzeugt wurden. Von diesen Ländern rechnen heute jedoch die USA, Kanada, Südafrika, Australien, Neuseeland sowie die Länder des Ostblocks nicht zu den Entwicklungsländern. Als Konkurrenten für Produkte, die auch in der Landwirtschaft der EWG-Länder erzeugt werden, bleiben also nur Nordafrika und Südamerika für Getreide und ostasiatische Länder für Reis übrig. Für die wichtigen Erzeugnisse der heimischen Landwirtschaft (Getreide, Reis, Rindfleisch, Schweinefleisch, Milch und Milcherzeugnisse, Geflügelfleisch, Eier, Gemüse und Obst, Zucker, Wein) bestehen EWG-Marktordnungen, in denen die Einfuhrzölle meist durch variable Abschöpfungsbeträge ersetzt werden. Es wäre denkbar, für die aus Entwicklungsländern eingeführten Marktordnungswaren geringere Abschöpfungsbeträge zu erheben, so daß diese Länder für ihre Produkte einen höheren Preis erhielten als die übrigen Länder. Es mag sein, daß hiergegen technische Schwierigkeiten ins Feld geführt werden kön-

¹⁾ Vgl. Bulletin der Bundesregierung Nr. 148 vom 2. Oktober 1964.

nen; jedenfalls sollten die Marktordnungswaren nicht ohne weiteres als tabu gegenüber Einfuhrerleichterungen für Waren aus Entwicklungsländern betrachtet werden.

TROPISCHE PRODUKTE

Für tropische Produkte ist auf der Ministersitzung des GATT bereits im Mai 1963 der Vorschlag auf zollfreie Einfuhr in die entwickelten Länder angenommen worden. ²⁾ Die Einfuhrzölle für eine Anzahl tropischer Erzeugnisse hatten in den meisten Industrieländern ursprünglich fiskalischen Charakter, weil sie als Luxusgüter angesehen wurden; nur zum geringen Teil wurde indirektes Schutzbedürfnis, z. B. bei einigen Gewürzen, geltend gemacht. Beide Argumente haben inzwischen ihre Berechtigung verloren. Noch fehlt es aber an einer Liste, welche Waren als „tropische Produkte“ im Sinne einer Präferenzpolitik anzusehen sind. Dazu könnten gehören: Maniok (Futtermittel), echter Sago (Lebensmittel), Bananen (hierfür hat die Bundesrepublik Deutschland bereits ein zollfreies Kontingent), Kokosnüsse, Paranüsse und Kaschunüsse, Datteln, Ananas, Mango, Pfeffer, Piment, Zimt, Gewürznelken, Muskat und Kardamomen, Safran, Ingwer (einige Gewürze sind für den industriellen Gebrauch zollfrei), Gewürzmischungen (Currypulver), Kaffee, Kakao, Mate. Für diese Waren könnten die Einfuhrzölle in den Industrieländern überhaupt abgeschafft werden; mindestens wären Null-Präferenzen für die Entwicklungsländer angebracht. Für Tee wurde bereits Zollfreiheit vereinbart. Vanille ist in der EWG praktisch zollfrei, weil sie ganz überwiegend aus assoziierten Gebieten eingeführt wird; für die Einfuhr aus Indonesien muß dagegen ein Zoll von 11,5% entrichtet werden. Ein besonderes Problem bilden die Verbrauchsteuern auf tropische Erzeugnisse. Sinngemäß müßten diese Steuern abgeschafft werden, wie es vom GATT 1963 empfohlen wurde. Die in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Kaffeesteuer ist aber ohne einen grundsätzlichen Umbau im Steuersystem nicht entbehrlich. 1966 erbrachte sie 948 Mill. DM bei einem Einfuhrwert von 1139 Mill. DM für Kaffee. Entsprechendes gilt auch für die Belastung des Kaffees in Italien. Die Teesteuer erbrachte 1966 33 Mill. DM bei einem Einfuhrwert von 45,3 Mill. DM. Außerdem müßten diese beiden Steuern in einer gewissen Relation zueinander bleiben, weil beide Getränke bis zu einem gewissen Grade gegeneinander substituierbar sind. Bei Zitrusfrüchten, die sowohl in Entwicklungsländern als auch in Industrieländern erzeugt werden, ist den letzteren ein Schutzbedürfnis zum Teil nicht abzuspüren, doch könnten im jahreszeitlichen Ausgleich auch hier Einfuhrerleichterungen für Entwicklungsländer zugestanden werden. Dies gilt insbesondere für Pampelmusen, die ab Mitte 1968 mit einem EWG-Außenzoll von 12% belastet sind gegenüber einem Zoll der Bundesrepublik von 5% im Jahre 1957.

²⁾ Auswertung der Dokumentation der Welthandelskonferenz, S. 436, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Stuttgart 1966.

ZOLLFREIHEIT FÜR GRUNDSTOFFE

Zu den Vorschlägen der Entwicklungsländer gehört auch die Zollfreiheit für Grundstoffe. Gemeint sind hiermit Grundnahrungsmittel und industrielle Rohstoffe; eine konkrete Liste wurde bisher jedoch nicht veröffentlicht.³⁾ Vorschläge der Entwicklungsländer hinsichtlich der industriellen Rohstoffe würden die EWG-Länder jedoch kaum betreffen, weil hier die Rohstoffeinfuhr fast ganz zollfrei ist. Gewünscht wird aber auch der Fortfall von Einfuhrzöllen für Rohstoffe in halbveredelter oder veredelter Form. Hier wäre also ebenfalls an Zollpräferenzen zu denken, z. B. für NE-Metalle (Rohblei, Rohzink, Rohaluminium u. a.) sowie für einfach bearbeitete Waren aus diesen Materialien. Hierbei handelt es sich um leicht standardisierbare Waren wie z. B. Platten und Stäbe. Anders liegt es bei bearbeiteten Textilrohstoffen, bei denen das Ausgangsmaterial schon sehr unterschiedlich und die Nachfrage außerordentlich differenziert ist.

Tabelle 1
Einfuhr der EWG-Länder im Jahre 1965
(in Mill. \$)

Teile 1)	Herkunft aus			
	Welt	EWG	Entwicklungs-ländern 2)	davon assoziierte Übersee-länder 3)
0 Lebende Tiere und Nahrungsmittel	8027	2388	2615	542
1 Getränke und Tabak	820	239	272	157
Zusammen:	8847	2627	2887	699
2 Rohstoffe außer mineralen Brennstoffen	7794	1449	2417	475
3 Minerale Brennstoffe u. ä.	5466	956	3714	476
Zusammen:	13260	2405	6131	951
4 Tierische und pflanzliche Öle und Fette	522	85	261	94
5 Chemische Erzeugnisse	2965	1607	70	10
6 Bearbeitete Waren nach Beschaffenheit	10214	5827	1002	283
7 Maschinen und Fahrzeuge	8823	5324	19	1,4
8 Sonstige bearbeitete Waren	3135	1887	115	1,2
Zusammen:	25659	14730	1467	390
9 Sonstige Waren und Vorgänge	1224	663	37	6
Insgesamt:	48990	20425	10522	2046

1) Das Internationale Warenverzeichnis wird nach Teilen, Abschnitten, Gruppen, Rubriken und Positionen gegliedert.

2) Klasse 2 der Statistik.

3) Einschließlich überseeische Departments und Algerien (Gebiete AOM der Statistik).

Die weitaus größte Einfuhr aus Entwicklungsländern entfällt bisher auf Nahrungsmittel und industrielle Rohstoffe. Handelserleichterungen für diese Waren würden den Entwicklungsländern auf breiter Basis relativ schnell Vorteile bringen. Das schließt nicht aus, daß auch die Möglichkeit von Zollpräferenzen für industrielle Enderzeugnisse untersucht wird. Eine Anzahl von Entwicklungsländern hat hierfür dem GATT und der UNCTAD Vorschlagslisten geliefert. Leider haben die Länder aber nur die Zollpositionen genannt, ohne irgendwie zu begründen,

³⁾ Auswertung der Dokumentation der Welthandelskonferenz, a.a.O., S. 159.

warum sie sich für diese Artikel einen Absatz in den Industrieländern versprechen. Sie wünschen Zoll-erleichterungen, weil sie wissen, daß sie unter den gegebenen Bedingungen nicht wettbewerbsfähig sind. Sie sind es um so weniger, als die herkömmlichen Zölle der Industrieländer für Fertigwaren meist höher liegen als die Zölle für Rohstoffe und Halbwaren und damit einen progressiven Schutz der Verarbeitungsstufe bedeuten. Gehen doch die Zollsätze für Fertigwaren im EWG-Außentarif bis zu 20 %, und wenn man bei einem ungefähren Durchschnitt von 15 % eine Veredelungsmarge von 50 % annimmt, so bedeutet dies einen Zollschutz von 30 % auf die Verarbeitungsstufe.

Ogleich die Vorschlagslisten der Entwicklungsländer sich auf alle Kapitel des Zolltarifs beziehen, soll in den kommenden Verhandlungen speziell über Halbfertig- und Fertigwaren gesprochen werden.

STRUKTUR DER EINFUHR

Die Einfuhr der EWG-Länder aus den Entwicklungsländern (Klasse 2 der EWG-Statistik) betrug im Jahre 1965 10,5 Mrd. \$. Hiervon kamen für 2,0 Mrd. \$ aus assoziierten Überseegebieten, vor allem also aus den der EWG assoziierten 17 afrikanischen Staaten und Madagaskar, die voraussichtlich ab Mitte 1968 volle Zollfreiheit bei Einfuhr in die EWG genießen werden. Die externe Einfuhr der EWG (Einfuhr insgesamt

minus Einfuhr aus EWG-Ländern sowie aus überseeischen assoziierten Ländern und Gebieten) betrug 26,5 Mrd. \$, davon 8,5 Mrd. \$, also 32 %, aus externen Entwicklungsländern.

Tabelle 2

Struktur der Einfuhr

Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	2,2 Mrd. \$	26 %
Rohstoffe und mineral. Brennstoffe	5,2 Mrd. \$	61 %
Bearbeitete Waren	1,1 Mrd. \$	13 %
Zusammen	8,5 Mrd. \$	100 %

Der hohe Betrag von 1,1 Mrd. \$ für „Bearbeitete Waren“ täuscht jedoch insofern, als NE-Metalle wie Kupfer, Blei, Zink, Zinn, Aluminium usw. als „bearbeitet“ gelten, während nur die Erze als Rohstoff angesehen werden.

Die Abschnitte des Teiles 6 „Bearbeitete Waren“ zeigten 1965 eine Gliederung, wie sie sich in der Tabelle 3 zeigt.

Zwei Drittel der externen EWG-Einfuhr dieses Abschnitts aus Entwicklungsländern entfielen allein auf NE-Metalle. Den nächstgrößten Posten mit 18 % bilden die Erzeugnisse der Textilwirtschaft. Läßt man die NE-Metalle unberücksichtigt, so betrug die externe Einfuhr der EWG an industriellen Halb- und Fertigwaren (Teile 4 bis 8 der EWG-Statistik) aus den Entwicklungsländern nur 600 Mill. \$ oder nur 7 % der gesamten externen Einfuhr der EWG aus Entwicklungsländern. Diese Einfuhr konkurriert mit einer um



KONTAKT ÜBER JAHRZEHNTE

zu vielen Kunden spricht für gute Zusammenarbeit und bestätigt das uns entgegengebrachte Vertrauen. Unsere Erfahrungen in allen Fragen der Geldanlage, des Kapitalmarkts und der Börse, der Kreditgewährung, des Außenhandels sowie des Zahlungsverkehrs stehen allen Geschäftsfreunden zur Verfügung und gewährleisten fachgerechte Beratung. Wir unterhalten Geschäftsstellen an allen wichtigen Plätzen der Bundesrepublik, einschl. West-Berlin.

DRESDNER BANK

DUSSELDORF • FRANKFURT A. M. • HAMBURG
IN BERLIN: BANK FÜR HANDEL UND INDUSTRIE AG.
AFFILIATION: DEUTSCH-SÜDAMERIKANISCHE BANK AG. HAMBURG

rund 13mal so großen Einfuhr von 7,6 Mrd. \$ aus anderen Nicht-EWG-Ländern, d. h. hauptsächlich aus Industrieländern, die nicht der EWG angehören.

Tabelle 3
EWG-Einfuhr an bearbeiteten Waren 1965
(in Mill. \$)

Abschnitte	aus Entwicklungsländern	davon aus assoz. Überseeländern
61 Leder, Lederwaren, zugerichtete Pelzfelle	33,9	0,5
62 Kautschukwaren	1,5	0
63 Holz- und Korkwaren, ausgenommen Möbel	12,2	7,5
64 Papier, Pappe und Waren daraus	5,3	3,4
65 Garne, Gewebe, Textilfertig- waren u. verwandte Erzeugnisse	132,3	3,7
66 Waren aus mineral. Stoffen, anderweitig nicht genannt	64,1	1,0
67 Eisen und Stahl	23,9	19,3
68 NE-Metalle	725,0	247,7
69 Metallwaren	4,1	0,2
Teil 6 zusammen	1002,3	283,4

Abgesehen von der großen Eigenproduktion der EWG als Ganzes müßten die Entwicklungsländer einer so überragenden Konkurrenz gewachsen sein. Ob ihnen dabei eine Zollpräferenz viel nützen kann, erscheint allerdings fraglich, aber man sollte versuchen, durch eine Zollpräferenz die Entwicklungsländer zu einem solchen Wettbewerb zu ermutigen.

DIE AUSWAHL DER LÄNDER

Nach der Definition der EWG-Statistik sind als Entwicklungsländer (Klasse 2 der Handelsstatistik) alle

nichteuropäischen Länder außer USA, Kanada, Südafrika, Japan, Australien und die kommunistischen Länder anzusehen. Im ganzen gibt es mehr als 100 außereuropäische Entwicklungsländer bzw. -territorien, darunter die Besitzungen von Industrieländern, z. B. Hongkong. Eine allgemein gültige Liste der Entwicklungsländer gibt es nicht. Es dürfte daher schwierig sein, einheitliche multilaterale Zollabkommen zwischen „Entwicklungsländern“ und „Industrieländern“ zu treffen. Wohl aber besteht die Möglichkeit, daß die Entwicklungsländer einzeln an die einzelnen Industrieländer herantreten, um in den Kreis der zollbegünstigten Länder aufgenommen zu werden. Dabei würden die Grundsätze der Reziprozität und der Meistbegünstigung nicht zur Anwendung gelangen. Allen Entwicklungsländern gegenüber sollte die Auswahl der zollbegünstigten Waren jedes einzelnen Industrielandes einheitlich sein, jedoch brauchen die Listen der Industrieländer untereinander nicht übereinzustimmen, wobei die EWG natürlich als einheitliches Zollgebiet gilt. Für den Anfang könnte eine befristete begrenzte Positivliste geschaffen werden, die im weiteren Verlauf in eine befristete begrenzte Negativliste abgewandelt werden könnte. Beide Listen müßten mit Schutzklauseln gegen unvorhersehbare Fehlentwicklungen ausgestattet werden. Daß derartige Zollpräferenzen erlöschen, falls ein begünstigtes Land das gewährende Land diskriminiert, z. B. durch Ausfuhr- oder Einfuhrbeschränkungen, Dumping, Verletzung des Ursprungszeugnisses, Eingriffe in Eigentumsrechte, dürfte ebenso selbstverständlich sein wie das politische freundschaftliche Verhalten der beiden Handelspartner zueinander.

Protektionismus in den USA

Günter Großer, Hamburg

Die Ankündigung des amerikanischen Präsidenten, der werde den vorliegenden Gesetzentwürfen zur Einführung von Importkontingenten seine Zustimmung versagen, unterstreicht die ernste Einschätzung, die diese Frage in jüngster Zeit erlangt hat. Für die breite Öffentlichkeit recht unvermittelt ist es nämlich in den USA während der letzten Wochen förmlich zu einem Aufstand der Protektionisten gekommen, denen die zunehmende Konkurrenz ausländischer Anbieter auf dem heimischen Markt ein Dorn im Auge ist. Was dabei für die Handelspartner auf dem Spiel steht, läßt sich daran ermesen, daß Westeuropa — klammert man den innereuropäischen Handel aus — etwa ein Viertel seiner Ausfuhrerzeugnisse in den USA absetzt. Auch für die Bundesrepublik sind die USA — übertroffen nur von den beiden EWG-Partnern Frankreich und Holland — einer der wichtigsten Exportmärkte, der 1966 Waren im Werte von 7,2 Mrd. DM aufnahm.

Die Forderungen der Protektionisten haben vor allem eine mengenmäßige Begrenzung der amerikanischen

Einfuhr zum Ziel. Der Industrie ist es in außerordentlichem Maße gelungen, den Senat zu entsprechenden Initiativen zu veranlassen, die in der letzten Oktoberwoche in den handelspolitischen „Hearings“ des Finanzkomitees ihren einstweiligen Höhepunkt fanden. Es wurde offenbar, daß schließlich 90 von den 100 Senatoren zumindest eine von den zahlreichen vorgeschlagenen Kontingentierungen persönlich befürworteten. Je intensiver die Diskussion wurde, desto länger wurde die Liste der Schutz erheischenden Industriezweige. Zählt man alle Vorschläge zusammen, so sollen fast 80 % der zollpflichtigen Einfuhren Restriktionen unterworfen werden.

INNENPOLITISCHER DRUCK AUF DIE REGIERUNG

Es war von vornherein klar, daß die amerikanische Regierung nicht bereit war, auf die Linie der Protektionisten einzuschwenken. Dazu bedurfte es nicht einmal der schnell sich häufenden Proteste aus anderen Ländern, deren Zahl bereits über 40 hinausgehen