

Nier, Heinrich

**Article — Digitized Version**

## Die Diskussion über die Zollpräferenzen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Nier, Heinrich (1967) : Die Diskussion über die Zollpräferenzen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 12, pp. 626-630

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133790>

**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.*

# Die Diskussion über die Zollpräferenzen

Heinrich Niehr, Hamburg

Die Diskussion über Zollpräferenzen ist in den verflossenen drei Jahren vertieft worden. Einerseits hat man versucht, die Folgen abzuschätzen, die die Einführung von Zollpräferenzen für die Ausfuhr der Entwicklungsländer und damit für deren wirtschaftliche Entwicklung haben könnte. Jedoch erwies sich diese Analyse als außerordentlich schwierig, solange nicht bekannt war, welcher Art die zu gewährenden Zollpräferenzen sein würden (Höhe der Zollpräferenz, Umfang der Ausnahmelisten etc.). So kam der Bericht der „Vier Weisen“ der OECD vom Juli 1966 zu dem Ergebnis, daß der Nutzen sowohl der bestehenden Präferenzsysteme wie neuer Präferenzen schwer abzuschätzen sei.

Die Wirtschaftswissenschaft hat sich nur wenig mit der Frage der Folgen eines allgemeinen Präferenzsystems auseinandergesetzt. Jedoch scheint die Ansicht zu überwiegen, daß die Auswirkungen von neuen allgemeinen Präferenzen für die Ausfuhr der Entwicklungsländer nicht überbewertet werden dürfen, da andere Hindernisse, wie z. B. die Überbewertung der Währung und ein hoher Grad des Protektionismus, die Exportströme wesentlich stärker hemmen als die von den Industrieländern erhobenen Zölle. So kommt Johnson zu dem Schluß, „daß Präferenzen nichts nützen, wenn sie nicht von einer drastischen Reform der Politik der Währungsüberbewertung und protektionistischen Importsubstitution begleitet werden“. <sup>1)</sup>

Vor allem hat man sich jedoch seit 1964 Gedanken darüber gemacht, in welcher Form Zollpräferenzen gewährt werden sollten. Zu diesem Zweck ist im Rahmen der UNCTAD im Mai 1965 ein Sonderausschuß eingesetzt worden; im Juli 1966 und im Juli 1967 hat die Arbeitsgruppe Präferenzen des Fertigwarenausschusses der UNCTAD jeweils zwei Wochen darüber diskutiert. Die OECD hat ebenfalls Ende 1965 eine aus Vertretern der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, Frankreichs und der Bundesrepublik bestehende Expertengruppe einberufen, die im Juli 1966 ihren ersten Bericht vorgelegt hat und deren endgültiger Bericht im Herbst 1967 der OECD unterbreitet worden ist.

Als Folge dieser Diskussion haben die Vereinigten Staaten im Frühjahr 1967 einen Frontwechsel vollzogen. Nachdem sie jahrelang standhaft jeder Aufweichung der Meistbegünstigungsklausel widerstanden haben, erklärte Präsident Johnson am 12. April 1967 auf der Konferenz von Punta del Este, daß temporäre Zollpräferenzen für alle Entwicklungsländer

— von allen Industrieländern gewährt — ein möglicher Weg der Entwicklungsförderung seien. Auch die übrigen, den Präferenzen ursprünglich skeptisch gegenüberstehenden Industrieländer haben in der Präferenzfrage eine positivere Haltung als 1964 angenommen. Angesichts dieser Entwicklung scheint heute die Frage nach der Gewährung von Zollpräferenzen im grundsätzlichen entschieden, obwohl bisher nur wenige Industrieländer bindende Zusagen gemacht haben. <sup>2)</sup> Auch was die Anwendungsmodalitäten von Zollpräferenzen angeht, sind einige Fortschritte erzielt worden. So wird heute fast allgemein anerkannt, daß die Präferenzen nicht in selektiver Form, wie es 1964 einige EWG-Länder, vor allem Belgien, vorgeschlagen hatten, sondern in genereller Form, d. h. grundsätzlich für alle Industrieerzeugnisse und für alle Entwicklungsländer, eingeführt werden müßten. Ebenso besteht heute weitgehend Klarheit darüber, daß es nicht möglich sein wird, sich auf ein einziges, für alle Industrieländer völlig gleiches System (gleiche Erzeugnisse, gleiche Höhe der Zollpräferenzen, gleiche Ausnahmelisten etc.) zu einigen, sondern daß jedes Industrieland, gegebenenfalls unter Respektierung gewisser allgemeiner Grundsätze, sein individuell abgewandeltes System von Zollpräferenzen in Kraft setzen wird.

Offen bleiben jedoch zahlreiche technische Detailfragen, von denen die wichtigsten im folgenden kurz erläutert werden sollen.

## PRÄFERENZGEBER

Im Grundsatz ist man sich darüber einig, daß möglichst alle entwickelten Länder, einschließlich der Länder des Ostblocks, Präferenzen gewähren sollen. Das schließt nicht aus, daß einige Länder, die eine Zwischenstellung einnehmen zwischen Agrar- und Industrieland oder deren Entwicklungsstand vergleichsweise niedrig ist, entweder einen Sonderstatus beanspruchen oder aber sich außerstande sehen, überhaupt Präferenzen zu gewähren. So haben Kanada und Australien bereits zu verstehen gegeben, daß sie geringere Zollvorteile einräumen möchten als die übrigen Industrieländer. Auch Japan, dessen Ausfuhrinteressen durch die Einführung von Zollpräferenzen empfindlich geschädigt werden könnten, wird sich wahrscheinlich nicht in der Lage sehen, ein umfassendes System von Zollpräferenzen einzuführen.

Was die Ostblockstaaten angeht, so haben einige von ihnen, insbesondere Ungarn, die Tschechoslowakei

<sup>1)</sup> H. G. Johnson: Präferenzen — ein wichtiges Instrument der Entwicklungsförderung. In: WIRTSCHAFTSDIENST, H. 7 (1966), S. 375 f.

<sup>2)</sup> Es sei daran erinnert, daß Australien im Jahre 1966 einseitig ein begrenztes System selektiver Zollpräferenzen eingeführt hat, nachdem ihm dafür ein „waiver“ von seiten des GATT erteilt worden war.

sowie Polen, darauf hingewiesen, daß sie grundsätzlich bereit seien, Zollpräferenzen zu gewähren und daß derartige Zollpräferenzen im Rahmen ihres Wirtschaftssystems auch konkrete Auswirkungen für die Entwicklungsländer haben würden.

#### PRÄFERENZNEHMER

Es besteht Einmütigkeit darüber, daß grundsätzlich allen Entwicklungsländern Zollpräferenzen zu gewähren seien. Da es jedoch an objektiven Kriterien für die Definition eines Entwicklungslandes fehlt und die Gruppe der Entwicklungsländer weder vom Entwicklungsstand noch von der Wirtschaftsstruktur her in sich homogen ist, kann es nicht ausbleiben, daß es einige Grenzfälle gibt, die nur politisch geregelt werden können. Zu diesen Grenzfällen gehören einmal gewisse europäische Randländer (Griechenland, Türkei, Spanien, Portugal und Jugoslawien), zum anderen gewisse Länder des kommunistischen Herrschaftsbereiches (vor allem Kuba), ferner einige Länder, die nicht den Status eines selbständigen Staates haben (wie z. B. Hongkong) und schließlich Israel, das sich selbst zwar in die Reihe der Entwicklungsländer einordnet, jedoch aufgrund seines Lebensstandards und seiner Wirtschaftsstruktur schwerlich als solches anzusehen ist. Das UNCTAD-Sekretariat hat angesichts dieser Schwierigkeiten in einem Bericht<sup>3)</sup> vorgeschlagen, daß diejenigen Länder, die sich in ihren Beziehungen untereinander als Entwicklungsländer ansehen, eine vorläufige Liste der begünstigten Länder aufstellen sollten und daß die Industrieländer ihrerseits die Möglichkeit haben sollten, zu dieser Liste bestimmte Länder hinzuzufügen oder bestimmte Länder auszuschließen. Es läßt sich daher heute bereits vorhersehen, daß die Listen der begünstigten Länder in einigen Punkten unterschiedlich sein werden.

#### EINRÄUMUNG VON SONDERVORTEILEN

Von der Einführung von Zollpräferenzen für Industrieerzeugnisse würden gegenwärtig nur etwa 12 Länder, vor allem Hongkong, Mexiko, Indien, Jugoslawien, Formosa, in erheblichem Maße profitieren, da diese Länder zur Zeit 70 % der gesamten Halb- und Fertigwarenausfuhr der Entwicklungsländer auf sich vereinigen. Da es sich bei diesen Ländern zum großen Teil um solche handelt, die bereits ein verhältnismäßig hohes Pro-Kopf-Einkommen erreicht haben, ist verständlich, daß man sich Gedanken darüber macht, ob und in welcher Weise es möglich wäre,

<sup>3)</sup> Un système de préférence appliqué aux exportations d'articles manufacturés et semi-finis des pays en voie de développement en destination des pays développés. — TD/B/C.2/AC.1/7 vom 31. Mai 1967.

diejenigen Entwicklungsländer, die heute Industrieerzeugnisse nur in sehr bescheidenem Umfang ausführen, zu entschädigen. Mehrere Anregungen sind gemacht worden; insbesondere wird daran gedacht, Zollpräferenzen für einen längeren Zeitraum oder aber in stärkerem Maße (höhere Prozentsätze) zu gewähren.

Will man ein einzuführendes System der Zollpräferenzen nicht zusätzlich komplizieren (ohne daß dadurch wesentliche Vorteile erzielt werden), dann sollte man möglichst auf eine unterschiedliche Behandlung der Entwicklungsländer verzichten. Die Industrieländer können nach Ablauf der noch festzusetzenden Präferenzperiode erwägen, ob die Präferenzen nicht für eine Reihe von Entwicklungsländern verlängert werden können, ohne daß es ihnen jedoch möglich sein wird, heute bereits in dieser Hinsicht feste Verpflichtungen einzugehen. Zum anderen bleibt die Möglichkeit, einen gewissen Ausgleich zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder im Rahmen der technischen und finanziellen Hilfe zu schaffen.

#### FESTLEGUNG DES ZEITRAUMES

Wenn man sich im Grundsatz darüber einig ist, daß Zollpräferenzen zeitlich begrenzt sein sollen, so fehlt es bisher jedoch an einer konkreten Festlegung dieses Prinzips. Die Entwicklungsländer wünschen, daß Präferenzen solange gewährt werden, bis deren Ziele — Schaffung einer industriellen Basis und Verbreiterung der Ausfuhrstruktur — erreicht sein werden. In ihrer Sicht bilden Zollpräferenzen zweifellos für Jahrzehnte einen festen Bestandteil des Systems des internationalen Handels.

Die Industrieländer haben aus verständlichen Gründen Interesse daran, die zeitliche Dauer der Präferenzen einzuschränken oder mindestens einen Revisionsmechanismus einzubauen, da sich die Risiken mit zunehmender Zeitdauer schwerer abschätzen lassen.

Wie dem auch sein mag, es wird notwendig sein, eine Zeitspanne festzulegen, die so ausreichend bemessen ist, daß mittel- und langfristige Anpassungsvorgänge in den Entwicklungsländern ausgelöst werden können, ohne daß die Risiken für die Industrieländer unübersehbar würden.<sup>4)</sup> Es scheint, als ob ein Zeitraum von zehn Jahren einen akzeptablen Kompromiß zwischen den widerstreitenden Forderungen darstellen könnte. Es ist in der Tat kaum denkbar, daß sich die Industrieländer bereit finden, über einen

<sup>4)</sup> Es sei daran erinnert, daß Entwicklungsländer ihre Ausfuhr von Fertig- und Halbfertigerzeugnissen in die Industrieländer von 1961 bis 1965 jährlich um durchschnittlich mehr als 10 % haben steigern können.

**VEREINSBANK IN HAMBURG**  
Zentrale: Hamburg 11 Alter Wall 20-30 Telefon 36 10 61  
44 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL

längeren Zeitraum hinweg bindende, d. h. gesetzlich verankerte, Verpflichtungen einzugehen. Das schließt nicht aus, daß in einer Absichtserklärung bekundet wird, nach Ablauf der Präferenzperiode eine Verlängerung insbesondere für die Länder zu gewähren, die auf Grund ihrer wenig entwickelten industriellen Struktur nicht oder kaum von den Zollpräferenzen haben Nutzen ziehen können.

#### ZU PRÄFERENZIERENDE ERZEUGNISSE

Auch über diese Frage besteht im Grundsatz Einigkeit: Präferenzen sollen für alle Fertig- und Halbfertigwaren eingeräumt werden. Da es jedoch keine verbindliche Definition der Erzeugnisse gibt, die als Grundstoffe oder als Halb- und Fertigwaren anzusehen sind, kann nicht ausbleiben, daß in Grenzfällen Meinungsverschiedenheiten auftauchen.

Einmütigkeit herrscht zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern auch darüber, daß bestimmte Erzeugnisse auf Ausnahmelisten gesetzt werden können, sofern durch die Gewährung von Zollpräferenzen vitale wirtschaftliche Interessen der Zollpräferenzen gewährenden Länder aufs Spiel gesetzt werden. Selbstverständlich fordern die Entwicklungsländer, daß die Zahl der ausgeschlossenen Erzeugnisse so gering wie möglich ist und daß der Ausschluß auf Grund objektiver wirtschaftlicher Kriterien erfolgt.

Abgesehen davon tauchen zwei Sonderprobleme auf, wenn man die Erzeugnisse festlegen will, für die Präferenzen gewährt werden sollen. Da ist zunächst die Frage, was mit verarbeiteten Agrarerzeugnissen (Obst, Gemüse, Fisch, Fleischkonserven, Kakaobutter, Fruchtsäfte, etc.) geschehen soll. Einige Industrieländer, vor allem Frankreich, plädieren für den völligen Ausschluß dieser Erzeugnisse. Sie sind der Ansicht, daß als Fertigwaren und Halbfertigwaren nur die in Kapitel 25 bis 99 der Zollnomenklatur von Brüssel aufgeführten anzusehen sind.

Es scheint schwer vertretbar, dieser Forderung zu folgen, wenn man nicht den Anwendungsbereich der Zollpräferenzen in ganz entscheidendem Maße einschränken will. Gegenwärtig entfallen rund 20 % der Fertig- und Halbfertigwarenausfuhr der Entwicklungsländer auf verarbeitete Nahrungsmittel. Zum anderen ist auch schwer einzusehen, warum ein bestimmter Zweig der Industrie, die Nahrungsmittelindustrie, eine Sonderstellung erhalten sollte, wenn es darum geht, den Entwicklungsländern die Märkte stärker zu öffnen<sup>5)</sup>.

Die zweite Frage ist die, wie die Erzeugnisse zu behandeln sind, die gegenwärtig in Industrieländern mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen unterliegen, d. h. vor allem Erzeugnisse der Textil- und Bekleidungsindustrie. Zu diesem Punkt werden zwei gegensätzliche Thesen vorgetragen. Nach der einen, die insbesondere von den Vereinigten Staaten und Groß-

<sup>5)</sup> Selbstverständlich würden die Zollpräferenzen für verarbeitete Nahrungsmittel nur auf den Verarbeitungs- und nicht auf den Rohstoffteil gewährt werden.

britannien vertreten wird, sollte man für diese Erzeugnisse keine Zollpräferenzen gewähren, da auf diese Weise der Abbau der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen gehemmt werden könnte. Man sollte vielmehr versuchen, gleichzeitig mit der Gewährung von Zollpräferenzen auch ein verbindliches Programm für den Abbau der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen zu verabschieden. Nach der anderen These, die von Frankreich und zahlreichen Entwicklungsländern vertreten wird, darf das Vorhandensein von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen die Gewährung von Zollpräferenzen für diese Erzeugnisse nicht ausschließen.

Ökonomisch gesehen, scheint es wenig logisch, für Erzeugnisse, deren Angebot durch Einfuhrbeschränkungen künstlich verknappt wird und deren unbeschränkter Zugang zum Markt Störungen des Marktgefüges hervorrufen könnte, die Zölle durch Gewährung von Zollpräferenzen noch zu senken, sofern nicht zugleich auch das Angebot vergrößert wird, d. h. mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen abgebaut werden. Für die Entwicklungsländer ist es zweifellos sinnvoller, wenn sie ihr Hauptaugenmerk auf den Abbau der mengenmäßigen Beschränkungen richten, die ein stärkeres Handelshemmnis als die Zölle darstellen. Das gilt um so mehr, als bei Fortbestand der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen die Gewährung von Zollpräferenzen nicht zu einer mengenmäßigen Ausweitung des Handels, sondern allenfalls zu einer Erhöhung der Gewinnmargen des Einfuhr- und des Ausfuhrhandels führen kann.

#### HÖHE DER VERGUNSTIGUNGEN

Als die Zollpräferenzen 1964 erstmals gefordert wurden, ging es den Entwicklungsländern in erster Linie darum, im internationalen Handel gegenüber den exportierenden Industrieländern besser gestellt zu werden. Es war daher durchaus logisch, daß sie sich zunächst grundsätzlich mit Zollpräferenzen in Höhe von 50 % zufrieden gaben und Nullzölle nur für gewisse handwerkliche Erzeugnisse sowie für solche Positionen forderten, deren Zollsätze weniger als 10 % betragen. Inzwischen haben die Entwicklungsländer ihre Forderungen hochgeschraubt. Sie verlangen nicht mehr Besserstellung gegenüber den exportierenden Industrieländern, sondern Gleichstellung mit den Erzeugnissen der importierenden Industrieländer.

Die Industrieländer haben zu der Frage der Höhe der Zollpräferenzen bisher kaum Stellung genommen. Mit Nachdruck haben sich nur Frankreich und die Bundesrepublik für Nullzölle — allerdings im Rahmen von Zollkontingenten — eingesetzt.

Es scheint wichtig, darauf hinzuweisen, daß die Höhe der Zollpräferenzen, die Zahl der Erzeugnisse, die auf die Ausnahmelisten zu setzen sind, und die Wirksamkeit der vorgesehenen Schutzklauseln im Zusammenhang zu sehen sind. Wenn Nullzölle gewährt werden, werden die Industrieländer nicht umhin können, entweder eine größere Zahl von Erzeugnissen

auf die Ausnahmeliste zu setzen oder aber mengenmäßige Beschränkungen der zollbegünstigten Einfuhr vorzusehen, wie es der französische Vorschlag fordert. Daher ist es mehr eine Frage der politischen und administrativen Zweckmäßigkeit, ob stärker mit der Höhe der Zollpräferenzen operiert wird oder ob man die politisch und ökonomisch notwendigen Sicherheitsventile gegen Marktstörungen auf andere Weise in das System der Zollpräferenzen einbaut.

Es dürfte nicht realistisch sein, ein System vorzusehen, bei dem alle Erzeugnisse dem gleichen Präferenzsatz unterliegen. Dagegen ist es vorstellbar, daß man für Erzeugnisse, deren bestehende Zollsätze bereits sehr niedrig sind (z. B. bis zu 5 %) Nullzölle gewährt und für Erzeugnisse mit höheren Zollsätzen grundsätzlich eine Zollpräferenz von 50 %, eventuell bei einigen Produkten von 25 %, einräumt.<sup>6)</sup>

### SCHUTZ GEGEN MARKTSTÖRUNGEN

Wie auch immer die Zollpräferenzen künftig aussehen mögen, es scheint, daß kein Industrieland bereit ist, einen Blankoscheck zu unterschreiben. Man wird notwendigerweise gewisse Regeln vorsehen müssen, um eine übermäßige Einfuhr von zollbegünstigten Erzeugnissen aus den Entwicklungsländern zu verhindern. Das ist allgemein anerkannt, jedoch ist die Form einer solchen Schutzklausel einer der umstrittensten Aspekte des Zollpräferenzsystems überhaupt.

Zwei Formeln für eine Schutzklausel sind vorgebracht worden, die sich möglicherweise kombinieren lassen. Nach der einen soll den Industrieländern die Möglichkeit vorbehalten bleiben, im Fall einer schwerwiegenden Marktstörung eine Schutzklausel analog dem Verfahren Artikel 19 des GATT anzurufen und die Anwendung der Zollpräferenz für das betroffene Produkt vorübergehend auszusetzen. Diese Formel wird sowohl von den meisten Industrieländern, insbesondere von den Vereinigten Staaten, als auch von den Entwicklungsländern befürwortet. Allerdings wünschen letztere, daß ein Industrieland sein Verlangen nach vorübergehender Aussetzung der Zollpräferenz vor einem internationalen Gremium rechtfertigt.

Nach der zweiten Formel begrenzen die Industrieländer die zollbegünstigte Einfuhr auf einen bestimmten, für alle Produkte gleichen Prozentsatz des inländischen Verbrauchs (oder der Produktion) des betreffenden Erzeugnisses, gewähren dafür aber Nullzölle für grundsätzlich alle Erzeugnisse. Die Zollpräferenzen würden also nach diesem System im Rahmen von automatischen, d. h. auf Grund einer mathematischen Formel festgesetzten, Zollkontingenten gewährt werden. Dieses System, das französischem Scharfsinn entspringt, wird auch von der Bun-

<sup>6)</sup> Die Frage, von welcher Ausgangsbasis die Zollpräferenzen gewährt werden sollen, ist bisher noch gar nicht diskutiert worden. Es sollten jedoch aus politischen und praktischen Gründen kaum Zweifel bestehen, daß der Ausgangszollsatz identisch sein muß mit dem in der Kennedy-Runde ausgehandelten Zollsatz, selbst wenn dieser erst 1972 oder 1973 angewandt werden wird.

desregierung befürwortet, wohl weniger aus Überzeugung als um in einer so eminent wichtigen politischen Frage die deutsch-französische Einheit zu demonstrieren.

Nicht nur die eindeutige Ablehnung des Zollkontingentsystems durch die Entwicklungsländer, sondern auch Überlegungen ökonomischer und administrativer Art sprechen dagegen, daß die EWG-Länder, die in dieser wichtigen handelspolitischen Frage als Einheit handeln müssen, sich den zweifellos zunächst bestehenden französischen Vorschlag zu eigen machen.

Zunächst erhebt sich die Frage, in welcher Höhe des Verbrauchs der kritische Prozentsatz, bei dem Zollkontingente eingeführt werden können, festzusetzen sei. Sind 3, 5 oder 10 % als der richtige Satz anzusehen? Da die Höhe des Prozentsatzes nach den französischen Vorstellungen für alle Erzeugnisse gleich sein soll, hängt von ihr der Nutzen, den die Entwicklungsländer aus einem solchen System ziehen können, zugleich aber auch dessen Gefährlichkeit für bestimmte Industriezweige innerhalb der EWG entscheidend ab. Die Festsetzung dieses Satzes ist daher eine im höchsten Maße politische Frage, und es läßt sich unschwer voraussehen, daß eine Einigung darüber innerhalb der EWG nicht leicht zu erreichen sein dürfte.

Selbst wenn man eine Einigung über den kritischen Prozentsatz unterstellt, bleibt die Frage offen, auf welcher Basis im einzelnen der Prozentsatz zu ermitteln ist. Soll der Vergleich zwischen Einfuhr aus den Entwicklungsländern und Verbrauch innerhalb der EWG für jede einzelne Zollunterposition, für die ein eigener Zollsatz besteht, vorgenommen werden, oder soll man mehrere Zollunterpositionen zu Gruppen zusammenfassen? Abgesehen davon, daß die unzureichende Industriestatistik innerhalb der EWG auf absehbare Zeit kaum erlauben wird, den Vergleich für einige tausend Zollunterpositionen anzustellen, sprechen häufig auch ökonomische Argumente dafür, den Vergleich nicht auf der Basis der Zollunterpositionen vorzunehmen. Beispielsweise würde die Einfuhr von geknüpften Wollteppichen aus dem Iran, aus Indien und Afghanistan nach dem französischen System nicht begünstigt werden, wenn man berücksichtigt, daß die Zollunterposition keinem inländischen Produkt entspricht, da das Konkurrenzprodukt gewebte Teppiche sind. Es ist offenbar, daß die inländischen Teppichproduzenten in diesem Fall Interesse daran hätten, den Vergleich zwischen Einfuhr und Verbrauch auf die Zollunterposition zu beschränken, ein Verfahren, das von den Entwicklungsländern zu Recht kritisiert werden würde. Ähnliche Beispiele wie bei Teppichen lassen sich auch bei anderen Erzeugnissen (z. B. Ananaskonserven, Pampelmusensaft) finden. Angesichts der wirtschaftlichen Interessen, die auf dem Spiel stehen, läßt sich daher vorhersehen, daß es zu endlosen Debatten über die Frage der Vergleichsbasis kommen wird. Das gilt um so mehr, als man aus statistischen Gründen einfach gezwungen sein wird, bestimmte Umgruppierungen vorzunehmen.

Aus diesen verschiedenen Gründen wäre die EWG sicherlich gut beraten, wenn sie, wie es der Vorschlag der Kommission vom November 1966 vorsieht, ein Sicherheitsventil in ihr Präferenzsystem einbaute, das nicht auf Zollkontingenten, sondern auf dem Anrufen der Schutzklausel, durch die die Zollpräferenz für ein oder mehrere Erzeugnisse vorübergehend suspendiert werden kann, beruht. Dafür sprechen nicht nur politische und verwaltungstechnische Gründe, sondern auch die Tatsache, daß es bei der Mehrzahl der Zollpositionen in den nächsten zehn Jahren unnötig sein wird, irgendeine mengenmäßige Beschränkung vorzunehmen, da die Entwicklungsländer kaum als ernsthafte Anbieter auftreten werden.

#### NOTWENDIGE SCHRITTE DER INDUSTRIELÄNDER

Die zweite Welthandelskonferenz tritt im Februar 1968 in New Delhi zusammen. Wollen die Industrieländer vermeiden, daß sich bei den Entwicklungsländern eine Stimmung der enttäuschten Hoffnungen breit macht, erscheint es wichtig, daß sie sich zu einigen konstruktiven Maßnahmen aufrufen. Im Bereich der Grundstoffe dürfte kaum wesentliches auszurichten sein. Allenfalls könnte es gelingen, bis zum kommenden Frühjahr die Grundsätze eines Warenabkommens für Kakao unter Dach und Fach zu bringen. Aber das wird nichts Entscheidendes an der mangelhaften Stabilität der Rohstoffmärkte und an der teilweise wenig befriedigenden Erlössituation in diesem Bereich ändern. Auf dem Sektor der Fertig- und Halbfertigwaren können die Industrieländer sicherlich auf den positiven Ausgang der Kennedy-Runde verweisen; aber den Entwicklungsländern hat die Kennedy-Runde keine sehr wesentlichen Resultate gebracht. Daher sollten die Industrieländer — und in jedem Fall die EWG — versuchen, sich im Winter über die Grundsätze eines Präferenzsystems soweit zu einigen, daß sie in New Delhi verbindliche Zusagen über Beginn und Formen eines Präferenzsystems machen könnten.

Was die ökonomischen Auswirkungen von Zollpräferenzen angeht, so kann man sich der vorherrschenden Meinung anschließen, daß diese nicht allzu hoch veranschlagt werden dürfen:

Die meisten Zollpräferenzen werden Positionen betreffen, die von den Entwicklungsländern heute und auf absehbare Zeit noch nicht hergestellt werden.

Es wäre naiv zu glauben, daß dank der Zollpräferenzen — und seien sie auch beträchtlich — ein Strom von Investitionen in die Entwicklungsländer anlaufen würde. Dazu gibt es zu viele Faktoren, die die Zollvorteile mehr als aufwiegen, vor allem die mangelhafte politische und wirtschaftliche Stabilität und das Fehlen einer industriellen Basis. Das schließt nicht aus, daß in einigen Randländern, wie z. B. in Mexiko und den Mittelmeerländern, einige befruchtende Wirkungen für die Industrialisierung zu erwarten sind.

Die Produkte, die schon heute in großem Umfange in die Industrieländer exportiert werden, dürften zu einem erheblichen Teil auf die Ausnahmelisten gesetzt werden oder nur in beschränktem Genuß von Zollpräferenzen gelangen. Aber selbst wenn das nicht der Fall wäre, ist nicht sicher, daß die Reaktion auf die Zollpräferenzen eine Vergrößerung des Angebots und nicht bloß eine Erhöhung der Gewinnspanne wäre.

Bleibt die Gruppe der Erzeugnisse, die selbst auf absehbare Zeit nur in kleinen Mengen hergestellt und exportiert wird. Hier können Zollpräferenzen ohne viele Ausnahmen gewährt werden. Aber Auswirkungen auf die Ausfuhr sind nur zu erwarten, sofern die Entwicklungsländer gleichzeitig ihre Bemühungen zur Verbesserung der Qualität und zur Durchdringung der Märkte verstärken.

Da auf Fertigwaren und Halbfertigwaren gegenwärtig nur etwa 20 % der gesamten Ausfuhr der Entwicklungsländer entfallen und für eine Reihe von Produkten Zollpräferenzen entweder nicht gewährt werden oder wegen der bestehenden Nullzölle nicht gewährt werden können (z. B. Kupfer) ist einleuchtend, daß von der Gewährung von Präferenzen keinesfalls nachhaltige Wirkungen auf die globale Ausfuhr- und Devisensituation zu erwarten sind.

Wenn so der wirtschaftliche Wert der Zollpräferenzen eher zweifelhaft scheint, sollte man daraus für die Gestaltung eines Systems von Zollpräferenzen zwei Konsequenzen ziehen: Sie sollten verwaltungsmäßig so einfach wie möglich zu handhaben sein und möglichst ohne große Schwierigkeiten eine Rückkehr zum Prinzip der Meistbegünstigungsklausel gestalten; sie sollten sowohl in den Industrieländern, wo ein gewisser Einfuhrdruck für gewisse überkommene Industriestrukturen zweifellos von Nutzen sein würde, als auch für die Entwicklungsländer politisch annehmbar sein.

---

## BIBLIOGRAPHIE DER WIRTSCHAFTSPRESSE

Herausgeber: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv

Quellennachweis mit Legende zu Aufsätzen aus ausländischen Fachzeitschriften (monatlich rd. 400 Titel)

Jahresbezugspreis DM 120,—

VERLAG WELTARCHIV GMBH · 2 HAMBURG 20 · EPPENDORFER LANDSTRASSE 106

---