

Langhammer, Rolf J.

Working Paper — Digitized Version

Ungleich verteilte Kosten und Nutzen aus der regionalen Integration zwischen Entwicklungsländern: Erscheinungsbild und Bewältigungsversuche dargestellt am Beispiel der Zentralafrikanischen Zoll- und Wirtschaftsunion (UDEAC)

Kiel Working Paper, No. 32

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Langhammer, Rolf J. (1975) : Ungleich verteilte Kosten und Nutzen aus der regionalen Integration zwischen Entwicklungsländern: Erscheinungsbild und Bewältigungsversuche dargestellt am Beispiel der Zentralafrikanischen Zoll- und Wirtschaftsunion (UDEAC), Kiel Working Paper, No. 32, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2341>

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.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 32

"Ungleich" verteilte Kosten und Nutzen aus der regionalen Integration zwischen Entwicklungsländern.
Erscheinungsbild und Bewältigungsversuche dargestellt
am Beispiel der Zentralafrikanischen Zoll- und Wirtschaftsunion (UDEAC).

von

Rolf J. Langhammer

AG 1122 75
Weltwirtschaft
Kiel

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Institut für Weltwirtschaft Kiel
Abteilung I
2300 Kiel, Düsternbrooker Weg 120

Arbeitspapier Nr. 32

"Ungleich" verteilte Kosten und Nutzen aus der regionalen Integration zwischen Entwicklungsländern.
Erscheinungsbild und Bewältigungsversuche dargestellt am Beispiel der Zentralafrikanischen Zoll- und Wirtschaftsunion (UDEAC).

von

Rolf J. Langhammer

April 1975

A 91122 75 W
Weltwirtschaft
Kiel

Mit den Kieler Arbeitspapieren werden Manuskripte, die aus der Arbeit des Instituts für Weltwirtschaft hervorgegangen sind, von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung ist der Autor verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an ihn zu wenden und etwaige Zitate aus seiner Arbeit vorher mit ihm abzustimmen.

Kosten- und Nutzenverteilung als vorherrschende Krisenursache in
Integrationsgemeinschaften zwischen Entwicklungsländern

1. Die meisten Integrationsbestrebungen von Entwicklungsländern sind nach einem euphorischen Beginn Anfang und Mitte der sechziger Jahre in eine Phase der Stagnation, oft sogar der zunehmenden Desintegration eingemündet.

Mit dem Stichwort "Stagnation" wäre dabei am ehesten die Entwicklung der west- und zentralafrikanischen Integrationsansätze sowie der asiatischen Gemeinschaften RCD¹ und ASEAN² zu beschreiben, während die Krisen des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes (MCCA)³, der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC)⁴ und der ALALC⁵ eher unter dem Begriff "Desintegration" subsumiert werden können. Allein der Andenpakt⁶ mag aus dieser Mißerfolgskategorie ausgeschlossen werden.

Die Gründe für diese Entwicklung liegen auf einer breiten Skala, die von außenpolitischen Spannungen wie in der EAC und im MCCA bis hin zu fehlenden ökonomischen Voraussetzungen wie nicht vorhandenen oder unzureichenden Transport- und anderen Kommunikationsnetzen -- häufig anzutreffen in den afrikanischen Gemeinschaften -- reichen.

Diese Arbeit ist im Rahmen des Teilprojekts "Regionale Integration zwischen Entwicklungsländern" des SFB 86 (Weltwirtschaft und internationale Wirtschaftsbeziehungen) der Deutschen Forschungsgemeinschaft entstanden. Der Autor dankt Prof. H.R. Krämer für eine kritische Durchsicht des Manuskripts.

¹ Mitglieder der "Regional Co-operation for Development" (RCD) sind die Türkei, der Iran und Pakistan. Siehe zur Erläuterung des RCD-Konzepts der "joint purpose enterprises" R.J.Langhammer, Probleme und Perspektiven von Gemeinschaftsunternehmen im Rahmen einer regionalen Integration von "least developed countries", Kieler Arbeitspapiere, Nr.18, Mai 1974, S.8 f. und Tabelle 4.

² Die "Association of South East Asian Nations" (ASEAN) besteht aus Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand. Siehe hierzu D.Wilson, Economic Co-operation within ASEAN, Pacific Community, Tokyo, Vol.5(1973), No.1, S.80 ff.

³ Im "Mercado Común Centroamericano" (MCCA) haben sich Nikaragua, El Salvador, Costa Rica, Honduras und Guatemala zusammengeschlossen. Die jüngste Entwicklung seit dem "Fußballkrieg" von 1969 zwischen El Salvador und Honduras analysiert S.Heldt, Die zentralamerikanische Integrationsbewegung, ein Erfolg?, Kieler Arbeitspapiere, Nr.17, Mai 1974, S.26 ff.

⁴ Siehe zur "East African Community" (EAC), bestehend aus Tansania, Uganda und Kenia, R.J.Langhammer, Die Ostafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft, Die Weltwirtschaft, Tübingen 1972, H.1, S.130 ff.

^{5/6} Der "Asociación Latinoamericana de Libre Comercio" (ALALC) gehören mit Ausnahme der zentralamerikanischen und karibischen Staaten alle Länder Lateinamerikas an, während der Andenpakt Bolivien, Chile, Kolumbien, Ekuador, Peru und Venezuela umfaßt. Siehe zur Entstehung und Entwicklung beider Gemeinschaften S.Heldt, The Andean Group: An answer to some problems of LAFTA, Kieler Diskussionsbeiträge, H.18, Februar 1972.

Vor allem jedoch trat anstelle der allokativen Zielsetzungen wie

- Ausweitung der Beschaffungs- und Absatzmärkte
- Nutzung komparativer Kostenvorteile
- Vermeidung von Doppelinvestitionen
- Harmonisierung und Koordinierung der Entwicklungspläne

immer mehr die distributive Zielsetzung einer "gleichmäßigen", "ausgewogenen" oder "gleichgewichtigen" Verteilung der Integrationseffekte, wobei das, was unter diesen Attributen zu verstehen sei, oft weder ökonomisch definiert noch von allen Partnern politisch akzeptiert wurde.

Als Folge dieser Verschiebung in den Prioritäten ist es zu Desintegrationsmaßnahmen im Sinne tarifärer oder nichttarifärer Beschränkungen des intraregionalen Handels zugunsten des durch die Integration vermeintlich Geschädigten gekommen. Derartige Beschränkungen wurden umso massiver dort eingesetzt, wo die Distributionsproblematik in den Mittelpunkt der Integrationspolitik gerückt ist. Die EAC bietet hierfür den wohl besten Anschauungsunterricht. Tansanias Vorstellung, Kenias Industrien hätten von der Existenz des gemeinsamen Marktes auf Kosten der beiden anderen Partner profitiert, hat in wenigen Jahren zu einer Flut von Desintegrationsmaßnahmen¹ geführt, von denen bereits eine, nämlich die Kontingentierung von Industriegüterexporten Kenias durch das sogenannte Kampala-Agreement, nach Ansicht Hazlewoods² bei konsequenter Anwendung zur Eliminierung des intraregionalen Handels bei den entsprechenden Produkten hätte führen können.

¹ Im wesentlichen handelt es sich hierbei um

- das Kampala-Agreement von 1964, das vor allem eine Verteilung von Industrien auf die Partnerländer sowie Importkontingente zugunsten Tansanias heimischer Industrien vorsah,
- die Einsetzung von Binnenzöllen (transfer taxes) im Vertrag von 1967,
- die Devisenzuteilungen und Bardepotverfügungen im intraregionalen Güter- und Kapitalverkehr durch Tansania und Uganda seit 1970 sowie
- die Einschaltung von staatlichen Handelsorganisationen mit der Folge einer Diskriminierung intraregionaler Importe in allen Mitgliedsstaaten.

² Siehe A. Hazlewood, Economic Integration in East Africa, in: A. Hazlewood (Ed.), African Integration and Disintegration, London, New York, Toronto 1967, S. 97.

2. Distributionspolitische Konflikte werden zudem durch Uneinigkeit über Ursachen und Ausmaß von Integrationseffekten genährt. Diese hängt ihrerseits mit der Problematik eines hypothetischen Referenzsystems zusammen, das Aussagen darüber erlauben soll, wie sich Industrialisierung und intraregionaler Handel ohne einen gemeinsamen Außenzoll und mit Binnenzöllen entwickelt hätten. Ohne diesen Vergleich des hypothetischen Referenzsystems mit der tatsächlich eingetretenen Situation kann nicht entschieden werden, ob beispielsweise Defizite und Überschüsse im intraregionalen Handel integrationsbedingt sind oder nicht.

Die empirische Analyse dieser Effekte muß zumeist über die Berechnung statischer Kosten- und Nutzengrößen wie Zollmindereinnahmen, Preisvergleiche von Drittländer- und heimischen Erzeugnissen vor und nach Zoll sowie effektiver Protektionsraten erfolgen, um Anhaltspunkte über das ungefähre Ausmaß der integrationsbedingten Kosten und Nutzen zu gewinnen.

Dabei können die Kosten einer Protektionspolitik gegenüber Drittländern eher als die Nutzen einer geschützten Industrialisierung ermittelt werden, da bei den Nutzeneffekten Sekundäreffekte überwiegen, deren Erfassung an Datenengpässen scheitert. Außerdem ist die Nullsummenvorstellung, daß die Kosten des einen Integrationspartners die Nutzen des anderen sind, nur unter sehr restriktiven Annahmen möglich.

Im folgenden soll anhand einer noch jungen Integrationsgemeinschaft, der UDEAC (Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale), der Versuch unternommen werden, Verlust- und Gewinnkomponenten einer Zollunion aufzuzeigen. Die UDEAC bietet dabei gegenüber anderen Gemeinschaften den Vorteil, daß die Datenbasis nicht durch politische Spannungen und die damit verbundenen Belastungen des intraregionalen Handels verzerrt ist.

Zollmindereinnahmen als Folge nicht registrierten Transithandels

3. Zollmindereinnahmen als Folge eines nicht von den Zollbehörden registrierten Transithandels treten in Zollunionen zwischen Entwicklungsländern zumeist dann auf, wenn das Importgut zunächst für das Land deklariert war, auf dessen Territorium der Zoll entrichtet wird, nachträglich aber in ein anderes Partnerland reexportiert wird. Das ursprüngliche Küstenland fungiert demnach als Transitland, ohne daß dem endgültigen Bestimmungsland die Zolleinnahmen dem Verbrauchsprinzip zufolge überwiesen werden.

Dieser Verlust für das endgültige Verbrauchsland ist zwar nicht integrationsbedingt im Sinne von Preis- und Kostenunterschieden, er wird jedoch durch den Wegfall der Binnenzölle und die damit verbundene Einschränkung der Kontrollen im

grenzüberschreitenden Güterverkehr wesentlich mitbeeinflusst. Angesichts der Bedeutung indirekter Steuern als Budgeteinnahmequellen in Entwicklungsländern können sich diese Zollmindereinnahmen als krisenauslösendes Moment erweisen und die betroffenen Staaten zu Vergeltungsmaßnahmen und Austritt veranlassen.

4. Im Falle der 1959 als Nachfolgerin der kolonialen Föderation Französisch-Äquatorialafrika¹ gegründeten Äquatorialafrikanischen Zollunion (UDE), bestehend aus den zwei Küstenterritorien Mittelkongo (ab 1960: Kongo-Brazzaville) und Gabun sowie den Binnenterritorien Ubangi-Schari (ab 1960: Zentralafrikanische Republik) und Tschad ergab sich das Problem der durch Transithandel verursachten Zollmindereinnahmen deshalb, weil nahezu der gesamte Drittländerhandel über Kongo per Eisenbahn, Binnenschifffahrt und Straße abgewickelt wurde.

Solange keine statistisch exakte Erfassung der intraregionalen Güterströme erfolgte -- und das war bis Mitte der sechziger Jahre der Fall -- konnten Drittländerimporte, die zunächst als Importe Kongos deklariert und verzollt worden waren, nach der Zollrichtung in die Binnenländer exportiert werden, ohne daß diese die ihnen zustehenden, aber von Kongo einbehaltenen Zolleinnahmen erhielten oder einen nachweisbaren Anspruch auf sie erheben konnten. Angesichts der Bedeutung der Zölle für die Budgets drängten die Binnenstaaten auf einen Ausgleich gegenüber Kongo.

Gabun war von diesem Problem nahezu unbetroffen, da es seine Importe fast ausschließlich über die eigenen Häfen abwickeln konnte und darüberhinaus aufgrund seiner verkehrsmäßigen Isolierung auch keine Handelsbeziehungen zu den Binnenländern unterhielt. Nach Gründung der UDE richtete Gabun in seinen Häfen eigene Zollbüros ein, die nicht der Gemeinschaft unterstanden, und bestand darauf, nur

¹ Mit der Aufgliederung der Föderation in zunächst vier paraunabhängige Territorien, aus denen die späteren Staaten hervorgingen, war auch die Notwendigkeit verbunden, die Zolleinnahmen aus Drittländerimporten auf die Budgets der vier Territorien aufzuteilen. Dieser Schritt erfolgte nach einem Beschluß des Großrats vom 28.6.1957 dergestalt, daß alle Importzolleinnahmen nach einem festen Schlüssel verteilt wurden. Maßgebend für die Ausgestaltung dieses Schlüssels waren die durchschnittlichen Importanteile der Territorien 1957 - 1958 sowie die Bevölkerungszahl als Korrekturfaktor. Der Verteilungsschlüssel für 1958 (in Klammern 1959) sah dabei folgende Quoten vor: 31,22 vH (29,96) Tschad, 28,23 vH (28,24) Mittelkongo, 22,33 vH (19,88) Ubangi-Schari und 18,22 vH (21,92) Gabun.

Siehe Institut d'Emission de l'Afrique Equatoriale Française et du Cameroun, Paris, Bulletin Mensuel, No 24 (Mai 1958), S.186.

Die Quoten für 1959 sind veröffentlicht in: Banque Centrale et des Etats de l'Afrique Equatoriale et de Cameroun, Paris, Bulletin Mensuel, No 46 (Mai 1960), S.234.

den Teil seiner Importzolleinnahmen als Bemessungsgrundlage für ein Ausgleichssystem anzusehen, der über die Gemeinschaftszollbüros in den kongolesischen Städten Pointe Noire und Brazzaville vereinnahmt wurde. Weil dieser Teil nur einen geringen Prozentsatz der gabunesischen Importzölle ausmachte, blieb die Beteiligung des Landes an der Neuregelung des Ausgleichssystems nur symbolischer Natur.

Diese Neuregelung sah einen Fonds vor, dem 20 vH der Zölle zuflossen, die in den UDE-Zollbüros aufgrund der Zolldeklarationen vereinnahmt wurden. Im Gegensatz zum Quotensystem der Territorialperiode wurde dabei dem Bestimmungslandprinzip Rechnung getragen.¹ Die Verteilung der Fondsmittel erfolgte nach einem Schlüssel, demzufolge Tschad 61,85 vH, die ZAR 35,0 vH, Kongo 3,0 vH und Gabun 0,15 vH der Fondseinnahmen erhielten.² Diese Regelung trat zum 1.7.1959 in Kraft und blieb bis zur Gründung der UDEAC unverändert.

5. Tabelle 1 zeigt, daß durch den Solidaritätsfonds eine Zolleinnahmeverteilung von Kongo und teilweise Gabun zugunsten der beiden Binnenländer erfolgte, wobei die absoluten Ein- bzw. Auszahlungen sich im Zeitablauf nur unwesentlich veränderten. Es wäre jedoch voreilig, aus der Umverteilung auf einen Gewinn der Binnenländer im Vergleich zum Quotensystem der Territorialperiode (1957-59) zu schließen. Als relative Nutznießer der Umstellung vom Quotensystem auf den Solidaritätsfonds sind vielmehr die beiden Küstenländer anzusehen, wie ein Vergleich der beiden Systeme zeigt. (Tabelle 2)

Während die ZAR ihre Verteilungsposition ebenfalls, wenn auch nur geringfügig, verbessern konnte, verlor Tschad absolut gegenüber dem Quotensystem. Im Vergleich zur "Primärverteilung" der Zölle nach dem Bestimmungslandprinzip jedoch bedeutete der Solidaritätsfonds für beide Binnenländer das geringere Übel.

Die relative Bedeutung der Nettoein- bzw.-auszahlungen, gemessen an der Entwicklung der gesamten Zolleinnahmen, verringerte sich im Zeitablauf. Das ist mit auf den Importzoll zurückzuführen, der seit dem 1.7.1962 -- zusammen mit Kamerun -- neu erhoben wurde und als Grundlage für den späteren gemeinsamen Außenzoll der UDEAC diente. (Tabelle 3)

¹ Die UDE-Zollbüros erhielten zur Deckung ihrer Kosten 3,5 vH der Importzolleinnahmen.

² Banque Centrale et des Etats de l'Afrique Equatoriale et du Cameroun, Paris, Bulletin Mensuel, No 46 (Mai 1960), S.235.

Tabelle 1

Aufkommen und Verteilung^a des UDE-Solidaritätsfonds
1961 - 1964 in Mill. CFA-Fr.

Jahr	ZAR			Tschad			Gabun			Kongo		
	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)
1960	-	310,3	-	-	548,3	-	-	1,3	-	-	26,3	-
1961	210,7	368,6	+157,9	206,9	651,3	+444,4	26,6	1,6	-25,0	608,4	31,6	-576,8
1962	264,4	395,8	+131,4	207,6	699,5	+491,9	20,6	1,7	-18,9	613,3	34,0	-579,3
1963	293,5	424,0	+130,5	266,6	749,2	+482,6	43,4	1,8	-41,6	607,8	36,3	-571,5
1964	321,4	455,5	+134,1	315,9	804,9	+489,0	39,9	2,0	-37,9	624,1	39,0	-585,1

(a) 20,0 vH der gemeinsam eingenommenen Zolleinnahmen
 (b) Bruttoeinnahmen aus dem Fonds
 (c) Nettoumverteilung = (b) - (a)

^a Die von den UDE-Zollbüros zur Verfügung gestellten Daten stimmen teilweise nicht mit den in den nationalen Statistiken aufgeführten Angaben überein. So bezifferte Tschad seine Bruttoeinnahmen aus dem Fonds 1960 mit 398,1 Mill. CFA-Fr. statt 548,3 Mill. Die entsprechenden Daten für 1962 bzw. 1963 lauten 801,5 bzw. 696,6 Mill. CFA-Fr. Ähnliches gilt für Gabun, das nach eigenen Angaben 1964 keine Zahlungen mehr an den Fonds leistete. Siehe République du Tchad, Bulletin Mensuel de Statistique de la République du Tchad, Fort Lamy, No 115 (Janvier 1964); République Gabonaise, Bulletin Mensuel de Statistique, Libreville, 6eme Année, No 59 (Février 1964)

Quelle: Unveröffentlichte Daten, zur Verfügung gestellt von den UDE-Zollbüros.
Generalsekretariat der Konferenz der Staatschefs.

Tabelle 2

Vergleich zwischen Solidaritätsfonds und dem Quotensystem der Territorialzeit (1957-59) für das Jahr 1961 in Mill. CFA-Fr.

Länder	Einnahmen aus Gemeinschaftszöllen nach der Umverteilung durch den Solidaritätsfonds (1)	Einnahmen aus Gemeinschaftszöllen nach Quotensystem (hypothetische Alternative) ^a (2)	Differenz	
			absolut (1)-(2)	in vH von (1)
Tschad	1.478,9	1.576,9	-98,0	-6,6
ZAR	1.211,4	1.046,4	+165,0	+13,6
Kongo	2.465,2	1.486,4	+978,8	+39,7
Gabun ^b	108,0	29,2	+78,8	+73,0

^a Es wurden die in Fußnote 1 S.4 genannten Quoten für 1959 zugrunde gelegt.

^b Da Gabun seit Bestehen der UDE Angaben zum Solidaritätsfonds nur für den Teil der Zölle auf seine Importe leistete, die über die UDE-Zollbüros in Pointe Noire und Brazzaville vereinnahmt wurden, können nur diese Zölle als Basis für die Berechnung herangezogen werden.

Quelle: Siehe Tabelle 1; eigene Berechnungen.

Tabelle 3

Nettoeinkünfte aus dem Solidaritätsfonds im Verhältnis zu den
Nettozolleinnahmen^a 1961 - 1964 in vH

	<u>ZAR</u>	<u>Tschad</u>	<u>Gabun</u>	<u>Kongo</u>
1961	14,0	23,7	-0,7	-18,7
1962	8,5	24,8	-0,5	-15,9
1963	6,9	18,3	-1,0	-13,2
1964	5,7	16,9	-0,8	-12,8

^a Gesamtzolleinnahmen aus Exporten und Importen nach Abzug der an den Solidaritätsfonds abgeführten und vom Fonds erhaltenen Mittel. In den Größen für die ZAR sind auch Importeinnahmen für Tschad (ca. 10 vH) enthalten, so daß die bereinigten Relationen für die ZAR etwa 10 vH größer sind.

Quellen: Siehe Tabelle 1

Zusätzlich: République du Tchad, Bulletin Mensuel de Statistique de la République du Tchad, Fort Lamy, No 115 (Janvier 1964); No 126 (Décembre 1964).
République Centrafricaine, Bulletin Mensuel de Statistique, Bangui, No 132 (Décembre 1962); No 144 (Décembre 1963); No 156 (Décembre 1964).
République Gabonaise, Bulletin Mensuel de Statistique de la République Gabonaise, Libreville, 5eme Année, No 46 (Janvier 1963); 6eme Année, No 59 (Février 1964); 7eme Année, No 71 (Février 1965).
République du Congo, Bulletin Mensuel Rapide de Statistique, Brazzaville, Janvier-Mai 1963; No 20 (Février 1965).
Eigene Berechnungen.

6. Aus der Primärfunktion des Fonds heraus -- die Binnenländer für die Verluste aus falschen Zolldeklarationen zu entschädigen -- könnte der Schluß gezogen werden, daß mit zunehmend genauerer statistischer Erfassung des intraregionalen Handels, vor allem bei den "taxe unique"-Gütern¹, sich diese Funktion allmählich erübrigte. Dann bliebe aber noch zu prüfen, inwieweit der Fonds auch integrationsbedingte Verluste zu kompensieren in der Lage war; Verluste, die nach Meinung von Robson vor allem aus dem erleichterten Zugang der Kongo-Industrien zu den Märkten der Binnenländer resultierten.²

¹ Das gemeinschaftliche Verbrauchssteuersystem für lokale Industrieerzeugnisse ("taxe unique"-System) wurde modifiziert aus der Kolonialperiode übernommen. Danach wurden Industriegüter mit einer Produktionssteuer auf den Wert ab Werk belastet und stattdessen von Importzöllen auf Inputs sowie internen Verbrauchssteuern auf Inputs und Fertiggüter entlastet. Der Steuersatz der "taxe unique" war während der UDE-Periode im Gegensatz zur späteren Zoll- und Wirtschaftsunion (UDEAC) bis auf eine Ausnahme einheitlich, unabhängig davon, ob das Gut im Produktionsland konsumiert oder stattdessen exportiert wurde. Der Erlös aus der Steuer floß den UDE-Staaten entsprechend ihrem Verbrauchsanteil zu und stellte einen teilweisen Ersatz für entgangene Zolleinnahmen dar. Nach der seit 1967 geltenden UDEAC-Regelung werden dann Güter von der Liste der zollfreien Inputs gestrichen, wenn sie zu einem Preis innerhalb der Gemeinschaft produziert werden können, der bis zu 10 vH höher sein kann als der Preis eines vergleichbaren Drittländergutes frei Fabrik.

Zur Analyse der Protektionswirkungen des "taxe unique"-Systems siehe R.J.Langhammer, Common Industrialization Policy in Small Integration Schemes, The Central African Approach. Kiel Working Papers, No.12, February 1974.

Die Vereinbarung über die "taxe unique" (Acte 12/60-75 v. 17.5.1960) ist abgedruckt in: Journal Officiel de la République du Congo, Brazzaville, Vol.3 (1960), S.442-444. Eine inoffizielle englische Übersetzung ist abgedruckt in: M.S.Wionczek (Ed.), Economic Cooperation in Latin America, Africa and Asia, Cambridge, London 1969, S.265-274.

Das "taxe unique"-System wurde bereits vor der genannten Vereinbarung vom 17.5.1960 im Rahmen der UDE angewandt, und zwar für die Produktion von Zucker, Schuhen und Aluminiumerzeugnissen (Actes Nos 24-59-38; 25-59-58 und 26-59-58). Siehe Journal Officiel de la République du Congo, Brazzaville, Vol.3 (1960), S.5-7.

² "En premier lieu le Fonds de Solidarité de l'ancienne UDE avait pour fonction non seulement de corriger la répartition des recettes douanières mais aussi de compenser pour les pays de l'intérieur le fait qu'ils offraient un marché élargi au Congo." P.Robson, L'U.D.E.A.C. et la Communauté de l'Afrique Orientale. Comparaisons et Contrastes, Cameroun Afrique Equatoriale, Banque Centrale, Etudes et Statistiques, Bulletin Mensuel, Paris, No 131 (Février 1968), S.94.

Reale Einkommensverluste als Folge von Handelsumlenkung

7. Was integrationsbedingte Verluste im Falle der UDE wären, darüber könnte der von der Zollunion steuerlich begünstigte intraregionale Handel mit Industrieerzeugnissen ("taxe unique"-Güter) Auskunft geben, über dessen Umfang einigermaßen zuverlässige Aufzeichnungen für die gesamte UDE-Periode nur im Hinblick auf die Importe des Tschad aus Kongo und der ZAR existieren. (Tabelle 4)
 Alle weiteren intraregionalen Handelströme bei Industriegütern waren zwischen 1961 und 1964 entweder nicht existent oder quantitativ unbedeutend.

Tabelle 4 Tschads Industriegüterimporte 1961-64 in Mill. CFA-Fr.

Jahr	Herkunftsland	
	ZAR	Kongo
1961	282	1.419
1962	302	1.465
1963	457	1.918
1964	316	1.925

Quelle: République du Tchad, Bulletin Mensuel de Statistique de la République du Tchad, Fort Lamy, No 127 (Janvier 1965)

Integrationsbedingt wäre ein "Verlust" dann, wenn Außenzoll und "taxe unique" ein vor Importzoll billigeres Produkt aus Drittländern gegenüber Kongo- und ZAR-Gütern auf dem Tschad-Markt diskriminieren würden. Der reale Einkommensverlust, der dem Konsumenten dadurch erwächst, daß er das Produkt aus UDE-Ländern erwirbt, muß dabei mit dem fiskalischen Gewinn (oder Verlust) für Tschad, d.h. mit der Differenz zwischen entgangenen Zolleinnahmen (Drittländergut) und "taxe unique"-Einnahmen (UDE-Gut) verrechnet werden.¹

¹ Die Bedingung für den Saldo aus Konsumenten- und Fiskalverlust (oder -gewinn) lautet in algebraischer Form:

$$\left[p_d(1+t_d) - p_u(1+t_u) \right] + (p_u t_u - p_d t_d) \stackrel{!}{>} 0,$$

wobei p_d der Stückpreis eines Drittländerprodukts cif ist, t_d der ad valorem Importzollsatz auf p_d , p_u der Stückpreis des UDE-Gutes ab Werk und t_u die "taxe unique".

Eine Untersuchung des UDE-Sekretariats, bezogen auf 1965, zeigt die Ressourcenverluste nach obiger Definition für Tschad-Importe von ZAR- und Kongo-Gütern auf. (Tabelle 5)

Tabelle 5

Reale Einkommensverluste für Tschad aus dem Import von "taxe unique"-Gütern der ZAR und Kongo in vH des Umsatzes (incl. Transportkosten)

Produkt (Herkunftsland)	Verlust
Zigaretten (Kongo)	1,6
Bier (ZAR)	6,4
Zucker (Kongo) ^a	8,8
Baumwollgewebe (ZAR)	10,8
Seifen (Kongo)	22,6
gewichteter ^b Durchschnitt	7,8

^a Es wurde ein cif-Preis von 43,32 CFA-Fr/kg für das Dritt-ländergut zugrundegelegt. Bei einem cif-Preis von 53,00 CFA-Fr/kg ergäbe sich ein realer Einkommensgewinn von 0,4 vH. Beide Preise bilden die Intervallgrenzen, zwischen denen 1965 der cif-Preis für französischen Zucker frei Libreville/Gabun schwankte.

^b Folgende Gewichtungsfaktoren wurden vom Autor entsprechend der wertmäßigen Importanteile der einzelnen Güter (Basis 1965) verwendet: 62 vH Zucker, 19 vH Zigaretten, 4 vH Bier, 9 vH Textilien und 2 vH Seifen. Spaltet man die Verlustquoten entsprechend der beiden Herkunftsländer auf, so beläuft sich der Verlust für Tschad, der aus dem Import von ZAR-Produkten erwächst, auf 8,7 vH des Umsatzes der ZAR-Güter in Tschad sowie auf 7,5 vH für Kongo-Importe.

Quelle: Secrétariat Général de l'U.D.E.A.C., Bulletin des Statistiques Générales de l'U.D.E.A.C., Brazzaville, Supplément au Bulletin, No 2 (Avril 1967).
Eigene Berechnungen.

Diese Verlustrelationen können in Beziehung gesetzt werden, einerseits zum absoluten Volumen des "taxe unique"-Handels nach Tabelle 4, andererseits zu den Nettoeinkünften Tschads aus dem Solidaritätsfonds nach Tabelle 1.

Die Ergebnisse (Tabelle 6) machen deutlich, daß etwa 1/3 der Nettoeinkünfte aus dem Solidaritätsfonds als Ausgleich für integrationsbedingte Verluste unter den gegebenen Annahmen¹ benötigt würden, so daß 2/3 der Nettoeinkünfte der Primärfunktion, d.h. der Entschädigung für nicht integrationsbedingte Verluste, zugeführt werden könnten.

Tabelle 6

Reale Einkommensverluste Tschads aus "taxe unique"-Handel
in Mill. CFA-Fr.

Jahr	Verlust aus Handel mit		Gesamt- verlust	Gesamtverlust in vH der Netto- einkünfte aus Solidaritäts- fonds ^c
	ZAR ^a	Kongo ^b		
1961	25	106	131	29,5
1962	26	110	136	27,6
1963	40	144	184	38,1
1964	27	144	171	35,0

^a Verlustquote 8,7 vH (nach Tabelle 5)
^b Verlustquote 7,5 vH (nach Tabelle 5)
^c Nettoeinkünfte nach Tabelle 1

Quellen: Siehe Tabellen 1 und 5.
Eigene Berechnungen.

¹ Die Verlustgrößen hängen, wie aus Tabelle 5 (Fußnote a) ersichtlich ist, wesentlich von der Höhe des cif-Zuckerpreises ab. Die oben errechneten Verlustgrößen basieren auf der Annahme des größtmöglichen Verlustes aufgrund des Preises der unteren Intervallgrenze von 43,32 CFA-Fr/kg. Bei einer optimistischen Annahme von 53,00 CFA-Fr/kg (obere Intervallgrenze) betrüge der Verlust für Tschad lediglich 0,6 vH der Importe aus Kongo und wäre damit vernachlässigenswert.

8. Verteilungspolitisch relevant ist weiterhin, daß erstens die ZAR mit zu den integrationsbedingten Verlusten Tschads beitrug, ohne über den Fonds einen Ausgleich zu leisten, und zweitens Gabun praktisch die Rolle der ZAR übernahm, indem es Zahlungen an Tschad leistete, obgleich es von der Primärfunktion des Fonds nahezu unberührt blieb und bis 1965 auch nicht über "taxe unique"-Industrien verfügte. Gabuns Nettozahlungen an den Fonds entsprachen im übrigen größenordnungsmäßig den Verlusten Tschads aus dem Handel mit der ZAR.

9. Zusammengefaßt zeigt sich:

- (1) Statische Allokationsverluste zu Lasten des Hauptimporteurs innerhalb der UDE, nämlich Tschad, können nachgewiesen werden, jedoch waren sie quantitativ unbedeutender als die nicht integrationsbedingten Verluste aus fehlerhaften Zolldeklarationen und nachträglichem Transithandel.
- (2) Die Bedeutung der fehlerhaften Zolldeklarierungen und des nachträglichen Transithandels konnte durch die UDE abgebaut werden, was nicht zuletzt auf die gemeinschaftlich vereinbarte Abgrenzung von Drittländerimporten und "taxe unique"-Gütern zurückzuführen ist. Allerdings blieb ein Kompensationsbedarf bei diesen nicht integrationsbedingten Verlusten vorhanden und wurde auch von den Küstenländern anerkannt.
- (3) Die Allokationsverluste innerhalb der UDE sind eher als eine Folge des auf dem Weltmarkt herrschenden Preises für ein bestimmtes Gut, nämlich Zucker, anzusehen, als ein Ausfluß langfristiger, durch die Integration verursachter Standortnachteile Tschads. Diese These wird von der Tatsache gestützt, daß die kongolesische Zuckerindustrie bereits lange vor Gründung der UDE den Tschad-Markt belieferte. Insofern wäre es ratsamer, von potentiellen, aber noch nicht realisierten Allokationsverlusten innerhalb der UDE-Periode zu sprechen.

10. Eine erheblich disaggregierte Berechnung von Preisunterschieden unter Verwendung des gleichen Ansatzes ist vom UDEAC-Sekretariat für 1966, dem ersten Jahr der durch Kamerun erweiterten Zoll- und Wirtschaftsunion (UDEAC) vorgenommen worden. Der Vergleich der Drittländer- und UDEAC-Preise für ein bestimmtes Jahr ermöglicht es, den Einkommensverlust zu messen, den die UDEAC-Importländer aus dem Bezug regionaler Erzeugnisse erleiden. Dieser Verlust wäre dann dem Gewinn der UDEAC-Exportländer gleichzusetzen, wenn die Opportunitätskosten der gegenüber den Drittländergütern vor Importzoll und Steuer teureren UDEAC-Exporte Null wären, d.h. keine anderen Absatzmöglichkeiten auf dem heimischen Markt oder dem Weltmarkt bestünden und die eingesetzten Ressourcen nicht in anderen Sektoren beschäftigt werden könnten. In diesem Fall und unter Annahme der Homogenität von

Drittländer- und UDEAC-Gütern, wären die Einkommenszuwächse der Exportländer integrationsbedingt, d.h. dem Zoll- und "taxe unique"-Schutz zuzuschreiben. Es fände demnach ein Einkommenstransfer vom importierenden zum exportierenden UDEAC-Land statt. Ist hingegen der Drittländerpreis vor Zoll höher als der UDEAC-Güterpreis vor Steuer, dann wären die betreffenden UDEAC-Industrien auch ohne Zollschutz wettbewerbsfähig, so daß dieser "Gewinn" für das importierende Land nicht mit dem integrationsbedingten Verlust saldiert werden dürfte.

11. Als hypothetische Alternative zum Import aus UDEAC-Ländern wurden bei der Berechnung EWG-Importe zugrundegelegt. Das abgekürzte Ergebnis¹ dieser Untersuchung (Tabelle 7) weist per saldo für alle UDEAC-Länder Einkommensverluste aus dem Import von "high cost products" aus Partnerstaaten aus. Die Spannweite dieser Verluste ist allerdings erheblich. Sie reicht von 9,6 Mill. CFA-Fr. für Kamerun bis 282,3 Mill. CFA-Fr. für Tschad, dem Hauptimporteur.

Die Bierimporte Tschads (hauptsächlich aus der ZAR) und der ZAR (vornehmlich aus Kongo) wären zwar auch ohne Zolenschutz möglich gewesen, ebenso wie der Import von Plastiksandalen Tschads und der ZAR (aus Kamerun). Der Preisvorteil ist jedoch -- abgesehen von den reinen Montagebetrieben mit sehr geringer nationaler Wertschöpfung (Zweiräder mit Motor) -- wahrscheinlich nicht oder nicht allein faktorkostenbedingt, sondern auf einen natürlichen Wettbewerbsschutz durch Transportkosten zurückzuführen, die in den Preisen vor Zoll und Steuer bereits enthalten sind. Für diese Vermutung spricht beispielsweise, daß die ZAR, die 1966 3/4 ihrer intraregionalen Bierimporte aus Kamerun bezog, einen "Gewinn" (+ 3,3 Mill. CFA-Fr.) aufzuweisen hatte, während Kongo, das Bier von der gleichen Brauerei aus Kamerun importierte, einen Einkommensverlust (- 9,7 Mill. CFA-Fr.) erlitt. Ein weiteres Beispiel sind Zuckerimporte, die für alle UDEAC-Staaten allein aus Kongo erfolgten.

Insgesamt überwogen jedoch die "high cost producer" bei weitem die effizienten Unternehmen, auch unter Berücksichtigung eines eventuellen Transportkostenschutzes.

Die für die Bemessung der Kompensationsschlüssel wichtige regionale Verteilung zeigt, daß Tschad und Gabun etwa 3/4 aller Verluste auf sich vereinigen; eine Folge ihrer Funktion als Hauptabnehmer der Kongo- und Kamerunindustrien. Mißt man diese Verluste jedoch am Volumen der intraregionalen Importe von Industrie-

¹ Zur Ableitung dieses Ergebnisses, gegliedert nach Konsumenten- und Fiskalverlusten, siehe Tabelle 7 in R.J.Langhammer, Handelsliberalisierung oder gemeinsame Entwicklungsplanung bei der Integration von "least developed countries". Das Beispiel der Zentralafrikanischen Zollunion, Kieler Diskussionspapiere, H. 30, Kiel April 1973, S. 14.

Tabelle 7 Einkommensgewinne (+)^a und Einkommensverluste (-)^a
der UDEAC-Staaten aus der Handelsumlenkung 1966 in Mill. CFA-Fr.

"taxe unique" Güter	Importländer	Tschad	Kongo	Kamerun	Gabun	ZAR	integrationsbedingter Gesamtverlust (nach Gütern) ^c
Bier		+ 19,1	- 9,7	-	-20,2	+ 3,3	- 29,2
gewöhnliche Seifen		- 17,0	-	-	- 6,8	-12,9	- 36,7
Zigaretten		- 47,3	-	-	-47,4	-18,7	-113,4
raffiniertes Zucker		-125,9	-	+0,6	-18,3	- 8,9	-153,1
Plastiksandalen		+ 10,6	-0,1	-	-	+ 1,1	- 0,1
Herrenbekleidung		- 50,7	-7,4	-	-18,9	-13,1	- 90,1
Baumwollgewebe, ungebleicht		- 11,8	-0,3	-	-	-	- 12,1
Zweiräder ohne Motor		+ 4,3	-0,5	-	- 1,8	-	- 2,3
Zweiräder mit Motor		+ 0,9	-3,0	-	+ 0,6	± 0	- 3,0
Radioempfänger		-	-	-	- 0,2	-	- 0,2
andere Güter		- 29,6	-11,3	-9,6	-18,1	-17,6	- 86,2
1) integrationsbedingter Gesamtverlust (nach Ländern)		-282,3	-32,3	-9,6	-131,7	-71,2	-527,1
2) in vH des Gesamtverlustes		53,6	6,1	1,8	25,0	13,5	100,0
3) in vH der Importe von T.U. Gütern		12,5	17,2	8,6	13,8	5,6	11,0
<p>^a Preis des Drittländerprodukts (ohne Zoll) > Preis des UDEAC-Produkts (ohne Steuer) = Gewinn. Preis des Drittländerprodukts (ohne Zoll) < Preis des UDEAC-Produkts (ohne Steuer) = Verlust.</p> <p>^b Einschließlich des Imports von Jagdmunition aus Kongo.</p> <p>^c Ohne die nicht integrationsbedingten Gewinne.</p>							

Quellen: Errechnet aus: Secrétariat Général de l'UDEAC, Etudes Statistiques, Supplément au "Bulletin des Statistiques Générales", No 6, 1968, Brazzaville.

gütern, so verändert sich die Rangfolge erheblich zugunsten Tschads und zuungunsten Kongos, dessen Verlust immerhin 17,2 vH seiner intraregionalen Importe von Industrieerzeugnissen ausmachte.

12. Tabelle 7 beantwortet indessen noch nicht die Frage, zu wessen Gunsten die Verluste ausfielen. Tabelle 8 gliedert daher die Verlustsummen aus Tabelle 7 nach Herkunftsländern. Diese zusätzliche Information bieten die UDEAC-Daten bei den wesentlichen Gütern: Bier, Zucker, Zigaretten und Seifen, während bei den übrigen Gütern die Außenhandelsstatistiken einen derartigen Herkunftsnachweis erlauben. Unter den oben gemachten Ausnahmen werden die Verluste als Gewinn der Exportländer ausgewiesen, so daß Verluste aus eigenen Importen mit Gewinnen aus eigenen Exporten verrechnet werden können. Das Ergebnis zeigt, daß netto Kamerun und Kongo sich die Gewinne ungefähr im Verhältnis 1:3 teilten, während Tschad und Gabun die Verluste etwa in der Proportion 2:1 trugen. Die Nettoposition der ZAR weist einen geringfügigen Verlust auf. Der Einkommenstransfer erfolgte im wesentlichen von Tschad zu Kongo; eine Kompensation hätte daher in umgekehrter Richtung zu erfolgen.

13. Die Bedeutung dieser Aussage muß jedoch aus verschiedenen Gründen erheblich relativiert werden. Erstens handelt es sich um eine Momentaufnahme, bei der das Basisjahr 1966 untypisch gewesen sein kann. Zweitens ist der hohe Verlust für Tschad hauptsächlich auf die Zuckerimporte aus Kongo zurückzuführen, wie Tabelle 7 zeigt. Die Wettbewerbsfähigkeit der kongolesischen Zuckerindustrie hängt aber zum einen von den jährlich schwankenden Weltmarktpreisen für Zucker ab, zum anderen von den Fixpreisen, Abnahmequoten und Importabgaben des Zuckerabkommens der frankophonen Länder Afrikas.¹ Die Verluste können sich daher von Jahr zu Jahr erheblich verändern und haben lediglich einen geringen Erklärungswert für integrationsbedingte Verluste innerhalb der UDEAC.

Drittens sind die Güter aus Drittländern und UDEAC-Staaten nicht homogen, wie in der Analyse notwendigermaßen angenommen werden mußte. Zum einen entwickeln Nachfrager mit höheren Einkommen in Entwicklungsländern aus Prestige Gründen heraus oft eine Präferenz zugunsten von Importen aus Industrieländern, zum anderen be-

¹ Im Juni 1966 vereinbarten die Mitglieder der OCAM (Organisation Commune Africaine et Malgache), bestehend aus 14 frankophonen Staaten West-, Zentral- und Ostafrikas, die Preise für Zucker aus den Partnerstaaten Kongo-Brazzaville und Madagaskar zu fixieren, Abnahmequoten für die konsumierenden Partnerstaaten der OCAM festzusetzen und die OCAM vor Drittländerimporten von Zucker durch eine Importabgabe zu schützen. 1969 ergänzte Mauritius als dritter wesentlicher Zuckerexporteur die OCAM. Dieses Abkommen ist jedoch in jüngster Zeit durch den langsamen Verfall der OCAM brüchig geworden. Siehe Einzelheiten bei B.W.T.Mutharika, Toward Multinational Economic Cooperation in Africa, New York, Washington, London, 1972, S.302 ff.

Tabelle 8

Regionale Verteilung der Nettogewinne und Nettoverluste der
UDEAC-Staaten aus der Handelsumlenkung 1966 in Mill. CFA-Fr.

Export- länder		Tschad	Kongo	Kamerun	Gabun	ZAR	integrationsbedingter Gesamtverlust
Import- länder							
Tschad		---	-189,2	-38,4	-3,5	-51,2	-282,3
Kongo		- 0,1	---	-21,4	-3,8	- 7,0	- 32,3
Kamerun		-	-9,6	---	-	-	- 9,6
Gabun		- 0,1	-94,4	-35,9	---	- 1,3	-131,7
ZAR		- 0,6	-52,7	-17,0	-0,9	---	- 71,2
Gesamtgewinn		- 0,8 (+)	-345,9 (+)	-112,7 (+)	-8,2 (+)	-59,5 (+)	-527,1 (+)
Gesamtverlust		-282,3	-32,3	- 9,6	-131,7	-71,2	-527,1
Netto- gewinn (+) bzw. Netto- verlust	in Mill. CFA-Fr.	-281,5	+313,6	+103,1	-123,5	-11,7	0
	in v H der Netto- gewinne bzw. Netto- verluste	(-)67,5	(+) 75,3	(+) 24,7	(-) 29,6	(-) 2,8	
	in v H der Gesamtimport- te 1966	2,2	1,5	0,3	0,7	0,1	

Quellen: Siehe Tabelle 1. Zusätzlich: UDEAC, Secrétariat Général,
Le Commerce Extérieur de l'UDEAC, 1966 et 1967, Brazza-
ville; eigene Berechnungen.

stehen tatsächlich objektive Unterschiede, beispielsweise im Fettgehalt der Seifen oder in den unterschiedlichen Geschmackssorten bei Zigaretten und Getränken. Viertens existieren auch im intraregionalen Handel der UDEAC tarifäre und nichttarifäre Schranken. Während auf die tarifären Schranken in Form unterschiedlicher steuerlicher Belastung von Exporten und heimischem Verbrauch durch die "taxe unique" noch eingegangen wird, sei auf die nichttarifären Hemmnisse in Gestalt administrativer Verzögerungen beziehungsweise Behinderungen des intraregionalen Handels oder in Gestalt qualitativ und quantitativ unzulänglicher Transportnetze¹ und Transportträger hier nur hingewiesen. Zudem sind die Transportsysteme saisonal-klimatischen Belastungen ausgesetzt. Diese exogenen Faktoren tragen mit dazu bei, daß nicht von einem polypolistischen Markt in den UDEAC-Ländern gesprochen werden kann, oder anders ausgedrückt, daß der Preismechanismus als alleiniges Entscheidungskriterium durch andere Kriterien überlagert wird. Fünftens schließlich sind Gewinne oder Verluste relativ gering, setzt man sie in Beziehung zu den Gesamtimporten (letzte Zeile, Tabelle 8). Hier zeigt sich die gegenwärtig noch überragende Bedeutung der extraregionalen Handelsströme, die die Verluste aus dem intraregionalen Handel auf wenige Prozente oder Bruchteile von Prozenten zusammenschrumpfen läßt.

14. Auch unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen erschien jedoch im Kern ein Kompensationsanspruch vor allem Tschads gerechtfertigt. Er gewann von 1966 an zunehmend politisches Gewicht und trug mit zu den Spannungen innerhalb der Union bei, die im Frühjahr 1968 im unwiderruflichen Austritt Tschads aus der Union und

¹ Eigenen Berechnungen zufolge betragen 1972 die Transportkosten zwischen Duala/Kamerun und den Hauptstädten der drei anderen UDEAC-Staaten etwa 20 vH des Produktionswertes ab Werk (Stückgüter).

im vorübergehenden Austritt der ZAR ihren Höhepunkt fanden.¹

¹ Über die Austrittsmotive Tschads liegen widersprüchliche Aussagen vor. Vordergründig argumentierte der Präsident Tschads mit verzögerten Zolleinnahmeüberweisungen seitens der Küstenländer an Tschad; daß falls "nos partenaires ne nous disent pas comment ils entendent régler leurs arrières, c'est un milliard sinon plus qui manquera dans le budget du Tchad, pour l'exercice 1967." Marchés Tropicaux et Méditerranéens, Paris 24^e Année (1968), No 1184, S. 1821.

Jedoch dürften auch Erwägungen hinsichtlich einer forcierten wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Zaire, beispielsweise bei der Versorgung Tschads mit gegenüber den UDEAC-Importen billigerem Zement, eine Rolle gespielt haben.

Mit der ZAR und Zaire gründete Tschad die UEAC (Union des Etats de l'Afrique Centrale), der heute noch Zaire und Tschad angehören und die bis heute über die Formulierung von Grundsatzproblemen nicht hinausgekommen ist.

Es dürfte indessen feststehen, daß Tschads Rolle als Abnehmer von Industrieerzeugnissen aus Kongo und Kamerun, an der sich langfristig nichts geändert hätte, den Entschluß zum Austritt wesentlich unterstützt hat.

Handelsumlenkung und Handelsschaffung als Beiträge der Import-
substitution zum Wachstum der Industrieproduktion

15. Im folgenden wird untersucht, wie sich die Substitution extra- und intraregionaler Importe nach 1966 im Vergleich zum Basisjahr entwickelte und welche Unterschiede je nach Mitgliedsland dabei sichtbar wurden. Auf diese Weise können Aussagen über Gewinne und Verluste, sofern man sie mit Handelsschaffung und Handelsumlenkung in Verbindung bringt, erhärtet werden. Das Verhältnis extra- zu intraregionaler Imports substitution kann mit Hilfe des einfachen Chenery-Ansatzes gemessen werden, demzufolge die relative Veränderung der Importanteile am Gesamtangebot während eines Zeitraums erfaßt wird.¹ Für den hier verfolgten Zweck muß zusätzlich zwischen der relativen Veränderung der Anteile extra- und intraregionaler Importe unterschieden sowie nach den wichtigsten intraregional gehandelten Industrieerzeugnissen disaggregiert werden.

¹ Wenn $M_{i,0,1}$ die Importe des Sektors i zu den Zeitpunkten 0 und 1 sowie $V_{i,0,1}$ das entsprechende Gesamtangebot (Importe + Produktion) darstellen,

so ist die Imports substitution
$$MS_i = \left(\frac{M_{i,0}}{V_{i,0}} - \frac{M_{i,1}}{V_{i,1}} \right) V_{i,1}$$

Dieser Ansatz berücksichtigt nicht, daß die Produktion eines Fertig-gutes auch die Imports substitution von Gütern in vor- und nachgelagerten Sektoren stimuliert. Er unterschätzt demnach das wahre Ausmaß der Imports substitution. Mangels Input-Output-Statistiken für die zentralafrikanischen Staaten ist die Berücksichtigung dieser zusätzlich ersetzten Importe nicht möglich.

Siehe das einfache Konzept bei H.B.Chenery, Patterns of Industrial Growth, The American Economic Review, Menasha/Wisc., Vol.50(1960), S.624 ff.

Das erweiterte Konzept findet sich bei S.A.Morley, G.W.Smith, On the Measurement of Import Substitution, The American Economic Review, Menasha/Wisc., Vol.60(1970), S.728 ff.

Eine vergleichende Anwendung beider Ansätze wird vorgenommen bei B.Stecher, Entwicklungsstrategien und internationale Arbeitsteilung -- Die Erfahrungen in Chile, Südkorea und Mexiko. (Kieler Diskussionsbeiträge, H.23) August 1972, S.9 ff.

Folgende Terminologie soll abweichend von den üblichen Begriffsbedeutungen verwendet werden:¹

Handelsschaffung soll dann eingetreten sein, wenn der Rückgang des Anteils extraregionaler Importe am Gesamtangebot im gleichen Zeitraum durch das Wachstum des Anteils intraregionaler Importe am Gesamtangebot bei einem bestimmten Gut überkompensiert wurde. Die Differenz sei das Ausmaß der Handelsschaffung.²

Handelsumlenkung zeigt sich dann, wenn der Rückgang extraregionaler Importe durch das Wachstum intraregionaler Importe anteilmäßig gerade ausgeglichen wird, d.h. wenn die Summe extra- und intraregionaler Importsubstitution Null ist.

Diese Definitionen beinhalten weder Erklärungsversuche wie Binnenzollabbau und Veränderung der Einkommenselastizitäten noch wohlfahrtstheoretische Wertungen von Handelsumlenkungen und Handelsschaffungen.

¹ Üblicherweise lehnt sich die Literatur bei der Verwendung der Begriffe "Handelsschaffung" und "Handelsumlenkung" entweder an die Terminologie Viners oder an die Balassas an. Nach Viner bedeutet Handelsschaffung das Ersetzen von eigener, nach Beseitigung der zwischenstaatlichen Handelsbeschränkungen ungeschützter Produktion durch Importe aus Partnerländern. Handelsumlenkung wird dagegen verstanden als Substitution von Drittländerimporten durch Importe aus Zollunionsländern als Folge des Wegfalls von Binnenzöllen und des Aufbaus eines gemeinsamen Außenzolls. Balassa definiert Handelsumlenkung brutto als Sinken der Einkommenselastizität der Nachfrage nach extraregionalen Importen; Nettohandelsumlenkung als Sinken der Einkommenselastizität der Nachfrage nach allen Importen bzw. Bruttohandelsschaffung als Steigen der Einkommenselastizität für intraregionale Importe und Nettohandelsschaffung als Steigen der Einkommenselastizitäten für alle Importe; alles jeweils im Vergleich zu Perioden vor Beginn der Integration.

Siehe J.Viner, *The Customs Union Issue*, New York, London 1950.

B.Balassa, *Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market*, *The Economic Journal*, London, Vol.77(1967), S.1 ff.

² Diese Differenz entspricht dem Rückgang des Anteils der heimischen Produktion am Gesamtangebot.

16. Die Berechnungen, die auf diesem Ansatz basieren, ergaben für den Zeitraum bis 1970 folgende Ergebnisse (Tabelle 9)¹.

- (1) Regional gesehen dominierte in allen UDEAC-Staaten die Substitution extraregionaler Importe durch Eigenproduktion.
- (2) In sektoraler Hinsicht konzentrierte sich die Importsubstitution in allen Staaten vorwiegend auf Baumwollgewebe. In weitem Abstand rangieren Bekleidung, Schuhe, Aluminium (Kamerun), Lacke (Gabun) sowie Nahrungs- und Genußmittel (Kongo) hinter diesem sektoralen Schwerpunkt.
- (3) Handelsschaffung im oben definierten Sinne läßt sich lediglich an zwei Produkten nachweisen, nämlich bei Herrenbekleidung und -- in geringerem Ausmaß -- bei Zweirädern in der ZAR.
- (4) Handelsumlenkung fand zwar in einer Reihe von Industrien statt, jedoch immer nur partiell, so daß extraregionale Importe in größerem Umfang durch Eigenproduktion als durch intraregionale Importe ersetzt wurden. Erwähnenswert bleiben in dieser Kategorie lediglich die Importanteile von Schuhen in der ZAR, bei denen der Rückgang der extraregionalen Importe durch das Wachstum der intraregionalen Importe nahezu kompensiert wurde.
- (5) Einzige Ausnahme von der Substitution extraregionaler Importe ist die Substitution von Zuckerimporten aus Kongo nach Tschad durch die Eigenproduktion Tschads. So läßt sich aus den genannten Einzelpunkten schließen, daß gegenüber der Momentaufnahme 1966 nur geringe Veränderungen bis 1970 in der relativen Bedeutung der intraregionalen Importe zu verzeichnen waren. Wenn auch selbst quantitativ gering, so übertrafen doch die handelsumlenkenden Wirkungen die handelsschaffenden vor allem in der ZAR bei weitem. Falls überhaupt Importe ersetzt wurden, dann waren es -- abgesehen von der erwähnten Ausnahme -- Importe aus Drittländern, und an deren Stelle traten nicht in erster Linie die Lieferungen aus UDEAC-Staaten, sondern eigene Produktionen. Es kann somit angenommen werden, daß sich die Verteilung der Nutzen und Kosten bis 1970 nur unwesentlich änderte. Dabei wird allerdings vom Austritt Tschads aus der UDEAC abgesehen, das seine intraregionalen Importe nach dem

¹ Als Bezugsgröße der Importsubstitution wurde nicht, wie sonst üblich, das Wachstum der heimischen Produktion, sondern das Wachstum des Verbrauchs heimischer Erzeugnisse verwendet. Dies hat seinen Vorteil darin, daß sich das Ausscheiden Tschads 1968 aus der Union nicht in den Daten für 1970 niederschlägt, d.h. die nach 1968 unter die Kategorie "extraregional" einzuordnenden Exporte der UDEAC-Staaten nach Tschad bleiben unberücksichtigt. Die Vergleichbarkeit der Daten für 1966 und 1970 ist somit gewährleistet. 1970 wurden 83,2 vH der UDEAC-Produktion an "taxe unique"-Gütern in den jeweiligen Produktionsländern verbraucht, so daß man annehmen darf, daß die Produktion eng mit dem heimischen Verbrauch korreliert.

Tabelle 9

Importsubstitutionen der UDEAC-Staaten 1966 - 1970 in vH

Produkte	NDB ^a	Importsubstitution 1966 - 1970 in vH des Wachstums des heimischen Verbrauchs von "taxe unique"-Gütern		
		Substitution extra-regionaler Importe (1)	Substitution extra- und in-traregionaler Importe (2)	Substitution intraregionaler Importe (3) = (2) - (1)
<u>ZAR</u>				
raffiniertes Zucker	170111	-	-	-
Bier	220300	-0,4	-0,7	-0,3
Zigaretten	240204	-	-	-
Farben und Lacke	3209 ^b	+2,0	+1,9	-0,1
Kosmetika	3306	-	-	-
gewöhnliche Seifen	340101	+2,0	+3,8	+1,8
Baumwollprodukte	5509 ^d	+30,1	+28,5	-1,6
Herrenbekleidung	610100 610300	+1,1	-3,2	-4,3
Schuhe	6401 ^e 6402	+4,8	+0,8	-4,0
Eisen- u. Stahlprodukte	732119	-	-	-
Aluminium u. Aluminiumprodukte	7603 ^f , 7615	-	-	-
Zweiräder ohne Motor	871000	0	-0,7	-0,7
Möbel	9401 ^g 9403	0	0	0
<u>Kamerun</u>				
raffiniertes Zucker	170111	-	-	-
Bier	220300	+2,1	+2,1	0
Zigaretten	240204	+8,5	+8,5	0
Farben und Lacke	3209 ^b	+0,6	+0,6	0
Kosmetika	3306 ^c	+0,9	+0,9	0
gewöhnliche Seifen	340101	+0,6	+0,4	-0,2
Baumwollprodukte	5509 ^d	+10,0	+9,8	-0,2
Herrenbekleidung	610100 610300	+1,9	+1,8	-0,1
Schuhe	6401 ^e 6402	+1,7	+1,8	+0,1
Eisen- u. Stahlprodukte	732119	+0,7	+0,6	-0,1
Aluminium u. Aluminiumprodukte	7603 ^f , 7615	+9,4	+9,4	0
Zweiräder ohne Motor	871000	+0,1	0	-0,1
Möbel	9401 ^g 9403	+0,2	+0,2	0

Produkte	NDB ^a	Importsubstitution 1966 - 1970 in vH des Wachstums des heimischen Verbrauchs von "taxe unique"-Gütern		
		Substitution extra-regionaler Importe (1)	Substitution extra- und intraregionaler Importe (2)	Substitution intraregionaler Importe (3) = (2) - (1)
<u>Kongo</u>				
raffiniertes Zucker	170111	0	0	0
Bier	220300	+4,1	+6,5	+2,4
Zigaretten	240204	-0,6	-0,6	0
Farben und Lacke	3209 ^b	+1,9	+1,7	-0,2
Kosmetika	3306 ^c	+3,1	+3,0	-0,1
gewöhnliche Seifen	340101	+2,4	+2,4	0
Baumwollprodukte	5509 ^d	+15,0	+15,0	0
Herrenbekleidung	610100 610300	-	-	-
Schuhe	6401 ^e 6402	-0,1	-0,8	-0,7
Eisen- u. Stahlprodukte	732119	+3,1	+3,1	0
Aluminium u. Aluminiumprodukte	7603 ^f , 7615	-	-	-
Zweiräder ohne Motor	871000	-	-	-
Möbel	9401 ^g 9403	-1,2	-1,2	0
<u>Gabun</u>				
raffiniertes Zucker	170111	-	-	-
Bier	220300	-	-	-
Zigaretten	240204	-	-	-
Farben und Lacke	3209 ^b	+15,3	+15,2	-0,1
Kosmetika	3306 ^c	-	-	-
gewöhnliche Seifen	340101	-	-	-
Baumwollprodukte	5509 ^d	+41,6	+41,6	0
Herrenbekleidung	610100 610300	-	-	-
Schuhe	6401 ^e 6402	-	-	-
Eisen- u. Stahlprodukte	732119	+2,3	+2,3	0
Aluminium u. Aluminiumprodukte	7603 ^f , 7615	-	-	-
Zweiräder ohne Motor	871000	-	-	-
Möbel	9401 ^g 9403	-	-	-

Produkte	NDB ^a	Importsubstitution 1966 - 1968 in v H des Wachstums des heimischen Verbrauchs von "taxe unique"-Gütern		
		Substitution extra-regionaler Importe (1)	Substitution extra- und intraregionaler Importe (2)	Substitution intraregionaler Importe (3) = (2) - (1)
<u>Tschad</u> (1966-68)				
raffiniertes Zucker	170111	+ 0,2	+19,5	+19,3
Bier	220300	+ 4,5	+10,6	+ 6,1
Zigaretten	240204	-	-	-
Farben und Lacke	3209 ^b	-	-	-
Kosmetika	3306 ^c	- 0,3	- 0,8	- 0,5
gewöhnliche Seifen	340101	-	-	-
Baumwollprodukte	5509 ^d	+74,7	+74,8	+ 0,1
Herrenbekleidung	610100 610300	-	-	-
Schuhe	6401 ^e 6402	-	-	-
Eisen- u. Stahlprodukte	732119	+ 5,1	+ 5,1	0
Aluminium u. Aluminiumprodukte	7603 ^f , 7615	-	-	-
Zweiräder ohne Motor	871000	+ 0,6	+ 0,7	+ 0,1
Möbel	9401 ^g 9403	+ 1,1	+ 1,1	0

^a Nomenclature Douanière de Bruxelles. Die beiden letzten Stellen beziehen sich auf den UDEAC-Tarif

^b Unterpositionen 320911; 320921

^c Unterpositionen 330601; 330602; 330611; 330631; 330632

^d Unterpositionen 550902; 550903; 550904; 550906

^e Unterpositionen 640101; 640111; 640201; 640221; 640222; 640229

^f Unterpositionen 760301; 760390

^g Unterpositionen 940101; 940321; 940331; 940390

Quellen: Secrétariat Général de l'UDEAC, Bulletin des Statistiques Générales de l'UDEAC, Brazzaville No 18 (Avril 1967), No 26 (Avril 1969) und No 34 (Avril 1971); Commerce Extérieur de l'UDEAC, Brazzaville 1966, 1968 und 1970; eigene Berechnungen.

Aufbau einer eigenen Baumwoll- und Zuckerindustrie langfristig sowieso erheblich eingeschränkt hätte. An die Stelle Tschads scheint nach 1968 eher die ZAR als Gabun getreten zu sein, da sich vor allem bei den Importen der ZAR (Tabelle 9) handelsumlenkende Effekte zeigten.

Effektive Protektion der gemeinschaftlich geförderten Industrien

17. Die Ursachen für die noch geringe Bedeutung der intrarégionalen Importe auf den Märkten der einzelnen UDEAC-Partner sind nicht allein in den nichttarifären Hemmnissen wie unzureichende Transportkapazitäten zu suchen, sondern auch in tarifären Schranken, die von den UDEAC-Organen selbst innerhalb der Union errichtet wurden. Vornehmlich handelt es sich dabei um die Differenzierung der "taxe unique"-Sätze nach Verbrauch im Produktionsland und Export in Partnerstaaten. In fast allen Fällen wurde dabei der Eigenverbrauchsanteil mit niedrigeren oder gleichen, niemals aber mit höheren Steuersätzen belastet als der Exportanteil. Da in den UDEAC-Staaten oft gleiche Güter produziert werden und alle Staaten bei der Differenzierung der Steuersätze gleichermaßen verfahren, diskriminierte die UDEAC-Methode Importe aus Partnerländern oft zugunsten der heimischen Produktion und förderte somit Industrien mit Marktradien, die an der Grenze eines UDEAC-Landes endeten.

Dies läßt sich für eine Reihe von "taxe unique"-Gütern mit ad valorem Zoll- und Steuersätzen nachweisen, wenn man die effektive Protektion der für Eigenverbrauch und Export bestimmten Güteranteile mißt¹ (Tabelle 10).

¹ Beispielsweise ergibt sich die effektive Protektion eines in Kamerun produzierten und konsumierten "taxe unique"-Gutes aus folgender Formel:

$$r^{ca} = \frac{\frac{s'_j}{1+t_{dj}^{ca}} - \sum_{i=1}^n a'_{ij}}{\frac{s'_j}{1+t_j^{ca}} - \sum_{i=1}^n \frac{a'_{ij}}{1+t_i^{ca}}}$$

Dabei ist r^{ca} die effektive Protektion, s'_j der Verkaufswertkoeffizient des Fertigprodukts zu heimischen Preisen (als Koeffizient ist $s'_j = 1$), $\sum a'_{ij}$ der Anteil der importierten Inputs am Verkaufswert des Fertigprodukts zu heimischen Preisen, t_{dj}^{ca} der "taxe unique"-Satz für den Eigenverbrauchsanteil des Kamerun-Gutes, t_i^{ca} der Außenzoll für importierte Inputs und t_j^{ca} der Außenzoll Kameruns auf das Fertigprodukt aus Drittländern. Der Außenzoll für Inputs ist entsprechend den "taxe unique"-Bestimmungen Null. Exportiert nun Kamerun sein Produkt in die ZAR, so ändert sich die Formel dergestalt, daß an die Stelle von t_{dj}^{ca} der "taxe unique"-Satz für den Export in die ZAR $t_{dj}^{ca,car}$ tritt und an die Stelle des Außenzolls Kameruns t_j^{ca} der Außenzoll der ZAR t_j^{car} . Die beiden Außenzölle können, wie bereits oben erwähnt, trotz des gemeinsamen Außenzolls der UDEAC differieren, weil es den Staaten freigestellt ist, eine Zusatzsteuer (taxe complémentaire) zu erheben, wovon vor allem Gabun und Kamerun Gebrauch machen.

Empirischen Untersuchungen zufolge beträgt der Anteil importierter Inputs am Produktionswert in typischen afrikanischen Importsubstitutionsindustrien (Leder, Textilverarbeitung) ca. 50 vH. Dieser Wert mutet dem Autor zu gering an. Nichtsdestoweniger wird er den folgenden Berechnungen zugrundegelegt.

$$\left(\sum a'_{ij} = 0,5 \right)$$

Siehe hierzu R.Güsten, Prerequisites for Importsubstitution and Export Diversification as Development Strategies in Africa, in: H.Giersch (Ed.), The International Division of Labour, Problems and Perspectives, International Symposium, Tübingen 1974, S.331.

Tabelle 10

Effektive Protektionsraten von Eigenverbrauch und Export bei
"taxe unique"-Gütern in der UDEAC 1968 in v H

Produkt	Produktions- land	Verbrauchsland				
		Kamerun	ZAR	Kongo	Gabun	Tschad
Baumwoll- produkte	Kamerun	112	116	78	88	94
	ZAR	112	116	81	88	91
	Kongo	102	116	98	88	- ^a
	Gabun	102	116	88	88	- ^a
	Tschad	110	116	88	88	115
Herren- beklei- dung	Kamerun	72	40	37	40	49
	ZAR	64	74	66	52	70
	Tschad	64	69	69	52	87
Schuhe	Kamerun	68	46	46	49	46
	ZAR	59	58	46	49	- ^a
	Kongo	56	46	46	49	46
Zweirä- der ohne Motor	Kamerun	68	61	61	65	52
	ZAR	68	78	78	78	52
	Tschad	68	52	52	59	52
Möbel	Kamerun	78	54	54	58	26
	ZAR	78	62	62	63	52
	Kongo	78	63	63	65	52
	Tschad	70	62	65	65	65
Kosme- tika	Kamerun	134	115	115	126	115
	Kongo	115	115	134	123	115
	Tschad	153	153	153	153	153
Farben und Lacke	Kamerun	63	42	46	48	42
	ZAR	64	55	61	55	55
	Kongo	64	55	61	55	55
	Gabun	64	55	64	55	55

^a Diese Industrien wurden nach dem Austritt Tschads 1968 errichtet.

Quellen: Journal Officiel de l'UDEAC, Bangui, 1966-1970, laufende Jahrgänge.
Bulletin International des Douanes, U.D.E.A.C. Fascicule 66 (1^{re} Edition),
Bruxelles, Août 1966.
Eigene Berechnungen.

18. Dabei wird deutlich, daß Kameruns Erzeugnisse -- bis auf Kosmetika und Lacke¹ -- auf dem heimischen Markt eine höhere oder gleiche Protektion genossen wie die Importe aus Partnerstaaten. Berücksichtigt man die Transportkosten in ihrer Wirkung als Quasi-Binnenzoll, so dürfte die Protektion in jedem Fall höher gewesen sein. Bei den drei bedeutenden intraregional gehandelten Gütern: Textilien, Bekleidung und Schuhe wurden in keinem Fall UDEAC-Importe gegenüber einem heimischen Erzeugnis steuerlich bevorzugt. Dies gilt auch für die potentiellen Produktionen Tschads oder der ZAR, denen auf diese Weise ein erleichterter Zugang zu den Märkten der Partnerländer hätte zugestanden werden können.

19. Es muß allerdings angemerkt werden, daß bei der Handhabung des "taxe unique"-Systems Interessenkollisionen zwischen Produzenten- und Konsumentenländern einerseits sowie zwischen kompensationspolitischen und fiskalischen Gesichtspunkten andererseits auftreten konnten, die vielleicht die steuerliche Bevorzugung des Eigenverbrauchs erklären können. Während die Produzentenländer aus Wachstumsgründen an einer niedrigen steuerlichen Belastung ihrer Produktion durch die "taxe unique" interessiert gewesen sein dürften, plädierten die Konsumentenländer nicht nur aus Protektionsgründen für hohe "taxe unique"-Sätze auf Importe, sondern auch aus budgetpolitischen Erwägungen, indem sie die "taxe unique" als einen Ersatz für Zollmindereinnahmen ansahen. Gegenüber diesem fiskalischen Gesichtspunkt scheint der der Kompensation von Integrationsverlusten durch steuerliche Anreize zugunsten von Industrien in den Peripheriestaaten in den Hintergrund getreten zu sein. Dies mag ein Indiz dafür sein, daß dem Ungleichgewicht der intraregionalen Handelsströme bei Industrieerzeugnissen politisch ein geringes Gewicht eingeräumt wurde, beziehungsweise, daß der kurzfristige Aspekt der Zölle als Budgeteinnahme gegenüber dem langfristigen Gesichtspunkt der Industriestandortpolitik dominierte. Dabei war von vornherein offensichtlich, daß die "taxe unique" als Kompensationsinstrument für Zolleinnahmenverluste ungeeignet sein mußte, hätte doch ein Steuersatz, vergleichbar dem Außenzollsatz, die Protektion beseitigt und die Importsubstitutionsstrategie bereits in den Anfängen zum Scheitern verurteilt. Dieser Schluß wird durch den in Tabelle 7 vorgenommenen Preisvergleich ohne Steuer und Zoll zwischen regionalen und extraregionalen Produkten eindeutig belegt.²

¹ Die beiden Ausnahmen spielen insofern keine Rolle, als Tschad bis 1968 keine Kosmetika produzierte, obgleich bereits die Steuerpräferenz eingeräumt worden war und bei Lacken der Unterschied lediglich 1 vH betrug.

² So ergab die für 1966 gültige UDEAC-Untersuchung, daß die ZAR den Verlust von Zolleinnahmen aus unterlassenen Drittländerimporten zu 42 vH mit Hilfe der "taxe unique"-Einnahmen ausgleichen konnte, Gabun zu 40 vH, Kongo zu 30 vH, Kamerun zu 42 vH und Tschad zu 52 vH. Die Unterschiede beruhen auf den unterschiedlichen Steuersätzen für intraregionale Importe von Zucker aus Kongo in die einzelnen Mitgliedstaaten, wobei die Exporte aus Kongo nach Tschad mit Abstand am höchsten besteuert wurden.

20. Zusammenfassend lassen sich demnach aus der Struktur der effektiven Protektionsraten folgende Schlüsse ziehen:

- (1) Die Differenzierung der "taxe unique"-Sätze nach Eigenverbrauch und Export führten dazu, daß im intraregionalen Handel tarifäre Hemmnisse zugunsten der nationalen Importsubstitution errichtet wurden. Dies förderte die in Tabelle 9 aufgezeigte Entwicklung. Parallelinvestitionen in Branchen mit sehr engen Märkten, vor allem im Textil- und Bekleidungssektor, waren die Folge dieser national ausgerichteten Industrialisierungsstrategie.
- (2) Bei der Differenzierung der "taxe unique"-Sätze scheinen die fiskalischen Gesichtspunkte der Konsumentenländer in Einklang gestanden zu haben mit Protektionswünschen der Produzentenländer.
- (3) Was die fiskalischen Gesichtspunkte anbelangt, so konnte die "taxe unique" Mindereinnahmen der Konsumentenländer aus Importzöllen nur zum Teil ausgleichen (1966 zu etwa 40 vH).
- (4) Die durch das "taxe unique"-Regime der UDEAC entstandenen tarifären Hemmnisse im intraregionalen Handel widersprachen den kompensationspolitischen Erfordernissen, d.h. sie förderten nicht den Export von Industrierzeugnissen aus Peripheriestaaten in die Küstenländer.

Eine derartige Stimulierung der Exportanstrengungen der Peripherieregionen wäre im Rahmen des "taxe unique"-Prinzips nur dann möglich, wenn bei den Produkten, bei denen die Peripherieregionen zwar komparative Faktorkostenvorteile aufweisen, aber mit hohen Distributionskosten belastet sind, die Küstenländer auf eine Entschädigung für Zollmindereinnahmen verzichten und somit der Export in die Küstenländer von der "taxe unique" befreit würde. Zugleich müßte gewährleistet werden, daß die Zentralstaaten auf "tax incentives" für die Produktion dieser Güter im eigenen Land verzichten. De facto würde dieser Vorschlag einer Abwertung der Peripheriestaaten auf der Exportseite gleichkommen.

Kompensation von Zollmindereinnahmen und realen Einkommensverlusten in der UDEAC

21. Die Reform des Integrationsvertrages im Jahre 1964 brachte auch Modifizierungen in der Ausgestaltung des Solidaritätsfonds mit sich. Ab 1966 entschieden die Staatschefs jährlich über diskretionäre Beiträge zum Fonds. Damit wurde das Fondsaufkommen nicht mehr wie in der UDE an das Wachstum der Importzolleinnahmen

gekoppelt. Diese Änderung ist mit auf verbesserte Zolldeklarationen und statistische Erfassung der extraregionalen Importe¹ zurückzuführen, so daß der Fonds ab 1966 nicht mehr ausschließlich dem Ausgleich fehlerhafter Zolleinnahmenverteilung, sondern auch der Kompensation integrationsbedingter Verluste diene. Für diese Funktionserweiterung spricht vor allem die Tatsache, daß sowohl Kamerun als auch Gabun als unbedeutende Transitländer bis 1968 den Ausgleich zugunsten von Tschad und der ZAR mitfinanzierten (Tabelle 11). Die beiden letztgenannten Staaten erhielten sowohl 1967 als auch 1968 jeweils 65 vH beziehungsweise 35 vH der Fondseinnahmen.

Vergleichen wir die Nettoeinnahmen bzw. -zuwendungen des Solidaritätsfonds mit den in Tabelle 2 unter den genannten Vorbehalten ermittelten Nettogewinnen bzw. -verlusten jeweils für 1966, so wird deutlich, daß das Volumen des Fonds das der Einkommensverluste erheblich übertraf. Beträchtliche Abweichungen von der zu erwartenden Kompensationsrichtung zeigen sich vor allem bei Gabun, das sowohl ein wesentlicher "Defiziteur" im intraregionalen Handel war als auch netto Zuwendungen an den Fonds erbrachte. Umgekehrt hatte die ZAR hohe Nettoeinnahmen, die ihre durch den Gewinn aus dem Handel mit Tschad fast egalisierten Verluste weit überstiegen. Der Kompensationsrichtung nahe kommen hingegen die Verluste und Fondseinnahmen Tschads sowie Gewinne und Fondszuwendungen Kongos und Kameruns, obwohl die beiden letztgenannten Länder jeweils höhere Leistungen an den Fonds erbrachten, als den Einkommenstransfers aus Tschad und Gabun aufgrund der Handelsumlenkung im intraregionalen Handel entsprach.

Während die hohen Fondszuweisungen an die ZAR und Tschad durch Mängel in der Zolldeklarierung und der Organisation des Transithandels gerechtfertigt und erklärt werden können, ist dies nicht für Gabuns Nettoleistungen an den Fonds möglich, da ein Transithandel mit den Binnenländern und damit ein Vorteil aus zu Unrecht einbehaltenen Zolleinnahmen nicht existierte.

Es ist unwahrscheinlich, anzunehmen, daß Gabun Leistungen ohne Gegenleistungen im Rahmen der UDEAC erbrachte, nachdem es sich während der UDE-Phase wenig nachgiebig im Hinblick auf Zahlungen an den UDE-Fonds gezeigt hatte. Zwar sanken Gabuns Leistungen an den UDEAC-Fonds 1967 im Vergleich zu 1966 um mehr als die Hälfte -- und dies zu Lasten Kameruns --, dennoch blieb Gabun auch 1967 Nettoimporteur im intraregionalen Handel. Die Handelssalden können demnach die auch nach 1966 weiterbestehenden Nettoleistungen Gabuns an den Fonds nicht erklären.

¹ Nach Artikel 35-37 des UDEAC-Vertrages wurden die Bestimmungen für Transithandel sowie die Verrechnungs- und Überweisungsmodalitäten bei Importzöllen neu gestaltet. Die Neugestaltung hatte vor allem die Einrichtung von Gemeinschaftszollämtern in Transitländern zum Inhalt. Diese waren berechtigt, Zölle im Auftrag und zugunsten der endgültigen Bestimmungsländer einzunehmen, zu verbuchen und die Überweisung mit den begünstigten Staaten abzustimmen.

Tabelle 11

Brutto- und Nettoeinnahmen (bzw. -zuwendungen) aus dem Solidaritätsfonds der UDEAC
1966 -1968 (Mill. CFA-Francs)

	<u>ZAR</u>			<u>Tschad</u>			<u>Gabun</u>			<u>Kongo</u>			<u>Kamerun</u>		
	1966	1967	1968	1966	1967	1968	1966	1967	1968	1966	1967	1968	1966	1967	1968
Zahlungen an den Fonds	300	300	300	300	300	300	500	200	250	500	500	500	300	500	500
Einnahmen aus dem Fonds	665	630	647	1175 ^a	1170	1203	3 ^a	--	--	57	--	--	--	--	--
Nettoein- nahmen (bzw. -zuwendungen)	+365	+330	+347 ^a	+875	+870	+903 ^a	-497	-200	-250	-443	-500	-500	-300	-500	-500
Nettoge- winne (bzw. -verluste nach Tab.2 für 1966)	-12 ^a			-282 ^a			-124 ^a			+314 ^a			+103 ^a		

^a Auf Mill. CFA-Francs auf- bzw. abgerundet.

Quellen: Journal Officiel de l'UDEAC, Bangui, 14.12.1965, Acte No 11/65-UDEAC-21; 13.12.1966, Acte No 6/66-UDEAC-50;
Acte No 14/67-UDEAC-82.

Diese "Spenderrolle" dürfte eher als Gegenleistung Gabuns an die UDEAC dafür anzusehen sein, daß dem Land der Standort für die gemeinschaftliche Erdölraffinerie nach langen Auseinandersetzungen mit Kongo zugesprochen wurde.¹ Auch könnte der integrationspolitische Erwartungshorizont Gabuns aufgrund seiner starken Position im Drittländerhandel längere Zeiträume umfassen als der seiner Partnerstaaten. Wäre dem so, dann fielen kurzfristige Verluste, wie die in Tabelle 8 aufgezeigten, politisch weniger ins Gewicht als dies beispielsweise bei einem schwachen Partner wie Tschad der Fall wäre. Überdies mag für Gabun die Überlegung eine Rolle gespielt haben, daß angesichts der starken monetären Verflechtung der UDEAC-Staaten (gemeinsame Währung und gemeinsames Emissionsinstitut) die durch einen Austritt entstehenden administrativen Kosten wahrscheinlich höher wären als die Verluste durch Intrahandel und Solidaritätsfonds.

Derartige Überlegungen sind insofern schwer empirisch zu belegen, als der Solidaritätsfonds in der dargestellten Form nur bis 1968 währte. Nach dem Austritt des Hauptempfängers Tschad im gleichen Jahr wurden keine Zahlungen und Zuweisungen im Rahmen dieses Fonds mehr geleistet, jedenfalls keine, die als solche offen ausgewiesen wurden. Die ZAR als einziger potentieller Leistungsempfänger wird seitdem nur noch im Rahmen der "Clearingstelle" für Importzölle aus dem Transithandel entschädigt.²

Schlußfolgerungen

22. Aus einer Synopse von Integrationsverlusten und -gewinnen, ihrer Verteilung sowie den daraus sich ableitenden Kompensationszahlungen in der UDEAC kann der Schluß gezogen werden, daß

- integrationsbedingte Nettoverluste als innergemeinschaftliche Einkommens-transfers im wesentlichen nur bei Tschad eintraten,
- der UDEAC-Solidaritätsfonds zumindest die integrationsbedingten Verluste auszugleichen in der Lage war,
- der Ausgleich unterlassener oder fehlerhafter Überweisungen der Zollein-nahmen durch die Transitländer wichtiger und quantitativ bedeutsamer er-schien als der Ausgleich der Einkommenstransfers,

¹ Zu Einzelheiten dieses "joint venture" Unternehmens, an dem alle fünf UDEAC-Gründerstaaten zu gleichen Teilen partizipierten, siehe R.J.Langhammer, Probleme und Perspektiven von Gemeinschaftsunternehmen ..., a.a.O., S.25 ff.

² Im Budget der ZAR wurden diese Überweisungen als Nettoeinnahmen aus dem Solidaritätsfonds ausgewiesen. Ihre Höhe betrug 1968-71 jeweils 400 Mill. CFA-Fr. Siehe La Zone Franc en 1969, Secrétariat du Comité Monétaire de la Zone Franc, Paris 1971, S.83.

- das Kompensationsbedürfnis in dem Maße abnahm, wie alle UDEAC-Länder -- teilweise durch die "taxe unique" begünstigt -- eigene Industrien errichteten und sich so vom intraregionalen Handel "abkoppelten".

Fehlentwicklungen der jetzigen und Perspektiven einer künftigen Industrialisierungsstrategie in der UDEAC

23. Die Schlußfolgerungen aus den bisherigen Industrialisierungsansätzen legen die Vermutung nahe, daß durch tarifäre und nichttarifäre Behinderungen des intraregionalen Handels zwar die integrationsbedingten Verluste in Grenzen gehalten, die Ziele einer intra- und interindustriellen Spezialisierung und damit einer Expansion des intraregionalen Handels aber nicht realisiert werden konnten.

Mehrere Fehlentwicklungen und -entscheidungen sind hierfür verantwortlich:

- (1) Die "Gießkannenhandhabung" des "taxe unique"-Privilegs. Bis jetzt profitieren auch Unternehmen vom zollfreien Import von Inputs, die ausschließlich für den nationalen Markt produzieren.¹
- (2) Die Zollfreiheit von Kapitalgütern. Sie wirkt wie eine Überbewertung des CFA-Fr. auf der Importseite, begünstigt die Verwendung kapitalintensiver Technologien, verzerrt die Faktorkostenrelationen und erhöht die effektive Protektion der Fertiggüterindustrien.
- (3) Analog zu (2) wirken Mindestlohnvereinbarungen in allen UDEAC-Staaten.
- (4) Die Wechselkurspolitik der UDEAC-Staaten gegenüber Drittländern ist bisher ein Tabu. Seit 1962, dem Beginn der afrikanischen CFA-Währungsgemeinschaft, blieb die Relation zum französischen Franken unverändert. Auch dies hat die Einfuhr französischer Kapitalgüter begünstigt und es den afrikanischen Staaten nicht gestattet, einen allmählichen Abbau der durch die hohe effektive Protektion ihrer Industrien aufgezeigten Überbewertung ihrer Währung vorzunehmen.

¹ 1972 produzierten 23 von 95 durch das "taxe unique"-Prinzip geförderten Unternehmen innerhalb der UDEAC ausschließlich für den nationalen Markt. Weitere 20 Unternehmen exportierten 5 vH oder weniger ihrer Gesamtproduktion in UDEAC-Länder. Siehe Bulletin des Statistiques Générales de l'UDEAC, Bangui, No 40 Octobre 1972.

- (5) Die Währungsunion der UDEAC-Staaten verhindert, daß die Wechselkurspolitik intraregional eingesetzt werden kann, um beispielsweise der ZAR als Peripheriestaat Abwertungen gegenüber den "Währungen" der Zentralstaaten zu erlauben, die die intraregionalen Exporte der ZAR stimulieren würden.¹
- (6) Angesichts der Präferenzen² ausländischer Investoren für Kapitalgüter aus industrialisierten Ländern dürfte der Preisvorteil von 10 vH gegenüber Drittländerinputs als "infant industry" Schutz zu gering sein, um Investitionen in intermediären Sektoren zu stimulieren.³

¹ Vorzeitige monetäre Integration ohne vorherige Harmonisierung der Entwicklungspläne und Industrialisierungsstrategien fördert die regionalen Ungleichgewichte, verschärft das Kompensationsproblem und bedroht damit die Stabilität der Integrationsgemeinschaft. Siehe hierzu W.Kasper und M.Stahl, Integration through monetary union - a sceptical view (Kieler Diskussionsbeiträge zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen, Nr.7) Kiel, September 1970.

² Diese Präferenzen sind nicht allein subjektiver Natur, sie beruhen auch auf Qualitäts-, Service- und Wartungsproblemen, vertikalen Liefer- und Abnahmeverpflichtungen sowie auf Vorstellungen, von Lieferverzögerungen technischer und politischer Natur in Entwicklungsländern unabhängig zu sein.

³ In diesem Zusammenhang wurde von der UDEAC erwogen, diese Marge auf 15 vH zu erhöhen, um mehr Inputs aus Drittländern als bisher von der Zollbefreiungsliste streichen zu können. Siehe Bulletin d'Information de l'UDEAC, Bangui, No 11, Novembre 1972, S.9.

24. Was als Perspektiven für eine künftige gemeinschaftliche Industrialisierungspolitik der UDEAC-Staaten bleibt, ist zum einen eine intraindustrielle Spezialisierung bei bereits produzierten Konsumgütern und der Versuch, diese Güter über eine gemeinsame Absatzorganisation in Drittländer zu exportieren. Zum zweiten sollte eine graduelle Verlagerung der Prioritäten zugunsten von Zulieferindustrien erfolgen, um bei den Fertigerzeugnissen vom Niveau reiner Montageindustrien abzukommen.¹

Diese Konsequenz muß aus den bei einigen Konsumgütern (Konfektion, Reiseartikel, einfache Haushaltsartikel) bereits sichtbar gewordenen Grenzen der Imports substitution durch Marktsättigung gezogen werden. Zu dieser Entwicklung haben die inadäquate Diskriminierung intraregionaler Importe mit Hilfe des "taxe unique"-Prinzips und die rein national orientierten Imports substitutionstrategien beigetragen.²

Es gibt in der UDEAC Anzeichen dafür, daß die Notwendigkeit einer auf Gemeinschaftsebene koordinierten Exportexpansion bei nicht traditionellen Produkten erkannt worden ist.³

¹ Als erstem Land der UDEAC ist dies Kamerun bei der Aluminiumgewinnung und -verarbeitung gelungen.

² Interessant ist in diesem Zusammenhang die Stellungnahme der EG-Kommission bei der Erfolgsanalyse ihrer Vorschläge für Imports substitutionindustrien in den assoziierten Staaten Afrikas: "Das Anschwellen der Projektzahl (bei der UDEAC statt 19 Projekten 36; Anmerkung des Verfassers) beruht auf einer Vielzahl von Initiativen und/oder Projektdurchführungen in rein nationalem Rahmen. Dies steht im Gegensatz zu den Vorschlägen der Sachverständigen, die die Vorhaben für mehrere Länder umfassende Regionen konzipiert hatten ... Aus den vorliegenden Angaben ist deutlich ersichtlich, daß die vorgenommenen Investitionen und die erstellten Kapazitäten in den meisten Fällen weit hinter der für die Objekte ausgearbeiteten Planung zurückbleiben." Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Entwicklung regionaler Industrien in den assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar. Bericht über die Realisierung der von den Sachverständigen der EWG im Jahre 1966 vorgeschlagenen Industrieprojekte, VIII/683(71)-D, Juni 1971, S.3.

³ Auf der Konferenz der Staatschefs anlässlich des zehnjährigen Jubiläums der UDEAC am 7.12.1974 wurde beschlossen,

- zukünftig weniger reine Imports substitutionindustrien als vielmehr exportorientierte Industrien zu gründen und steuerlich zu fördern,
- weniger Fertiggüter als vielmehr intermediäre Güter zu produzieren, um den regionalen Markt produktmäßig zu erweitern und zu diversifizieren,
- mehr Rohprodukte als bisher innerhalb der UDEAC weiterzuverarbeiten.

Diese Neuordnung soll durch die Gründung multinationaler Unternehmen, an denen die UDEAC-Staaten kapitalmäßig total oder teilweise partizipieren, abgesichert werden. Siehe "Marchés Tropicaux et Méditerranéens", Paris, 30^e Année (1974), No 1520, S.3721.

Auf die UDEAC kommt dabei als Folge der wachsenden Bedeutung intermediärer Güter ein erhöhter Kapitalgüterbedarf zu, wobei zweifelhaft ist, ob auch der beabsichtigte "organisme financier régional", eine Art regionaler Entwicklungsbank, diesen Bedarf zu finanzieren in der Lage ist, ganz zu schweigen von der Problematik der Beteiligungsquoten, wenn Kompensationskriterien mit in das Finanzierungsschema aufgenommen werden sollen.¹

Sollten sich als Konsequenz dieser neuen Strategie intraregionale "linkages" zwischen Zuliefer- und Fertiggüterindustrien aus verschiedenen UDEAC-Staaten herausbilden, so würde dies allerdings die Problematik zwischenstaatlicher Nutzen- und Kostenverteilung stärker in den Vordergrund schieben, als dies zur Zeit noch bei den national ausgerichteten und unkoordinierten Importsubstitutionsstrategien der Fall ist.

¹ Vergleichbar wäre dieser "organisme financier régional" mit der ostafrikanischen Entwicklungsbank, die auch eine bevorzugte Finanzierung von Industrieprojekten in den "backward" Ländern Tansania und Uganda vorsieht.