

MONATSBERICHTE DES
ÖSTERREICHISCHEN INSTITUTES
FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Beilage Nr. 24

XXVII. Jahrgang, Nr. 2

Februar 1954

**Zur Reform
des österreichischen Zolltarifes**

WIEN 1954

IM SELBSTVERLAGE DES ÖSTERREICHISCHEN INSTITUTES FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG, WIEN, I., WIPPLINGERSTRASSE 34

Zur Reform des österreichischen Zolltarifes

Gliederung

	Seite
Zölle als Einnahmequelle des Staates	3
Zolleinnahmen und Staatshaushalt	3
Finanzzölle	4
Zölle als Schutz gegen ausländische Konkurrenz	5
Argumente für Freihandel und Schutz Zoll	5
Belastung der Einfuhr mit Zöllen	7
Der Anteil der Zolleinnahmen am Einfuhrwert ..	8
Das Zollniveau	9
Struktur des österreichischen Zolltarifes	13
Zur Frage des Zollsystems (Wert- oder Gewichtszölle)	15
Anhang: Der Zollsenkungsplan des GATT	17

Zur Reform des österreichischen Zolltarifes

Der österreichische Zolltarif steht vor einer grundlegenden Änderung. Er stammt aus dem Jahre 1924, wurde seitdem mehrmals ergänzt und abgeändert, aber nicht entscheidend erneuert, und soll nun von einem völlig neuen Zolltarifschema abgelöst werden: die Gewichtszölle werden großteils durch Wertzölle ersetzt und die Zollhöhe für jede einzelne Ware muß neu festgesetzt werden.

Diese Reform ist um so wichtiger, als nach der Liberalisierung nur noch Zölle (nicht mehr Kontingente und Devisenbewirtschaftung) die Einfuhr lenken und die inländische Produktion schützen werden. Gleichzeitig kann die Gelegenheit genutzt werden, im Aufbau des Zolltarifes zu berücksichtigen, wie stark sich die Struktur der österreichischen Wirtschaft, des Welthandels und der Weltmarktpreise gegenüber der Vorkriegszeit geändert hat. Freilich sind dazu auch internationale Verhandlungen nötig, da GATT und OEEC der zoll- und außenhandelspolitischen Autonomie Schranken setzen.

Im folgenden sollen einige allgemeine Gesichtspunkte zur Zollsituation erörtert werden, um Grundlagen für die Diskussion spezieller Fragen zu liefern. Auf die spezifischen Probleme einzelner Waren oder Warengruppen kann hier schon aus Platzgründen nicht im Detail eingegangen werden, obwohl gerade sie die schwierigsten Entscheidungen erfordern. Die äußerst verwickelte wirtschaftspolitische Aufgabe besteht darin, in jedem einzelnen Fall die widerstreitenden Interessen der Produzenten, Importeure, Weiterverarbeiter, Konsumenten und ausländischen Handelspartner auf einen Nenner zu bringen und darüber hinaus doch einen Gesamttarif zu schaffen, der einen logischen Zusammenhang aufweist und volkswirtschaftlich vertretbar ist.

Zölle dienen vor allem zwei Aufgaben: dem Staat Einnahmen zu schaffen — dies war historisch ihre erste Funktion — und (was heute weit wichtiger ist) die heimische Produktion zu schützen, wo es berechtigt ist. Diese zwei Aufgaben stehen in diametralem Gegensatz zueinander. Je wirksamer ein Zoll als Schutz Zoll ist, desto unergiebig ist er als Finanzzoll. Im Extremfall unterbindet der Schutz Zoll die Importe völlig und das fiskalische Ergebnis ist gleich null. In der Praxis will man freilich mit den Schutz zöllen die ausländische Konkurrenz in der Regel nur schwächen. Die meisten Schutz zölle haben daher auch fiskalischen Charakter, d. h. sie bilden einen wichtigen Bestandteil der Staatseinnahmen. Ja, der Anteil der Schutz zölle an den Zollerträgen ist oft viel größer als jener der reinen Finanzzölle¹⁾.

¹⁾ Finanzzölle sind solche Zölle, die auf Waren gelegt werden, die das Inland selbst nicht erzeugt und für die es im Inland praktisch auch keinen Ersatz gibt. Der Zoll auf Orangen z. B. kann nicht als fiskalischer Zoll angesehen werden. Zwar werden im Inland keine Orangen produziert, aber Äpfel und Birnen sind in hohem Maße ein Ersatz für Orangen (und umgekehrt). Der Zoll dient daher vorwiegend ihrem Schutz und erst in zweiter Linie fiskalischen Zwecken.

Zölle als Einnahmequelle des Staates

Zolleinnahmen und Staatshaushalt

Vor dem Krieg spielten die Zolleinnahmen im österreichischen Staatshaushalt eine bedeutende Rolle. Im Jahre 1929 betragen sie 284 Mill. S oder ein Siebentel der ordentlichen Bundeseinnahmen. In den folgenden Jahren wurden zwar mehrere Zollsätze aus protektionistischen Gründen erhöht, aber Krise und Einfuhrverbote verminderten die Zollerträge merklich. Bis 1937 sanken sie auf 208 Mill. S, ein Zehntel der Bundeseinnahmen.

Die größten Erträge warfen die Agrarzölle ab. Im Durchschnitt der Jahre 1935/37 brachten die Zölle auf Weizen und Roggen 91 Mill. S und der Zoll auf Schweine (im Jahre 1937) weitere 3 Mill. S ein. Diese drei Zölle allein stellten unmittelbar vor dem Kriege 45% aller Zolleinnahmen, so daß man den damaligen Agrarschutz als die Grundlage des Zollbudgets bezeichnen kann.

Vor dem Kriege lagen die krisenerschütterten Weltmarktpreise tief unter den österreichischen Agrarpreisen: Mit Hilfe von Zöllen und Zusatzzöllen wurden sie auf das österreichische Niveau „hinauf-

geschleust“. Nach dem Kriege war die Situation umgekehrt: die Weltmarktpreise waren zunächst weit stärker gestiegen als die durch Preis- und Lohnregulierungen gebremsten inländischen Agrarpreise, und importiertes Getreide mußte subventioniert werden. Diese Preisstützungen waren das Gegenteil von Einfuhrzöllen. Die Agrarzölle hatten ihren Sinn verloren und wurden nicht mehr angewendet.

Das ließ die Zolleinnahmen unmittelbar nach dem Kriege zu völliger Bedeutungslosigkeit zusammenschrumpfen. Weitere Ursachen waren das geringe Volumen des Außenhandels, die bloß nominelle Verrechnung der Zollgoldkrone und weitreichende Zollermäßigungen und -aufhebungen auch auf dem nicht-agrarischen Sektor. Die Zolleinnahmen erreichten im Jahre 1947 nur 17 Mill. S. Erst in den folgenden Jahren, als sich die Importe erholten, die Zollgoldkrone stufenweise valorisiert und die Ermäßigungen teilweise abgebaut wurden, begannen die Zolleinnahmen allmählich zu steigen, ohne jedoch auch nur annähernd ihre frühere Bedeutung wieder zu gewinnen. Im Jahre 1951 überschritten sie erstmals *nominell* (ohne Rücksicht auf Geldwertschwund) das Niveau von 1937, stiegen im Jahre 1952 auf 420 Mill. Schilling und erreichten ein Jahr später 576 Mill. S¹⁾. Rechnet man mit einer Steigerung des Preisniveaus gegenüber der Vorkriegszeit auf das Siebenfache, so sank der Realwert der Zolleinnahmen (1937 = 100) im Jahre 1952 auf ein Viertel und im Jahre 1953 auf 40%. Im Jahre 1952 betragen sie bloß 2'1% und im Jahre 1953 3% der ordentlichen Bundeseinnahmen. Der Beitrag, den früher die Zollerträge zum Staatshaushalt leisteten, ist in der Nachkriegszeit von der Umsatzsteuer und insbesondere von den direkten Steuern (Einkommen- und Lohnsteuer) übernommen worden, die weit höher an den Bundeseinnahmen beteiligt sind als vor dem Kriege.

Zolleinnahmen Österreichs

Jahr	Zolleinnahmen in Mill. S	Zolleinnahmen	Einkommen- und Lohn- steuer	Umsatz- steuer	in % der ordentlichen Bundeseinnahmen	
1929	283'8	14'1	9'1	12'8		
1932	230'0	12'0	6'7	10'8		
1937	207'6	10'3	5'4	15'1		
1950	172'4	1'5	22'5	18'6		
1951	305'0	1'9	21'0	21'1		
1952	419'5	2'1	18'1	23'0		
1953	575'6	3'0 ²⁾	22'0 ²⁾	24'0 ²⁾		
1954 ³⁾	550'0	2'7	18'1	21'0		

¹⁾ In Prozent der veranschlagten ordentlichen Bundeseinnahmen. — ²⁾ Voranschlag.

³⁾ Damit wurde der Betrag, der im Voranschlag für 1953 eingesetzt wurde — 390 Mill. S —, beträchtlich überschritten. Ebenso ist damit zu rechnen, daß die 550 Mill. S, die im Budget für 1954 eingesetzt sind, überschritten werden, da einige Zollbegünstigungen aufgehoben wurden und die Liberalisierung den Umfang der zollpflichtigen Importe steigert.

Finanzzölle

Die reinen Finanzzölle, also jene, die keinerlei Schutzzwecke verfolgen und ausschließlich dem Geldbedarf des Staates dienen, isoliert zu betrachten, ist schwierig, da, wie schon gesagt wurde, die Grenze zwischen Finanz- und Schutzzöllen fließend ist. Es sollen daher nur Zölle auf solche Waren herausgegriffen werden, die keinen Zweifel an ihrem fiskalischen Charakter zulassen, nämlich die Zölle auf Kaffee, Tee und Kakao.

Diese Zölle erbrachten im Jahre 1937 33 Mill. S oder 16% aller Zolleinnahmen. Im Jahre 1952 ergaben sie 39 Mill. S²⁾ oder 9'4% eines (an Kaufkraft) viel kleineren Zollertrages. Der Ertrag der Finanzzölle ist nicht deshalb relativ stärker zurückgegangen als der gesamte Zollertrag, weil von diesen drei Waren weniger konsumiert wurde, sondern weil spezielle Zollermäßigungen gewährt wurden, damit die Lebenshaltungskosten und die allgemeinen Produktionskosten niedrig gehalten werden konnten. Wären im Jahre 1952 bei diesen drei Waren die vollen gesetzlichen Zollsätze (vertragsmäßiger bzw. allgemeiner Zollsatz, je nach Herkunftsland) angerechnet worden, so wären die Finanzzölle auf 111 Mill. S und die Gesamtzolleinnahmen auf 491 Mill. S gestiegen. In diesem Falle hätte der Anteil der fiskalischen Zölle an den gesamten Zolleinnahmen 23%, also mehr als im Jahre 1937, betragen.

Zu diesen fiskalischen Zöllen kann derzeit auch der Zoll auf Personenautos gezählt werden, wiewohl er auch andere als fiskalische Zwecke verfolgt (Kaufkraftlenkung). Vor dem Kriege schützte er die heimische Produktion von Personenautos, die jedoch nach dem Kriege nicht wieder aufgenommen wurde. Im Jahre 1952 hat dieser Zoll etwa 85 bis 90 Mill. S eingebracht. Er erhöht die schon genannten Finanzzolleinnahmen im Jahre 1952 auf 125 bis 130 Mill. S oder 30% aller Zolleinnahmen. Im Jahre 1937, als der Autozoll noch nicht zu den Finanzzöllen gerechnet werden konnte, war dieser Prozentanteil 16%. Da die Zollkrone nicht voll aufgewertet wurde und die Zolleinnahmen hinter den allgemeinen Preissteigerungen nachhinkten, betragen die Finanzzölle selbst einschließlich der Zölle für Personenautomobile im Jahre 1952 nur 0'6% der ordentlichen Bundeseinnahmen, während sich allein der Anteil der Kaffee-, Tee- und Kakaozölle im Jahre 1937 auf 1'7% belief.

²⁾ Die Berechnung für 1952 ist etwas ungenauer als für 1937, da der Zollsatz im Laufe des Jahres zweimal geändert wurde und mit den jeweiligen Einfuhrdaten nicht völlig in Einklang gebracht werden konnte. Die Erträge dürften eher etwas niedriger gewesen sein als die im Text genannte Zahl.

Die österreichischen Finanzzölle in den Jahren 1937 und 1952

Jahr	Einnahmen in Mill. S		Finanzzölle in Prozent			
	a) ¹⁾	b) ²⁾	der gesamten Zollein- nahmen		der ordentlichen Bundeseinnahmen	
			a)	b)	a)	b)
1937	33'2	33'2	16'0	16'0	1'7	1'7
1952	39'9	125 bis 130	9'4	ca. 30	0'2	0'6

¹⁾ Kaffee, Tee, Kakao. — ²⁾ 1937: wie a); 1952: Bei Hinzurechnung der Personenzölle zu den Finanzzöllen.

Die bevorstehende Zolltarifreform wirft die Frage auf, ob die Zolleinnahmen jemals wieder eine ähnliche Rolle spielen werden oder sollen wie vor dem Krieg. Mit fortschreitender Liberalisierung werden die Zolleinnahmen auch bei unverändert niedrigen Zollsätzen steigen, da gerade die „Non-essentials“, die am schärfsten von den Einfuhrbeschränkungen betroffen wurden, meist höher mit Zöllen belastet sind¹⁾.

Die Zolleinnahmen dürften aber trotzdem nicht annähernd ihre frühere Bedeutung zurückgewinnen. Es mögen wohl die Zolleinnahmen steigen, wenn mit zunehmender Liberalisierung zum Schutze der Inlandsproduktion die Zölle für verschiedene Waren über ihr jetziges Niveau erhöht werden. Da aber keine Mehreinnahmen an Zöllen angestrebt werden — sie würden den Zweck des Schutzzolls vereiteln —, ist keine erhebliche Steigerung der Staatseinnahmen zu erwarten.

Es wäre schließlich zu überlegen, ob durch bewußte Erhöhung der Finanzzölle und ihnen verwandter Zölle (oder durch Aufhebung der gewährten Ermäßigungen) den Zolleinnahmen ihre frühere budgetmäßige Bedeutung wiedergegeben werden sollte.

Es spräche dagegen, daß schon bisher der Zolleinnahmerückgang durch Umsatzsteuermehreinnahmen ausgeglichen wurde. Wenn man daher nicht die gesamte indirekte Steuerlast erhöhen will — etwa weil sie weniger progressiv ist —, so könnte man die Zolleinnahmen nur erhöhen, wenn gleichzeitig andere indirekte Belastungen entsprechend gesenkt würden. Dazu besteht aber finanzpolitisch kein starker Anreiz, da die Einnahmen aus dem Zoll besonders stark konjunkturrempfindlich sind.

Daher dürfte man bei der Erstellung des neuen Zolltarifes fiskalischen Aspekten nur untergeordnete Bedeutung beimessen²⁾ und das Hauptaugenmerk

¹⁾ Das muß nicht einen Nettozuwachs für die Staatskasse bedeuten. Wenn die größeren Importe eine nachteilige Wirkung auf die inländische Produktion ausüben, können den Mehrerträgen an Zöllen Steuerausfälle und eventuell erhöhte Soziallasten gegenüberreten.

²⁾ Diesem wirtschaftspolitischen Grundsatz sind allerdings insofern Grenzen gesetzt, als auf Grund des Finanzverfassungs-

den handels- und produktionspolitischen Momenten zuzuwenden. Sollten sich dennoch Zollmehreinnahmen ergeben, so wären sie nur ein willkommenes Nebenprodukt des veränderten Zoll- und Handelsregimes und könnten zum Anlaß genommen werden, überhöhte Steuern zu senken und Härten zu beseitigen.

Zölle als Schutz gegen ausländische Konkurrenz

Die Berechtigung von Schutzzöllen ist in Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspraxis umstritten. Wenn auch das Freihandelsargument weitgehend gültig ist, so kann doch unter bestimmten Umständen ein Schutzzoll vom rein ökonomischen Standpunkt betrachtet gerechtfertigt sein. Die Hauptschwierigkeit in der Praxis liegt jedoch darin, die Grenze der Schutzbedürftigkeit vom Standpunkt der Gesamtwirtschaft und nicht bloß von dem der Interessenten zu bestimmen und durchzusetzen. Die folgenden Ausführungen beleuchten die wirtschaftlichen Argumente zugunsten von Schutzzöllen und geben als erster Schritt zu Überlegungen über eine optimale Zollstruktur ein Bild des Zollniveaus und der Zollstruktur Österreichs im Vergleich zu einigen anderen europäischen Ländern.

Argumente für Freihandel und Schutzzoll

Die Freihändler des 19. Jahrhunderts lehnten den Schutzzoll als schädlich für die Volkswirtschaft überwiegend ab. Dennoch fand er im Laufe der Jahrzehnte in allen Ländern Eingang. Besonders seit den Dreißigerjahren dieses Jahrhunderts gehört er zum festen Bestand des staatlichen Interventionismus. Man mißt heute den Argumenten der Schutzzollanhänger offensichtlich mehr Bedeutung bei als etwa vor hundert Jahren.

Es besteht längst kein Zweifel mehr, daß der Freihandel auf die Dauer dem Protektionismus grundsätzlich überlegen ist. Denn Freihandel bedeutet nichts anderes, als daß sich die ganze Welt die Vorteile der Arbeitsteilung zunutze macht. Jede protektionistische Maßnahme, jeder Schutzzoll unterbindet diese Arbeitsteilung, vermindert daher die beste Ausnutzung der Produktivkräfte und schmälert für alle beteiligten Staaten das zur Verfügung stehende Realprodukt. Der Schutzzoll wird zwar bestimmten Erzeugern, eben den geschützten, unmittelbar gewisse Vorteile bringen, die Bevölkerung in ihrer Gesamtheit aber wird höhere Preise zahlen müssen und andere Erzeuger, nicht zuletzt die Exportindustrien,

und des Finanzausgleichsgesetzes der Zoll eine ausschließliche Bundesabgabe darstellt, mit welcher der Bund stark rechnen muß.

würden Rückschläge erleiden, da eine Einschränkung der Importe auf die Dauer auch die Exporte drosseln muß⁴⁾. Die Einkommens- und Produktionsstruktur des Inlandes wird sich noch stärker verzerren, wenn der Schutz, den die Zollmauer gewährt, von der geschützten Industrie dazu ausgenützt wird, ein Kartell oder ein Monopol zu errichten. Schließlich muß noch betont werden, daß ein Kleinstaat wie Österreich unter einer extremen Schutzzoll- und Autarkiepolitik besonders zu leiden hätte, da sich in der modernen Massenproduktion oft nur bei sehr großem Absatz eine hohe Produktivität erreichen läßt. Diesen großen Absatzmarkt aber kann sich ein kleines Land *nur* über den Export schaffen.

Die Forderung nach freiem internationalem Handel ist daher stark fundiert. Wenn trotzdem die Schutzzölle überall eine so bedeutende Rolle spielen, so ist das nicht nur auf den Druck der an ihnen interessierten Kreise zurückzuführen, sondern auch darauf, daß der Freihandel in der komplizierten Wirklichkeit nicht immer die Voraussetzungen findet, die eine vereinfachte Theorie angenommen hat, und daß auf kurze Sicht, die im Leben so entscheidend ist, vielfach gewichtige Argumente für Schutzzölle sprechen. An die wichtigsten dieser Argumente soll hier erinnert werden.

Erziehungszölle

Das Erziehungszollargument — wohl das älteste Schutzzollargument — wendet gegen den Freihandel ein, er begünstige nur den status quo und vernachlässige die Möglichkeiten dynamischer Entwicklung. Industrien, die nach einer Anlaufzeit, in der sie Kapital bilden, Arbeits Erfahrung sammeln und Absatzmärkte erschließen, höchste Produktivität erzielen könnten, werden sich nie entfalten, wenn sie nicht in ihrer Entwicklungsperiode gegen die bereits voll entwickelte ausländische Konkurrenz geschützt werden. Dieses Argument ist vor allem für „unterentwickelte Länder“ von großer Bedeutung, doch ist es auch für einen Industriestaat wie Österreich nicht belanglos, soweit es sich um die Entwicklung neuer Produktionszweige handelt. Seit dem zweiten Weltkrieg wurde in Österreich eine Reihe neuer — vor allem auf lange Sicht aussichtsreicher — Produktionen begonnen (chemische Produkte, Maschinen). Sie würden, wenn sie schon jetzt mit alt eingeführten Auslandsfirmen in einen ungleichen Konkurrenzkampf treten müßten, ihre bisherige Aufbauarbeit und ihre Weiterentwicklung aufs Spiel setzen. Die „Kleine Zolltarifnovelle“, die vom Parlament am 3. Dezember 1953 verabschiedet wurde, berücksichtigte diese Schwierigkeiten in den allerdringlichsten Fällen, indem sie die Entstehung

⁴⁾ Der Export kann sich auf verschiedene Art an den Import anpassen, je nachdem ob sich der Außenhandel in bilateralem Rahmen, bei fixen oder fluktuierenden Wechselkursen oder auf andere Weise abwickelt. Aber die Anpassung wird früher oder später auf jeden Fall eintreten, falls man nicht die Absicht hat, die Exporte zu verschenken oder dauernd Kapitalexport zu betreiben.

neuer Waren (z. B. Penicillin) und neuer Produktions-einrichtungen (z. B. Spinnereimaschinen) schützt.

Der wichtigste Einwand gegen Erziehungszölle besagt: Im allgemeinen, so lehrt alle Erfahrung, bleibt der Zoll auch nach der vollen Entwicklung der jungen Industrie in Kraft, sei es, daß diese den erwarteten hohen Produktivitätsstand nicht erreichen konnte, sei es, daß sie den Zollschatz zur Wahrung einer Monopolposition beibehalten will. Deutschland und Amerika bieten zahlreiche Beispiele für diese Tendenz. Die Erziehungszölle halfen in beiden Ländern eine vielfältige Industrie aufzubauen, verwandelten sich aber in permanente Hochschutzzölle, die auch beibehalten wurden, als diese Staaten längst zu Spitzenproduzenten der Welt aufgestiegen waren.

Allerdings widerlegt dieser Einwand nicht die Tatsache, daß Erziehungszölle zum Aufbau und Ausbau wichtiger und lebensfähiger Produktionsmöglichkeiten nötig sind; er besagt nur, daß es in einem späteren Zeitpunkt großer staatsmännischer Festigkeit bedarf, diesen Erziehungszoll zu ermäßigen oder ganz abzubauen.

Strukturprobleme

Die Idee des Freihandels geht von der stillen Annahme aus, daß sich die Produktionsstruktur der einzelnen Länder mehr oder weniger reibungslos an die internationalen Gegebenheiten anpassen werde und so eine optimale Arbeitsteilung erreicht werden könne. Diese Annahme war wohl schon im 19. Jahrhundert in vielen Fällen nicht zutreffend, sie wird aber durch die technischen Entwicklungen des 20. Jahrhunderts vollends in Frage gestellt. Die heutigen Methoden der Massenproduktion bringen es mit sich, daß große Kapitalbeträge auf lange Zeit in bestimmten Produktionen gebunden sind und nicht ohne weiteres anderen Zwecken gewidmet werden können. Das gleiche gilt für die in vielen Jahren erworbenen Qualifikationen und Erfahrungen der Arbeitskräfte, die außerhalb ihres gewohnten Wirkungsbereiches nicht voll genützt werden können.

In solchen Fällen kann die Einfuhr billigerer ausländischer Waren zu einer Stilllegung solcher spezialisierter Produktionsstätten und zur Entlassung qualifizierter Arbeitskräfte führen. Es mag dann eines langwierigen Anpassungsprozesses bedürfen, bis die daraus entstehende strukturelle Arbeitslosigkeit und die Investitionsschwierigkeiten überwunden sind. In dieser Anpassungsperiode würde der Vorteil der billigeren Auslandsware durch den Produktionsausfall in den betroffenen Industrien weit überkompensiert werden.

Die in solchen Fällen vorteilhafte Wirkung der Schutzzölle wird aber nur dann eintreten, wenn es gelingt, sie auf wirklich berücksichtigungswerte Fälle zu beschränken, sie ständig zu revidieren, zu ermäßigen und eventuell wieder gänzlich abzubauen. Andernfalls droht die Gefahr, daß die bestehende wirtschaftliche Struktur eines Landes hinter einer höher und höher ragenden Mauer von Schutzzöllen versteinert und schließlich weder den Inlandsmarkt leistungsfähig versorgen kann, noch auf den Auslandsmärkten konkurrenzfähig ist.

Konjunkturpolitische und krisenwirtschaftliche Erwägungen

Im allgemeinen ist eine enge Verflechtung mit der Weltwirtschaft wegen der daraus entspringenden inter-

nationalen Arbeitsteilung von Vorteil. Treten jedoch auf den Auslandsmärkten Konjunkturrückschläge ein oder herrschen sonstige Krisen (z. B. infolge von Kriegen oder Elementarereignissen), so kann eine solche Verflechtung zu ersten Erschütterungen auch der heimischen Wirtschaft führen. Es mag daher manches dafür sprechen, gewisse lebenswichtige Produktionszweige aus Stabilitätsgründen aufrechtzuerhalten, selbst wenn sie niemals in der Lage sein sollten, mit ausländischen Produkten zu konkurrieren. In diese Gruppe gehören Waren, für welche die Nachfrage verhältnismäßig stabil ist und selbst in Depressionsjahren nicht stark sinkt (z. B. Zucker, Tabakwaren) sowie lebensnotwendige und unentbehrliche Waren, die auch bei Notständen und Zahlungsbilanzkrisen sichergestellt werden müssen (z. B. Getreide, Kohle). Die Schutzzölle¹⁾, die auf solche Waren gelegt werden und sie verteuern, stellen eine Art Versicherungsprämie gegen empfindliche Rückschläge dar. Auch hier wird es praktisch schwer sein, die richtige Grenze festzulegen.

Schutz gegen Überfremdung

Ein wichtiger Einwand gegen Zölle war der Hinweis, daß sich unter ihrem Schutz Monopole und Kartelle bilden und die Konsumenten unter deren Preispolitik zu leiden haben. Unter den heutigen Verhältnissen, wo Riesenbetriebe durch ihre finanzielle Stärke und durch Reklamefeldzüge ganze Märkte erobern können, kann jedoch auch der umgekehrte Fall eintreten, daß nämlich das Fehlen eines Zollschutzes (oder anderer Schutzmaßnahmen) die Errichtung eines ausländischen Monopols in dem zollungeschützten Land fördert. Dazu ist nicht einmal nötig, daß das ausländische Monopol leistungsfähiger ist als die inländischen Firmen. Ist der ungeschützte Staat klein, so können Riesenunternehmen aus Großstaaten, die ihre Haupteinnahmen auf ihrem eigenen Markt gewinnen, dank ihren größeren finanziellen Reserven imstande sein, die Firmen des Kleinstaates niederzukämpfen oder in ein Abhängigkeitsverhältnis zu bringen. Ist einmal diese Periode des Konkurrenzkampfes vorbei und hat sich das ausländische Monopol auf dem zollfreien Markt eine starke Stellung geschaffen, dann kann es die Preise wieder hinaufsetzen, bis sie sogar höher liegen als vor der Abschaffung des Zolles. Im allgemeinen können unter den heutigen Verhältnissen Monopol- und Kartellbildungen nur durch Direktmaßnahmen, nicht aber vom Freihandel her bekämpft werden.

Kampfzölle

Zölle können als handelspolitische Waffe eingeführt werden, um andere Nationen zu zwingen, ihre Zölle zu senken und so die Durchführung der Exporte zu ermöglichen, die zur Bezahlung eines erweiterten Importvolumens notwendig sind. Kampfzölle sind allerdings eine gefährliche und zweischneidige Waffe: Sie können Retorsionsmaßnahmen herbeiführen und die Zölle gegenseitig hinaufzuziehen, was schließlich alle beteiligten Staaten schädigt²⁾.

¹⁾ Oder andere Schutzmaßnahmen, wie Kontingente, Einfuhrbeschränkungen, Devisenbeschränkungen usw.

²⁾ Um das Ansetzen von Kampfzöllen zu verhindern und die Benachteiligung der Länder mit niedrigen Zöllen bei den Zollverhandlungen zu beseitigen, hat GATT einen univer-

Antidumpingzölle

Zölle können dazu dienen, Dumpingimporte zu unterbinden. Meist wird es sich nur um temporäre Maßnahmen handeln. Allerdings sind Zollmaßnahmen, falls nicht schon von vorneherein konkrete Maßnahmen für solche Fälle vorgesehen sind³⁾, normalerweise zu schwerfällig und langsam, als daß sie Dumpingimporte wirksam bekämpfen könnten.

Außerökonomische Argumente

Die bisher angeführten Zollargumente entspringen durchwegs wirtschaftlichen Erwägungen. Es ist aber auch möglich, den Schutz eines Wirtschaftszweiges aus außerwirtschaftlichen Gründen zu wünschen, wobei man bereit ist, die wirtschaftlichen Nachteile, die sich eventuell daraus ergeben, in Kauf zu nehmen. Der starke Schutz, dem die Landwirtschaft in den meisten europäischen Agrarimportstaaten genießt, ist zumindest zum Teil auf den Wunsch zurückzuführen, den Bauernstand als solchen zu erhalten.

Die Beispiele zeigten, daß der Standpunkt des unbedingten Freihandels, von dem aus jeder Zoll schlechtweg als schädlich abgelehnt wird, nicht aufrechterhalten werden kann. Andererseits können gegen fast jedes Schutzzollargument gewichtige Einwände vorgebracht werden. Die Vor- und Nachteile sind oft schwer abwägbare oder auch schwer absehbar und die Gefahr übertriebener Forderungen ist sehr groß. Als praktische Schlußfolgerung ergibt sich, daß „prima facie“ die Zollfreiheit als richtig anzusehen ist, daß aber im Einzelfall Schutzzölle vorteilhaft und notwendig sein können. Primär gilt die Forderung nach Zollfreiheit. Die Forderung nach Schutzzöllen ist sekundär und muß in jedem Fall begründet werden. Gibt es aber stichhaltige Gründe für die Einführung von Schutzzöllen bestimmter Höhe, dann sollte man sie nicht aus Gründen einer Freihändlerischen Dogmatik ablehnen.

Belastung der Einfuhr mit Zöllen

Es ist verhältnismäßig leicht, die Belastung einer einzelnen, genau spezifizierten Ware mit Zöllen festzustellen und mit der Zollbelastung in anderen Ländern zu vergleichen. Die Belastung der gesamten Einfuhr durch den gesamten Zolltarif (das „Zollniveau“) in prägnanter Form auszudrücken und mit anderen Zeitpunkten und anderen Ländern zu vergleichen, ist hingegen sehr schwierig und problematisch. Es handelt sich hier zweifellos um ein noch ungelöstes

sellen Zollsenkungsplan vorgeschlagen. Danach sollen die Zölle innerhalb von drei Jahren um 30% gesenkt werden, wobei die Sonderstellung von Ländern mit niedrigen Zöllen berücksichtigt wird. Eine nähere Beschreibung dieses Planes, zu dem die Mitgliedstaaten des GATT im Laufe des Jahres 1954 Stellung nehmen sollen, ist im Anhang zu dieser Arbeit gegeben.

³⁾ Siehe S. 16.

Problem der angewandten Wirtschaftslehre und Wirtschaftsstatistik¹⁾. Wenn trotzdem auf diese Messungen näher eingegangen werden soll, so vor allem deshalb, weil solche Messungen immer wieder vorgenommen — so in letzter Zeit durch GATT — und in internationalen Diskussionen vorgebracht werden und daher einer kritischen Beleuchtung bedürfen, und zweitens, weil diese Messungen in all ihrer Unzulänglichkeit doch gewisse Schlüsse zulassen.

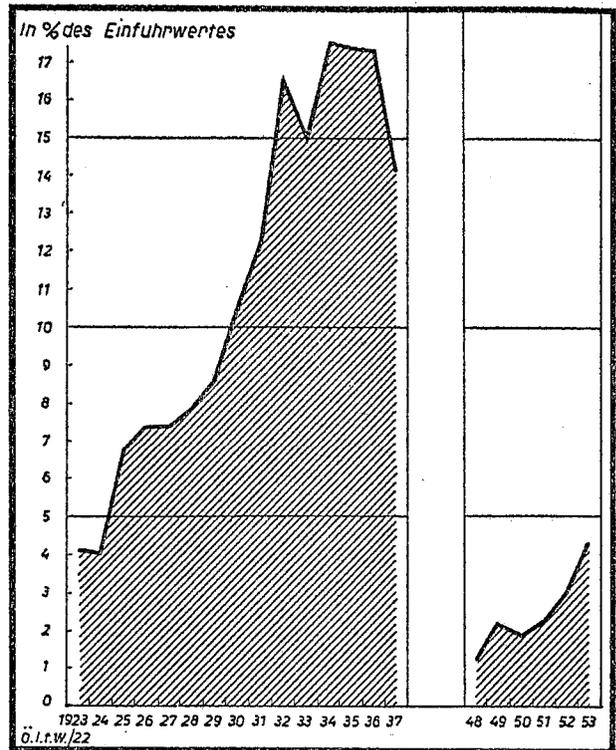
Der Anteil der Zolleinnahmen am Einfuhrwert

Die nächstliegende und einfachste Methode, eine Vorstellung von der „Zollbelastung“ zu gewinnen, besteht darin, die Zolleinnahmen als Prozentsatz des Einfuhrwertes zu berechnen. Werden viele Waren mit einem Zoll belegt und ist der Zollsatz im allgemeinen hoch, so wird dieser Prozentsatz offensichtlich höher sein, als wenn nur wenige Waren verzollt werden müssen und der Zollsatz niedrig ist. Die Methode hat jedoch einen ganz entscheidenden Nachteil: sie erfaßt die hohen Schutzzölle zu wenig oder gar nicht. Ein wirksamer Schutzzoll verhindert die Einfuhr der zollpflichtigen Waren, Zolleinnahmen und Zollbelastung sind dementsprechend vermindert. Im Extremfall wäre es möglich, daß ein Land seine gesamte Industrie mit einer unübersteigbaren Zollmauer umgibt und nur Rohstoffe sowie Nahrungsmittel, und zwar zollfrei, hereinläßt. Da in diesem Fall keine zollpflichtigen Waren eingeführt würden, gäbe es keine Zolleinnahmen. Die Zollbelastung wäre nach dieser Methode null Prozent, obwohl die Industriewaren mit Prohibitivzöllen belegt sind.

Trotz dieser großen Schwäche läßt sich auf diese Weise — falls sich die Einfuhrstruktur nicht wesentlich ändert — eine ungefähre Vorstellung über die Zollpolitik eines Landes gewinnen. So stieg z. B. in Österreich die solcherart berechnete Zollbelastung von 1929 auf 1932 sprunghaft von 8,6 auf 16,4%. Darin drückt sich der Übergang von einer Politik relativ niedriger Zölle in den Zwanzigerjahren zur Schutzzollpolitik der Krisenjahre aus. In der Nachkriegszeit sank diese Zollbelastung auf 1,9% im Jahre 1950. Die Ursachen sind die unvollständige Valorisierung der Zollsätze und die Einfuhrkontingentierung, die besonders den Import von unverzollten oder zollermäßigten Rohstoffen, Nahrungsmitteln und anderen notwendigen Waren begünstigte. Die Valorisierung der Zollgoldkrone im November 1950, die

¹⁾ Siehe diesbezüglich die noch immer zutreffenden Bemerkungen des Völkerbundes in „Taux Indices des Tarifs“, Publications de la Société des Nations, 1927, II. 34., (Genf 1927), und A. Loveday, „The Measurement of Tariff Levels“, Journal of the Royal Statistical Society, Part IV, 1929, S. 487 ff.

Die Zollbelastung der österreichischen Einfuhr (Normaler Maßstab; in % des Einfuhrwertes)



Österreich hatte nach dem ersten Weltkrieg eine sehr niedrige Zollbelastung, da die Preise viel stärker gestiegen waren als die Zollsätze. Die Einführung des neuen Zolltarifes im Jahre 1924 brachte eine gewisse Anpassung des Zolles an die neuen Gegebenheiten. Die Zollbelastung hielt sich aber noch immer in mäßigen Grenzen. Erst der Einbruch der Agrar- und Weltwirtschaftskrise führte zu bedeutenden Zollerhöhungen und damit zu einem steilen Ansteigen der Zollbelastung in den Jahren 1929—1932. Nach dem zweiten Weltkrieg war die Zollbelastung noch mehr gefallen als nach dem ersten. Neben der unvollständigen Valorisierung des Zolltarifes waren es vor allem die zahlreichen Zollbefreiungen und Zollermäßigungen, die bewirkten, daß die Einfuhr nur mit sehr geringen Zollbeträgen belastet wurde. Der allmähliche Abbau dieser Begünstigungen sowie die Ausdehnung der Importe auf einen weiteren Kreis von Waren hat seit 1950 zu einem langsamen Anwachsen der Zollbelastung der Einfuhr geführt.

Die Zollbelastung der österreichischen Einfuhr

Jahr	Zolleinnahmen in % des Einfuhrwertes
1929	8,6
1932	16,4
1937	14,2
1950	1,9
1951	2,2
1952	3,0
1953	4,3

Einschränkung und Aufhebung einiger Zollermäßigungen und eine größere Streuung der Importwaren erhöhten nach 1950 allmählich die Zollbelastung, doch war sie auch im Jahre 1953 mit 4,3% noch weitaus niedriger als vor dem Kriege.

Die Unzulänglichkeiten dieser Rechenmethode erschweren schon einen zeitlichen Vergleich innerhalb eines Landes, um wieviel mehr einen internationalen Vergleich. Der konstruierte Extremfall zeigte, daß ein Land, das nur niedrige Zölle auf viele Waren einhebt, eine viel höhere Zollbelastung aufweisen kann als ein Land mit zahlreichen Prohibitivzöllen.

Dazu kommt aber noch, daß nicht nur die Einfuhrstruktur, sondern das gesamte Zoll- und Abgabengefüge in den einzelnen Ländern sehr verschieden ist. In einem Land mit hohen und zahlreichen Finanzzöllen werden die Importe stärker mit Zöllen belastet sein als in einem Land, in dem der Konsum durch Verbrauchsabgaben und Umsatzsteuern belastet wird, obwohl vielleicht die Gesamtbesteuerung in beiden Fällen gleich hoch sein mag. So ist die ungewöhnlich hohe Zollbelastung Großbritanniens vorwiegend durch hohe Finanzzölle bedingt und der Zollertrag aus der Tabakeinfuhr erbringt allein mehr als die Hälfte aller Zolleinnahmen. In Österreich hingegen wird Tabak für das Tabakmonopol zollfrei importiert, dafür aber eine hohe Tabaksteuer eingehoben.

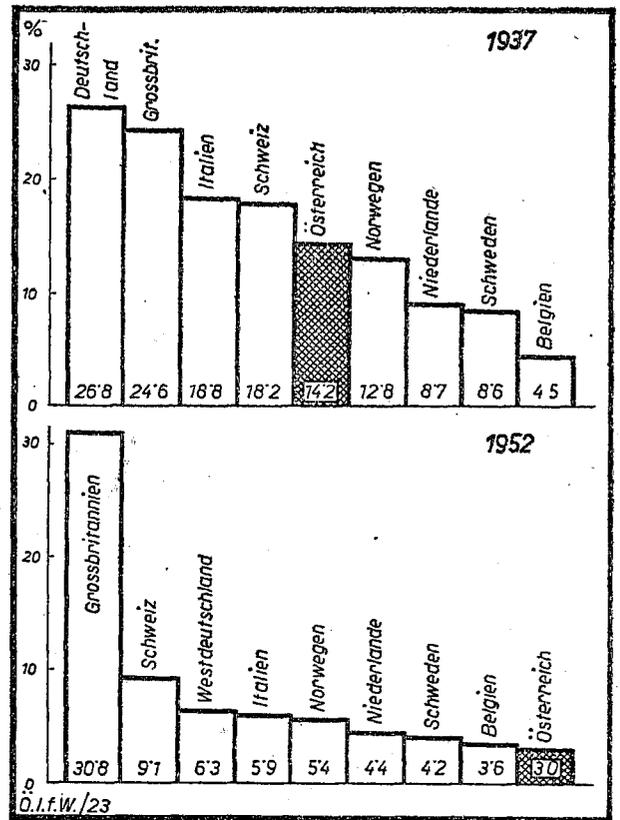
Die Zollbelastung der Einfuhr in neun westeuropäischen Ländern

Land	1937 Zolleinnahmen in % des Einfuhrwertes	1952 Zolleinnahmen in % des Einfuhrwertes	Rückgang von 1937 auf 1952 in %
Österreich	14,2	3,0	78,9
Belgien	4,5	3,6	20,0
Deutschland	26,8	6,3 ¹⁾	76,5
Großbritannien	24,6 ²⁾	30,8 ²⁾	25,2 ²⁾
Italien	18,8 ³⁾	5,9 ³⁾	68,6
Niederlande	8,7 ³⁾	4,4	49,4
Norwegen	12,8 ³⁾	5,4	57,8
Schweden	8,6 ³⁾	4,2 ³⁾	51,2
Schweiz	18,2	9,1	50,0

¹⁾ Westdeutschland — ²⁾ Da die Zollerträge für Finanzjahre und nicht für Wirtschaftsjahre angegeben sind, konnte nur eine angenäherte Übereinstimmung zwischen Zolleinnahmen und Importwert erzielt werden. — ³⁾ April 1952 bis März 1953. — ⁴⁾ 1936. — ⁵⁾ Zunahme.

Ein Vergleich der Zollbelastung der Einfuhr in neun westeuropäischen Ländern für 1937 und 1952 läßt jedoch zumindest erkennen, daß die Zollbelastung gegenüber der Vorkriegszeit allgemein gesunken ist. Mit Ausnahme Großbritanniens waren die Importe aller angeführten Länder im Jahre 1952 weniger mit Zöllen belastet als im Jahre 1937. Im allgemeinen ist die Belastung in den Ländern, wo sie im Jahre 1937 relativ hoch war, stärker zurückgegangen (Westdeutschland, Italien und Österreich); am stärksten war der Rückgang in Österreich. Während im Jahre 1937 Österreich mit einer Zollbelastung von 14,2% des Importwertes unter den neun Staaten gerade in der Mitte stand, nahm es im Jahre 1952

Die Zollbelastung der Einfuhr in neun westeuropäischen Staaten (Normaler Maßstab)



Das starke Ansteigen der Warenpreise nach dem zweiten Weltkrieg hat in fast allen Ländern den Wert der Importe rascher wachsen lassen als die auf diesen Importen lastenden Zölle. Die Zollbelastung der Einfuhr ist daher fast überall zurückgegangen. In Österreich, wo überdies zahlreiche Zollbefreiungen und Zollermäßigungen in Kraft sind, war dieser Rückgang besonders ausgeprägt. Während die Zollbelastung des österreichischen Imports vor dem Krieg unter den westeuropäischen Staaten eine Mittelstellung einnahm, gehört gegenwärtig der österreichische Import zu den am niedrigsten belasteten Importen.

mit der niedrigsten Zollbelastung von 3% die letzte Stelle ein. Die allgemeinen Bedenken gegen derartige Vergleiche verbieten, daraus zu schließen, daß Österreich unter diesen Staaten die absolut niedrigsten Zollschränken hat. Hingegen ist sicherlich der Schluß zulässig, daß der Zollschatz in Österreich gegenüber der Vorkriegszeit überdurchschnittlich zurückgegangen ist.

Das Zollniveau

Die Schwächen der eben angeführten Berechnungsmethode führten seit Beginn dieses Jahrhunderts zu Versuchen, die Zollhöhe so zu messen, daß hohe Schutzzölle ihren Niederschlag finden. Man ging nicht mehr von den tatsächlichen Zollerträgen, sondern vom Zolltarif aus. Damit wird die Zollhöhe

auch jener Waren berücksichtigt, die infolge der Schutzzollwirkung wenig oder gar nicht importiert werden. Man kann überdies die Gewichtszölle mit Hilfe von Wertangaben bezüglich der einzelnen Waren in Prozentsätze umwandeln und somit auch bei Gewichtszöllen die Zollbelastungen der einzelnen Waren auf einen gemeinsamen Nenner bringen (eben die prozentuelle Belastung der Ware) und aus diesen vielen Einzelbelastungen dann einen Durchschnitt bilden, der ein Maß für das „Zollniveau“ eines Landes bilden soll.

Diese Methode hat gegenüber der vorher erwähnten zweifellos einen großen Vorteil. Sie kann deren entscheidende Schwäche — die systematische Unterschätzung der wirksamen Schutzzölle — umgehen. Aber sie hat ihre eigenen ernststen Schwierigkeiten, die bei internationalen Vergleichen ebenfalls stark ins Gewicht fallen.

Die Schwierigkeiten beginnen bereits bei der Warenauswahl. Alle tatsächlichen oder potentiellen Importwaren können unmöglich herangezogen werden, da ihre Zahl in die Tausende geht. Es müssen daher bestimmte ausgewählt werden. Dem wird stets etwas Willkürliches anhaften, insbesondere, wenn es sich um den Vergleich von Ländern mit verschiedenartiger Produktions- und Außenhandelsstruktur handelt. Je nach der Art der Auswahl können daher — wie später an einem praktischen Beispiel illustriert werden soll — ziemlich verschiedene Ergebnisse erzielt werden. Dieses Problem ist viel ernster als das der internationalen Preisvergleiche, da sich zwar international ohne weiteres eine Reihe von Waren festlegen läßt, die fast überall benötigt werden und wichtig sind, die relative Bedeutung der Waren innerhalb der *Gesamtimporte* (und daher für die Zollpolitik) von Land zu Land aber sehr stark variiert.

Bei Gewichtszöllen stößt man auf die nächste Schwierigkeit, wenn es gilt, den Wert der Ware festzustellen, um den Gewichtszoll in einen Wertzoll verwandeln zu können. Preise für die meisten Waren, insbesondere für Fertigprodukte, sind im allgemeinen nur sehr schwer erhältlich. Die meisten Untersuchungen helfen sich damit, aus der Import- oder Exportstatistik einzelner oder mehrerer Länder Durchschnittswerte für die einzelnen Waren zu errechnen. Abgesehen von den Ungenauigkeiten in den Wertangaben der Außenhandelsstatistik leidet dieses Verfahren vor allem darunter, daß die Statistik nicht den Wert einzelner, spezifizierter Waren, sondern nur den kleiner Warengruppen angibt. Die so errechneten Durchschnittswerte und Zollbelastungen gelten daher für keine genau umschriebene Ware; dadurch ist für

die Berechnungen ein ziemlicher Spielraum gegeben⁴⁾.

Ist endlich die Frage der Warenauswahl und der Bewertung entschieden, so muß ein weiteres, noch schwierigeres Problem gelöst werden: das Wiegen der Einzelbelastungen. Wenn man den Durchschnitt wirtschaftlicher Größen errechnet, wendet man normalerweise einen gewogenen Durchschnitt an, um der relativen Bedeutung der einzelnen Größen gerecht zu werden. So wird z. B. bei der Messung der Lebenshaltungskosten dem Preis des Brotes und seinen Veränderungen ein größeres Gewicht beigelegt als dem von Salz. Welche Gewichte soll man aber bei der Zusammenfassung der auf den einzelnen Waren lastenden Zölle anwenden? Es schiene naheliegend, die jeweilige Bedeutung der Ware im Import des Landes, dessen Zollniveau gemessen werden soll, als Gewicht zu verwenden. Da stoßen wir aber wieder auf die bereits bekannte Schwierigkeit. Denn das würde bedeuten, daß dort, wo der hohe Schutzzoll seine Aufgabe erfüllt und die Importe stark drosselt, dieser Zoll bei der Durchschnittsbildung nur ein schwaches Gewicht erhielte und daher nur wenig zum Ausdruck käme. Eine solche Gewichtung würde daher wieder zu einer systematischen Unterschlagung der hohen Schutzzölle führen. Man hat daher andere Gewichtungen vorgeschlagen, wie etwa den Handelswert der untersuchten Waren im europäischen oder Weltaußenhandel, doch scheitert die Durchführung solcher Vorschläge — abgesehen von der Willkür, die der Bestimmung des Gewichtssystems anhaftet — meist an der Schwierigkeit der Beschaffung derart detaillierter internationaler Daten. In der Praxis begnügen sich daher die meisten Untersuchungen damit, aus den errechneten Zollbelastungen der einzelnen Waren einen einfachen, ungewogenen arithmetischen Durchschnitt zu bilden. Das bedeutet aber, daß ein Zoll etwa auf Pfeffer für die Berechnung des Zollniveaus die gleiche Bedeutung hat wie ein Zoll auf Baumwollgewebe.

Schon aus dieser kurzen Übersicht über die größten Schwierigkeiten kann man ersehen, daß auch die zweite Methode nur sehr beschränkte und vorsichtige Interpretationen zuläßt. Für zeitliche Vergleiche innerhalb eines Landes, dessen Produktions- und Außenhandelsstruktur sich nicht weitgehend verändert hat, sind die Ergebnisse ziemlich verläßlich, für internationale Vergleiche hingegen weniger. Ein höheres Zollniveau in einem Land schützt nicht unbedingt besser vor unerwünschten Importen als ein

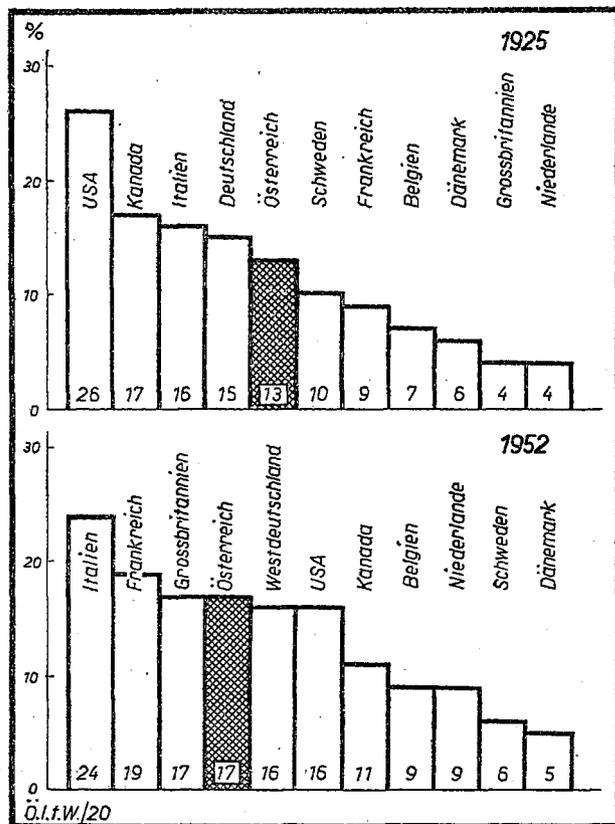
⁴⁾ Man denke z. B., wie verschieden hoch der Prozentsatz eines Gewichtszolls für Maschinen sein kann, wenn einmal vorwiegend billige Typen eingeführt werden und ein anderes Mal teurere, komplizierte Typen.

niedriges Zollniveau in einem anderen Land. Die Schutzwirkung eines Zolles hängt nämlich nicht nur von seiner eigenen Höhe ab, sondern auch von dem Unterschied zwischen Inlands- und Weltmarktpreis. So benötigte z. B. die rumänische Textilindustrie in den Zwanzigerjahren Schutzzölle von einigen hundert Prozent, um ihre teure Inlandsproduktion gegen die billige Auslandskonkurrenz zu schützen, während die britische Autoproduktion bereits hinter einem Zoll von 33% hinreichend Schutz fand. Man muß daher, will man die importhemmende Wirkung der Zölle beurteilen, stets auch die Produktivität eines Landes, wie sie im Preisniveau im Verhältnis zu anderen Ländern zum Ausdruck kommt, berücksichtigen. Dieser Faktor ist sicherlich auch bei einigen österreichischen Branchen im westeuropäischen Rahmen von Bedeutung.

Nach diesen vorbereitenden Bemerkungen soll eine jüngst vom GATT veröffentlichte Berechnung des Zollniveaus von elf Ländern kritisch betrachtet werden¹⁾. Sie bezieht sich auf das Jahr 1952 und knüpft an eine ähnliche Untersuchung des Völkerbundes aus dem Jahre 1927 an²⁾, die Vergleichsdaten für die Jahre 1913 und 1925 enthält. Die Studie des GATT beruht auf der Berechnung der Zollbelastung von 78 Waren, deren ungewogener arithmetischer Durchschnitt das „Zollniveau“ der einzelnen Länder ergibt. Österreich hält auf einem Zollniveau von 17%, das nur von Italien und Frankreich überschritten und von Großbritannien gerade erreicht wird. Die Vereinigten Staaten von Amerika und Deutschland folgen unmittelbar mit 16%, die nord- und nordwesteuropäischen Staaten haben dagegen ein bedeutend niedrigeres Zollniveau.

Dieses Ergebnis wurde zum Teil dahin ausgelegt, daß Österreich derzeit zu den Hochschutzzolländern Westeuropas zähle. Es steht jedoch in auf-

Das Zollniveau in elf Ländern
(Normaler Maßstab)



Das GATT hat den Versuch unternommen, das Vertragszollniveau (ohne Zollbegünstigungen) von elf Ländern auf Grund des Durchschnittes der Zölle auf 78 Waren zu vergleichen. Eine ähnliche Studie des Völkerbundes aus der Vorkriegszeit dient dem zeitlichen Vergleich. Der Vergleich läßt erkennen, daß Belgien, Holland und die skandinavischen Staaten im allgemeinen vom übrigen Europa durch niedrige Zölle abstechen. Das österreichische Vertragszollniveau nimmt unter den übrigen Staaten eine Mittelstellung ein.

fallendem Gegensatz zum Vergleich nach der erstgenannten Methode, wonach Österreich die niedrigste Zollbelastung hat. Gewiß treten bei jener Gegenüberstellung die Einfuhrbeschränkungen gerade einiger der stärker zollbelasteten Einfuhrwaren zu wenig in Erscheinung. Weit mehr fällt jedoch ins Gewicht, daß GATT die offiziellen österreichischen Zollsätze benützte. In Wirklichkeit ist aber eine ganze Reihe wesentlicher Zollbegünstigungen in Kraft, so daß der tatsächliche Zollertrag weit hinter dem tarifmäßigen zurückbleibt. Eine Untersuchung, die das Institut auf Grund einer im Dezember 1953 durchgeführten ausführlichen Materialerhebung des Hauptzollamtes vornahm und die 179 Waren erfaßte³⁾, hat gezeigt, daß die tatsächliche Zollbelastung infolge Zollbegünstigungen um nahezu 40% niedriger liegt als der Vertrags-(GATT-)Tarif, den die GATT-Untersuchung zugrundelegt. Der gegenwärtig effektive Zolltarif

Das Zollniveau in elf Ländern

Land	1913	1925 in %	1952
Österreich	18	13	17
Belgien	6	7	9
Niederlande	2	4	9
Kanada	17	17	11
Dänemark	8	6	5
Frankreich	14	9	19
Deutschland	12	15	16 ¹⁾
Italien	17	16	24
Schweden	13	10	6
Großbritannien	— ²⁾	4	17
Vereinigte Staaten		26	16
	1913 ...	32	
	1914 ...	17	

¹⁾ Westdeutschland. — ²⁾ Im Jahre 1913 hatte der englische Zolltarif vorwiegend fiskalischen Charakter.

¹⁾ Siehe „Le Commerce International en 1952“ (Genf 1953), S. 71 ff.

²⁾ „Taux Indices des Tarifs“ (Genf 1927).

³⁾ Hierbei wurden 576 Preis- und Zollbelege verarbeitet.

kommt — unter der Annahme, daß die Zollbelastungszahlen der GATT-Untersuchung zutreffend sind — zwischen den belgischen und den kanadischen Tarif zu liegen. Österreich rückt demnach (wenn man mit den hohen Zollbelastungen beginnt) unter den untersuchten elf Staaten von der dritten oder vierten Stelle an die siebente Stelle. Schließlich muß noch einmal darauf hingewiesen werden, daß den Zollniveaузahlen, soweit sie nahe beieinander liegen, nur sehr geringer Aussagewert zukommt. Die Reihenfolge der Zollbelastung kann sich daher bei verschiedener Auswahl der Waren ohne weiteres verschieben, um so mehr, als ja — wie bereits erwähnt wurde — bei Ländern mit Gewichtszöllen schon auf Grund der Bewertungsschwierigkeiten beträchtliche Fehlermöglichkeiten bestehen.

Ein konkretes Beispiel bestätigt den beschränkten Aussagewert der GATT-Untersuchung. Im Jahre 1927 unternahm das österreichische Nationalkomitee der Internationalen Handelskammer eine vergleichende Studie über das Zollniveau¹⁾, die aber im Gegensatz zur Völkerbunduntersuchung nicht 78, sondern 402 Waren umfaßte, und nicht von Durchschnittswerten der Importstatistik, sondern von speziell erhobenen Exportpreisen ausging. Da sich die Zolltarife in den meisten Ländern zwischen 1925 und 1927 nicht viel geändert haben, kann man die Ergebnisse der Genfer und der Wiener Untersuchung einander gegenüberstellen. Abgesehen von der merklichen Differenz in der absoluten Höhe der beiden Zollniveaumessungen — die Wiener Studie ergibt durchwegs höhere Prozentsätze²⁾ — zeigt sich, daß die

¹⁾ „Zollhöhe und Warenwerte“, Wien 1927.

²⁾ Die bedeutend höheren Prozentsätze in der Wiener Studie sind vor allem darauf zurückzuführen, daß in ihr die Fertigwaren, die im allgemeinen viel höher verzollt sind, viel stärker vertreten sind als in der Genfer Untersuchung. Von den 78 Waren des Völkerbundes entfielen mehr als ein Drittel auf die meist niedriger verzollten Roh- und Halbwaren, während in der Untersuchung des Wiener Komitees nur 16% in diese Gruppe fielen. Bei den Fertigwaren betragen die Anteile hingegen 55% und 71%.

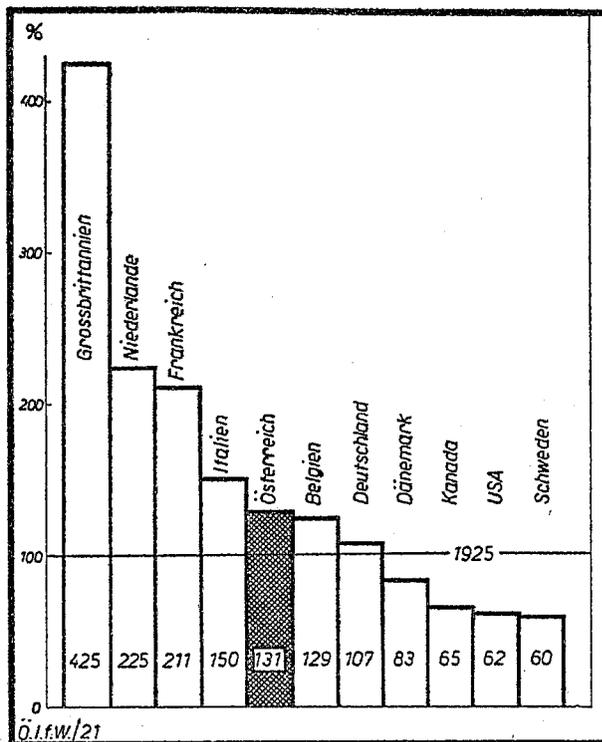
Anteile der Warengruppen in der Genfer und der Wiener Untersuchung

	Völkerbund	Österr. Nationalkomitee
		%
Nahrungsmittel und Getränke	10·3	13·7
Rohstoffe und Halbwaren	34·6	15·7
Fertigwaren	55·1	70·6

Ein weiterer Grund für die Differenz in den beiden Zollniveaus liegt darin, daß die Wiener Untersuchung von Exportpreisen ausging, die Völkerbunduntersuchung aber von Importdurchschnittswerten, die auch Fracht- und Versicherungskosten enthalten und daher höher liegen als die Exportpreise. Das bedeutet aber, daß sich bei der Umrechnung des Gewichtszolls in einen Wertzoll ein niedrigerer Prozentsatz ergibt.

Die Veränderungen in den Zollniveaus einiger Länder

(Normaler Maßstab; 1925 = 100)



Das österreichische Zollniveau stieg in den Jahren der Weltwirtschaftskrise stark an und fiel nach dem zweiten Weltkrieg wieder sehr zurück. Gegenwärtig ist es etwa 30% höher als 1925. Das entspricht ungefähr der durchschnittlichen Zollniveaувänderung anderer Staaten im gleichen Zeitraum, von denen einige allerdings das Niveau sehr stark gehoben, andere es unter den Stand des Jahres 1925 gesenkt haben.

veränderte Warenauswahl die Rangordnung verschiebt. Ordnet man die zehn Staaten, für die ein Vergleich möglich ist, nach ihrem Zollniveau und beginnt man mit dem Höchstzoll, so stand Österreich bei der Völkerbundstudie an fünfter Stelle, bei der österreichischen Untersuchung an siebenter Stelle.

Zollniveaувergleich aus den Jahren 1925 und 1927

Land	Völkerbund 1925	Österr. Nationalkomitee 1927
	Zollniveau in %	
Ungarn	19	31
Tschechoslowakei.....	17	36
Italien	16	29
Deutschland.....	15	21
Österreich	13	19
Schweden.....	10	20
Schweiz	9	18
Frankreich	9	25
Belgien	7	11
Dänemark	6	13

Die Berechnung des Zollniveaus für 1952 für Österreich mit 17%, für Westdeutschland und die USA aber mit 16% sagt daher nicht viel über die Rangordnung dieser drei Zolltarife aus. Ganz abge-

sehen davon kann — wie früher gezeigt wurde — ein Zollniveau von 16% in Ländern hoher Produktivität eine viel stärkere Schutzfunktion ausüben als in weniger konkurrenzfähigen Staaten. Zumindest eine Erkenntnis liefert aber die GATT-Studie: Der gegenwärtige österreichische Zolltarif gehört weder zu den ganz niedrigen, noch zu den ausgesprochen hohen; wahrscheinlich liegt er irgendwo in der Mitte.

Die *Veränderungen* des Zollniveaus gegenüber der Vorkriegszeit — wie sie aus den Ergebnissen der GATT-Untersuchung und der des Völkerbundes hervorgehen — müssen mit der gleichen Skepsis beurteilt werden. Infolge der großen protektionistischen Welle, die erst nach dem Jahre 1925 einsetzte, ist das Zollniveau in den meisten Ländern von 1925 auf 1952 gestiegen. Während vier Staaten ihr Zollniveau stärker erhöht haben als Österreich, haben es sechs weniger erhöht (oder gesenkt). Also auch dieser Vergleich zeigt, daß Österreich in Fragen des Zolltarifes und der Zollentwicklung unter den mittel- und westeuropäischen Staaten eine Mittelstellung einnimmt. Zu dem gleichen Resultat gelangt man, wenn man die Veränderungen gegenüber 1913 betrachtet.

Veränderung der Zollniveaus einiger Länder

Land	1952 in % von 1913 ¹⁾	1952 in % von 1925
Österreich	94	131
Belgien	150	129
Niederlande	450	225
Kanada	65	65
Dänemark	63	83
Frankreich	136	211
Deutschland	133	107
Italien	—)	150
Schweden	46	60
USA	50 ²⁾	62
Großbritannien	—)	425

¹⁾ Keine Vergleichsmöglichkeit. — ²⁾ Im Jahre 1914 wurde der amerikanische Zolltarif stark gesenkt. Verglichen mit 1914 beträgt der Index im Jahre 1952 94.

Struktur des österreichischen Zolltarifes

Das allgemeine Zollniveau sagt nur wenig über die Zollbelastung bestimmter Waren und Warengruppen aus, denn diese sind zu unterschiedlich mit Zöllen belastet. Ein Einblick in die Zollstruktur ist daher unerlässlich.

Zu diesem Zweck wurde die Zollbelastung, die sich auf Grund der umfassenden Zolluntersuchung des Institutes ergibt¹⁾, nach Warengruppen aufgliedert. Daraus läßt sich folgendes Bild gewinnen. Sieht man zunächst von den Zollbegünstigungen ab, so zerfällt der Zolltarif (Vertrags-GATT-Tarif) deutlich in drei Teile. Zollfrei oder zu sehr niedrigen Zöllen kommen, abgesehen von einigen mineralischen Brennstoffen und Schmierölen, die meisten Rohstoffe

herein. Etwas höher, aber noch immer beträchtlich unter dem Durchschnitt, liegen die meisten Zölle auf industriellen Fertigwaren. Ausnahmen bilden hier nur die höheren Autozölle (die aber — wie wir früher bemerkten — heute nicht den Charakter eines Schutzzolles, sondern eines Finanzzolles haben) sowie die Zölle auf Kautschukwaren, Möbel und einige Erzeugnisse der Elektroindustrie.

Zum Teil recht beträchtlich über dem Durchschnitt liegen hingegen die meisten Vertrags- und allgemeinen Zölle auf Nahrungsmitteln und Getränken. Sie sind ein Erbe der Agrarschutzzollgesetzgebung der Dreißigerjahre. Dennoch ist, infolge der Verteuerung der Agrarwaren auf den Weltmärkten, die Zollbelastung gerade auf diesem Sektor gegenüber der Vorkriegszeit stark zurückgegangen. So ist z. B. im gegenwärtigen Tarif Getreide und Mehl zu 29% mit Zoll belastet (effektiv fällt diese Belastung infolge der Zollbegünstigung jedoch weg) gegen 96% im Jahre 1931²⁾.

Während die Struktur des allgemeinen Zolltarifes — wenn auch auf einem höheren Stand — der des Vertragszolltarifes ähnelt, weicht der gegenwärtig effektive Zolltarif, der die Zollbegünstigungen mit einschließt, erheblich davon ab. Die Zollbegünstigungen konzentrieren sich auf den Ernährungssektor. Sie ermäßigen den gesamten Zolltarif um nicht ganz 40%, die Nahrungs- und Genußmittelzölle aber um zwei Drittel. Daraus ergibt sich, daß die effektive Zollbelastung der Ernährung den Durchschnitt nicht übersteigt.

Im Vergleich zum westdeutschen Vertragszoll zeigt der österreichische *Vertragszoll* bemerkenswerte Unterschiede. Bei ungefähr gleich hoher Gesamtzollbelastung ist der westdeutsche Zolltarif bei den Nahrungsmitteln, Getränken und Rohstoffen zum Teil beträchtlich niedriger als der österreichische. Hingegen liegen die deutschen Zölle auf Fertigwaren fast durchwegs über dem österreichischen Tarif. Nur die Gruppe „Maschinen und Verkehrsmittel“ ist ungefähr gleich stark mit Zöllen belastet. (Hier wirken sich die hohen österreichischen Autozölle und gewisse Zölle in der Elektrowirtschaft aus.) Auf allen anderen Gebieten liegen die deutschen Zölle über den österreichischen. Selbst der Maschinenbau und die chemische Produktion sind in Deutschland höher mit Zöllen geschützt als in Österreich, obwohl sich Österreich erst im Entwicklungsstadium befindet, Deutschland aber zu den führenden Produzenten gehört.

²⁾ Die Zollbelastung für 1931 ist dem Werk „Tariff Levels and the Economic Unity of Europe“ (London, 1938) von H. Liepmann, entnommen.

¹⁾ Siehe S. 11.

Österreichs Zollbelastung nach den Gruppen des UNO-Code

UNO-Nr.	Gruppe	Zahl der Waren	Durchschnittliche Zollbelastung in %	GATT-Tarif	Allgemeiner Tarif
0	Ernährung	45	8'9	27'7	49'8
01	Fleisch und Fleischwaren	1	0'0	41'1	41'1
02	Molkereierzeugnisse; Eier und Honig	3	1'0	22'0	22'0
03	Fische, auch zubereitet	2	16'5	16'5	16'5
04	Getreide, Müllereierzeugnisse u. Backwaren	7	0'1	28'6	28'6
05	Obst und Gemüse	24	9'6	25'3	65'3
06	Zucker und Zuckerwaren	2	36'4	65'4	72'7
07	Kaffee, Tee, Kakao, Gewürze	3	20'3	49'7	56'5
08	Futtermittel	2	0'0	0'0	0'0
09	Verschiedene zubereitete Nahrungsmittel	1	0'0	21'1	21'1
1	Getränke	2	53'1	53'1	66'9
2	Robstoffe (ohne Brennstoffe)	20	2'5	3'4	3'6
21	Häute, Felle und Pelzfelle, nicht zugerichtet	1	0'0	0'0	0'0
22	Ölsaaten und Ölfrüchte	3	7'3	7'3	7'3
23	Rohkautschuk, synthet. Kautschuk	1	0'0	0'0	0'0
24	Holz und Kork	1	0'0	0'0	0'0
26	Spinnstoffe und Abfälle	7	0'3	0'3	0'3
27	Nat. Düngemittel und mineral. Rohstoffe	1	0'0	0'0	0'0
28	Erze und Schrott	4	3'6	3'6	4'2
29	Tierische und pflanzliche Rohstoffe	2	6'7	16'0	16'0
3	Mineralische Brennstoffe	5	16'2	22'3	25'9
4	Tierische und pflanzliche Öle und Fette	2	11'6	13'8	17'8
5	Chemische Erzeugnisse	21	9'3	9'3	10'9
51	Chemische Grundstoffe und Verbindungen	12	14'9	14'9	17'4
53	Farb- und Gerbstoffe; Farben	1	0'0	0'0	0'0
54	Medizinische u. pharmazeutische Erzeugnisse	4	0'7	0'9	0'9
55	Äther, Öle, kosm. Erzeugn., Reinigungsm.	3	4'4	4'4	5'1
59	Versch. chemische Stoffe u. Erzeugnisse	1	0'0	0'0	0'0
6	Halb- und Fertigwaren ¹⁾	47	8'3	9'9	13'1
61	Leder, Lederwaren u. bearbeitete Pelzfelle	2	2'0	2'0	2'0
62	Kautschukwaren	1	44'2	44'2	80'9
63	Holz- und Korkwaren (ohne Möbel)	2	2'1	2'1	2'1
65	Garne, Gewebe, Textilfertigw. (ohne Bekl.)	16	10'1	12'3	12'6
66	Waren aus nichtmetallischen mineral. Stoffen	8	7'3	7'3	20'4
68	Edle Metalle	12	5'8	9'4	9'4
69	Metallwaren	6	8'0	8'0	8'3
7	Maschinen und Verkehrsmittel	20	12'7	17'1	27'7
71	Maschinen	13	8'5	11'7	14'2
72	Elektrotechn. Maschinen, Apparate u. Geräte	4	18'5	22'5	22'5
73	Verkehrsmittel	3	23'3	33'2	93'3
8	Sonstige Fertigwaren	17	12'9	12'9	14'6
82	Möbel	1	34'2	34'2	44'8
83	Koffer und Taschnerwaren	1	12'6	12'6	12'6
84	Kleidung	3	14'6	14'6	14'6
85	Schuhwaren	1	14'4	14'4	14'4
86	Feinmechan. und optische Erzeugnisse, Uhren	5	4'0	4'0	5'0
89	Verschiedene Fertigwaren	6	12'3	12'3	18'0
Insgesamt...		179	9'6	15'6	23'8
Insgesamt ohne die wichtigsten Finanzzölle ²⁾ ...		175	9'3	14'9	22'7

¹⁾ Nach dem Rohmaterial gegliedert. — ²⁾ Ohne Kakao, Kaffee, Tee und Personenaautos.

Ein weiterer Zollvergleich mit vier westeuropäischen Zollgebieten [Benelux-Union, Frankreich, Italien und Westdeutschland⁴⁾] erhärtet die Feststellung, daß die österreichischen Vertragszölle auf Nahrungs- und Genußmittel relativ hoch sind, während die auf industrielle Halb- und Fertigwaren hinter den Zöllen hochindustrialisierter Staaten Westeuropas (Deutschland und Frankreich) zurückbleiben. Sie werden nur von den besonders niedrigen Benelux-Zöllen unterboten.

⁴⁾ Gegenüber dem obigen Zollvergleich mit Westdeutschland ergeben sich einige Abweichungen, weil für diesen zweiten

Zollbelastungsvergleich Österreich-Westdeutschland

UNO-Nr.	Warengruppe	Zollbelastung in %	
		Österreich	Westdeutschland
0	Ernährung	27'7	16'9
01	Fleisch und Fleischwaren	41'1	21'0
02	Molkereierzeugnisse; Eier und Honig	22'0	21'7
03	Fische, auch zubereitet	16'5	5'0
04	Getreide, Müllereierzeugnisse und Backwaren	28'6	11'9
05	Obst und Gemüse	25'3	14'1
06	Zucker und Zuckerwaren	65'4	62'8
07	Kaffee, Tee, Kakao, Gewürze	49'7	31'4
08	Futtermittel	0'0	0'0
09	Verschiedene zubereitete Nahrungsmittel	21'1	22'0
1	Getränke	53'1	27'5
2	Robstoffe (ohne Brennstoffe)	3'4	1'1
21	Häute, Felle und Pelzfelle, nicht zugerichtet	0'0	0'0
22	Ölsaaten und Ölfrüchte	7'3	0'0
23	Rohkautschuk, synthetischer Kautschuk	0'0	0'0
24	Holz und Kork	0'0	0'0
26	Spinnstoffe und Abfälle	0'3	0'0
27	Natürliche Düngemittel und mineralische Rohstoffe	0'0	0'0
28	Erze und Schrott	3'6	4'3
29	Tierische und pflanzliche Rohstoffe	16'0	2'5
3	Mineralische Brennstoffe	22'3	20'1
4	Tierische und pflanzliche Öle und Fette	13'8	13'5
5	Chemische Erzeugnisse	9'3	16'8
51	Chemische Grundstoffe und Verbindungen	14'9	17'7
53	Farb- und Gerbstoffe; Farben	0'0	15'0
54	Medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse	0'9	24'0
55	Ätherische Öle, kosmetische Erzeugnisse, Reinigungsm.	4'4	10'0
59	Verschiedene chemische Stoffe und Erzeugnisse	0'0	0'0
6	Halb- und Fertigwaren ¹⁾	9'9	14'9
61	Leder, Lederwaren und bearbeitete Pelzfelle	2'0	7'5
62	Kautschukwaren	44'2	25'0
63	Holz- und Korkwaren (ohne Möbel)	2'1	11'5
65	Garne, Gewebe, Textilfertigwaren (ohne Bekleidung)	12'3	16'3
66	Waren aus nichtmetallischen mineralischen Stoffen	7'3	11'3
68	Edle Metalle	9'4	15'7
69	Metallwaren	8'0	16'2
7	Maschinen und Verkehrsmittel	17'1	17'1
71	Maschinen	11'7	16'1
72	Elektrotechnische Maschinen, Apparate und Geräte	22'5	11'4
73	Verkehrsmittel	33'2	28'3
8	Sonstige Fertigwaren	12'9	18'2
82	Möbel	34'2	20'0
83	Koffer und Taschnerwaren	12'6	15'0
84	Kleidung	14'6	23'7
85	Schuhwaren	14'4	25'0
86	Feinmechanische und optische Erzeugnisse, Uhren	4'0	16'6
89	Verschiedene Fertigwaren	12'3	15'0
Insgesamt...		15'6	14'9

¹⁾ Nach dem Rohmaterial gegliedert.

Internationaler Zollbelastungsvergleich⁴⁾

(Auf Vertragszollbasis)

UNO-Nr.	Warengruppe	Zahl der Waren	Zollbelastung in %				
			Benelux	Frankreich	Italien	West-Deutschland	Österreich
0	Ernährung	19	10'7	23'5	17'9	12'1	24'7
1	Getränke	2	73'0	35'0	37'5	27'4	67'1
2	Robstoffe (ohne Brennstoffe)	9	0'0	4'2	6'9	0'5	4'4
3	Mineral. Brennstoffe	2	24'0	16'5	18'0	50'3	19'3
4	Tier. und pflanzl. Öle und Fette	1	10'0	15'0	20'0	18'0	23'1
5	Chem. Erzeugnisse	5	7'4	10'0	24'6	18'6	10'4
6	Halb- u. Fertigwaren	28	9'3	16'3	22'2	15'4	13'2
7	Maschinen und Verkehrsmittel	11	12'8	21'4	29'9	17'9	20'1
8	Sonstige Fertigwaren	13	16'2	18'8	25'6	17'7	13'6
Insgesamt...		90	11'7	18'2	21'6	15'1	16'9

⁴⁾ Auf Grund einer Erhebung des Institutes für 90 Waren, Stand Dezember 1953.

Vergleich nur eine kleinere Zahl von Waren berücksichtigt werden konnte.

Die beiden internationalen Vergleiche zeigen, daß die Struktur des österreichischen Zolltarifes umgestaltet werden könnte, ohne daß sich deshalb die Gesamtzollbelastung ändern müßte. In groben Umrissen ergeben sich folgende Möglichkeiten der Zollreform: Gewisse Agrarzölle könnten in einem Maße gesenkt werden, das keineswegs das der derzeit geltenden Zollbegünstigungen erreichen müßte. Die Landwirtschaft erlitt kaum ernstlichen Schaden, soweit die Weltmarktpreise noch höher liegen als die inländischen. Hingegen ließe sich bei einzelnen Industriewaren auf Grund der Liberalisierung und der allgemeinen Lockerung des Außenhandelsregimes ein erhöhter Zollschatz rechtfertigen (etwa chemische Produkte, Zellwolle, Garne, Maschinen, Instrumente)¹⁾. Die Erhöhungen könnten durch die Ermäßigungen soweit ausgeglichen werden, daß das Niveau des gesamten Vertragszolltarifes unverändert bleibt. Voraussetzung für einen solchen Ausgleich ist jedoch, daß eine Agrarkrise und ein Preisverfall auf den Nahrungsmittelmärkten, wie sie nach 1929 eintraten, vermieden werden. Eine Wiederholung dieser Ereignisse würde die Wiedereinführung hoher Agrarschutzzölle und (oder) strenger Kontingentierungsmaßnahmen begünstigen.

In Einzelfällen kann es zweckmäßig sein, die Zölle auf manche Industriewaren zu *ermäßigen*, die auf gewisse Agrarprodukte jedoch zu erhöhen. Eine Diskussion der Zollprobleme einzelner Waren würde aber über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen.

Zur Frage des Zollsystems (Wert- oder Gewichtszölle)

Es gibt im wesentlichen zwei Zollsysteme, das Gewichts- und das Wertzollsystem. Österreich hatte bisher, wie die meisten mitteleuropäischen Länder, Gewichtszölle, in Westeuropa und den überseeischen Ländern herrschen seit jeher Wertzölle vor. Eine Studiengruppe der OEEC hat für die Europäische Zollunion in Brüssel ein neues Zollschemata ausgearbeitet, das am 30. März 1951 in einem Abkommen niedergelegt wurde. Dieses Schema will auch Österreich übernehmen und dabei teilweise zum Wertzoll übergehen²⁾.

¹⁾ Soweit die GATT-Bindungen dies nicht unmöglich machen.

²⁾ Das neue Schema hat gegenüber dem alten österreichischen Tarif den Vorteil, daß es die technologischen und produktionsmäßigen Veränderungen, die seit 1924 eingetreten sind, organischer in den Tarif einarbeitet, als dies durch bloße Adaptierungen geschehen könnte. Das neue System wird auch Vergleiche mit einer Reihe anderer Staaten erleichtern. Da die international akzeptierte Nomenklatur nur den Rahmen steckt, innerhalb dessen jede einzelne Nation weitere Unterteilungen vornehmen kann, ist es möglich, die besonderen Erfordernisse der österreichischen Wirtschaft zu berücksichtigen.

Der Gewichtszoll ist einfacher und unproblematischer als der Wertzoll und daher leichter zu handhaben. Wohl kann die Warengattung und selbst das Gewicht leicht irreführend deklariert werden, im großen und ganzen wird aber der Zollbeamte beim Gewichtszoll imstande sein, den entsprechenden Zollsatz ohne große Schwierigkeiten festzustellen und einzuheben. Der Wert der Ware ist hingegen als Berechnungsbasis weitaus schwieriger objektiv festzustellen. Der Anreiz zu Unterfakturierungen — um Zoll zu sparen — wird zweifellos gegeben sein, und es erfordert von den Zollbeamten eine beträchtliche Fachkenntnis, wenn sie bei der Vielzahl der zu verzollenden Waren falsche Wertdeklaration erkennen sollen. Vielfach versucht man diese Klippe zu umgehen, indem man neben dem Fakturenwert (oder an seiner Stelle) andere Werte als Verzollungsgrundlage heranzieht (etwa Weltmarktpreise, „Normalpreise“, Inlandspreise im In- und Ausland, Exportpreise usw.); dabei läuft man allerdings Gefahr, das Zollverfahren so umständlich und langwierig zu gestalten, daß dadurch der Handel stark verzögert wird³⁾.

Die Erfahrungen in Westdeutschland, das am 1. Oktober 1951 bei den meisten Waren vom Gewichtszoll zum Wertzoll übergang, zeigen, daß eine solche Umschaltung weitgehender Vorbereitungen bedarf und eine Reihe von Problemen aufwirft. So wurde in Westdeutschland eine intensive Schulung der Zollbeamten durchgeführt, die Zollstellen wurden mit detaillierten Anweisungen ausgestattet, das Verfahren wurde nach Möglichkeit vereinfacht, die Abfertigung schwer zu bewertender Waren wurde auf bestimmte Zollstellen konzentriert und außerdem werden im regionalen und im Bundesmaßstab Zollwertnachprüfungen durchgeführt, um eine einheitliche Zollbewertung durchzusetzen. Trotzdem steht die westdeutsche Zollgesetzgebung auch heute — mehr als zwei Jahre nach der Einführung des Wertzolles — vor einer Reihe von Detailproblemen, die noch ihrer Lösung harren. Die meisten sind Bewertungsprobleme. Sie umfassen Fragen, wie Veränderungen des Wertes zwischen Geschäftsabschluß und Lieferung, die Behandlung von Sonderpreisen, staatlich manipulierten Preisen, Vertreterabatten, Luftfrachtgebühren. Es ist jedoch anzunehmen, daß mit zunehmender Erfahrung auch für diese Fragen gute Lösungen gefunden werden.

Neben der leichteren Abfertigungstechnik bietet der Gewichtszoll auch einen volkswirtschaftlichen Vorteil, weil er sich im Laufe des Konjunkturzyklus günstig auswirkt. Da der Gewichtszoll je Mengen-

³⁾ Die Geschichte des amerikanischen Zollwesens kennt zahlreiche Beispiele solcher „administrativer“ Hemmungen.

einheit fixiert wird, sinkt er als Prozentbelastung der Importe in der Hochkonjunktur, wenn die Preise steigen, und steigt in der Depression, wenn die Preise sinken. Er verstärkt also den Schutz der Inlandsproduktion in dem Zeitpunkt, wenn sie ihn am dringendsten benötigt. Der Wertzoll läßt hingegen die Prozentbelastung in allen Phasen des Konjunkturablaufes unverändert und fällt absolut gerade in der Depression, wenn die Konkurrenz von außen sich besonders verschärft. Aus den gleichen Gründen bedeutet der Gewichtszoll auch gleichmäßigere Einnahmen für den Fiskus im Konjunkturablauf. Die Einnahmen aus dem Wertzoll hingegen steigen in der Hochkonjunktur, wenn die Budgetsituation meist ohnehin günstig ist, und fallen in der Depression, wenn der Staat höhere Einnahmen benötigte.

Einer der großen Vorteile des Wertzolls, der gerade im letzten Jahrzehnt von Bedeutung gewesen wäre, aber heute an Aktualität verloren hat, ist die automatische Berücksichtigung von Geldwertveränderungen. Der Gewichtszoll bleibt dagegen, falls er nicht rechtzeitig valorisiert wird, hinter ihnen zurück. So sind die Zolleinnahmen und der Zollschutz Österreichs in den ersten Nachkriegsjahren nur deshalb zusammengebrochen, weil die Preise der Importwaren rapid stiegen, die Goldkrone des Zolltarifs aber nur allmählich und unvollkommen valorisiert wurde. Bei Verwendung eines Werttarifs wären die Zolleinnahmen selbstverständlich proportional zum Wert der zollpflichtigen Waren gestiegen. Vom langfristigen Gesichtspunkt aus werden daher die protektionistischen wie die fiskalischen Aufgaben vom Wertzoll besser erfüllt als vom Gewichtszoll und die fallweise Neufestsetzung („Valorisierung“) der Zollsätze kann entfallen.

Der Wertzoll ist viel „schmiegsamer“ als der Gewichtszoll. Beim Gewichtszoll ist es häufig nötig, die einzelnen Warengattungen in zahlreiche Gruppen zu unterteilen, um nicht den Gewichtszoll in allzu grober Weise auf Waren verschiedener Qualität, Preislage und Verwendungsbestimmung fallen zu lassen. Da der Preis meist diese Unterscheidung selbst vornimmt, genügt beim Wertzoll häufig die Festlegung eines einzigen Prozentsatzes für eine ganze Warengattung, ohne daß man zu befürchten hätte, daß die Zollbelastung in einzelnen Fällen zu überdimensioniert, in anderen zu unterdimensioniert ausfallen könnte.

Die „gröbere“ Natur des Gewichtszolles bewirkt auch, daß er auf die Einfuhr wie ein Sieb wirkt und bei jeder Warenkategorie gewisse Einfuhren, und zwar die höherwertigen, bevorzugt hereinläßt. Da der

Zoll vom Gewicht abhängt, stellt er bei der besseren Qualität einen geringeren Prozentsatz des Importwertes dar als bei der billigeren und wird daher die Einfuhr teurerer Waren weniger hemmen als die der billigen. Der Wertzoll hingegen gleicht die prozentuelle Belastung in allen Preislagen aus, die Diskriminierung der billigeren Ware fällt somit weg. Das mag in gewissen Fällen unerwünscht sein, sollte sich aber im großen und ganzen — falls das Durchschnittsniveau des Wertzollsystems nicht höher liegt als beim Gewichtszollsystem — für die breiten Konsumentenschichten der niedrigeren Einkommenstufen vorteilhaft auswirken.

Die Fähigkeit des Wertzolles, sich an den Preis anzupassen, birgt jedoch auch eine Gefahr. Der Wertzoll beginnt gerade dann seine Schutzwirkung einzubüßen, wenn sie besonders benötigt wird, nämlich bei Dumpingimporten. Er wird da infolge der niedrigen Dumpingpreise besonders niedrig sein, während der Gewichtszoll zumindest unverändert bleibt und so eine gewisse Schranke aufrecht erhält. Das Wertzollsystem läßt sich jedoch durch zusätzliche Maßnahmen ergänzen, die einen gewissen Schutz gegen Dumping gewähren. So kann man Dumping-einfuhren durch direkte Beschränkungen oder durch spezielle Anti-Dumpingzölle unterbinden, man kann im Falle einer offensichtlichen Preisunterbietung den Wertzoll auf Grund eines „Normalwertes“ berechnen, man kann dem Wertzoll subsidiär einen Gewichtszoll (eine sogenannte „Gewichtsbremse“) beigegeben, der in Kraft tritt, wenn der Wertzollertrag unter den Gewichtszollsatz fällt, und dergleichen mehr. Eine interessante Lösung dieses Problems, die allerdings nicht generell anwendbar ist, wurde kürzlich in Westdeutschland eingeführt, wo für Braumalz ein „gleitender Mischzoll“ angewandt wird. Dieser besteht darin, daß die Ware mit einem Zoll von 20% belegt wird, wobei jedoch der Zoll pro 100 kg mindestens 60 DM minus 70% des Warenwertes betragen muß. Das bedeutet, daß von einem gewissen Preis an — in obigem Beispiel 66⅓ DM — eine Preissenkung der Einfuhrware ein *Steigen* des zu entrichtenden Zollbetrages mit sich bringt und so ein verstärkter Zollschutz gegen Dumpingpreise erzielt wird⁴⁾.

⁴⁾ Während also der *Zollbetrag*, der pro Wareneinheit (100 kg oder Stück) eingehoben wird, bei fallenden Importpreisen beim Wertzoll fällt und beim Gewichtszoll unverändert bleibt, *steigt* er beim gleitenden Mischzoll, wenn der Preis unter einen kritischen Punkt fällt. Oberhalb dieses kritischen Punktes verhält er sich wie beim gewöhnlichen Wertzoll. Die Festsetzung des kritischen Punktes ist freilich schwierig. Dieses Verfahren kann nur bei solchen Waren mit Erfolg angewendet werden, bei denen verhältnismäßig stabile Preisverhältnisse zu erwarten sind.

Die Vor- und Nachteile der beiden Zollsysteme lassen die Frage nach dem besseren Zollsystem offen. Für die Wahl des Wertzoll bei den Brüsseler Verhandlungen war vor allem ein Vorteil des Wertzoll gegenüber dem Gewichtszoll entscheidend: Der Wert-

zoll ist für den Vergleich von Zollbelastungen einzelner Waren in verschiedenen Ländern weit besser geeignet als der Gewichtszoll und damit auch im Hinblick auf die Vereinheitlichung des westeuropäischen Zollregimes vorteilhafter.

Anhang: Der Zollsenkungsplan des GATT

Der Hauptgedanke des GATT-Planes besteht darin, daß jedes an dem Plan teilnehmende Land seine Zollbelastung binnen dreier Jahre um 30% senkt. In jedem dieser drei Jahre müßte die Senkung mindestens 10% betragen. Als Zollbelastung wird das Verhältnis der Zeleinnahmen zum Einfuhrwert verstanden. Wenn also im Ausgangsjahr der Importwert 10 Mrd. S und die Zeleinnahmen aus diesen Importen 1 Mrd. S betragen, so müßten die Zölle so gesenkt werden, daß die Zeleinnahmen aus einem Import gleicher Zusammensetzung im ersten Vertragsjahr nur mehr 900 Mill. S, im zweiten Vertragsjahr 800 Mill. S und im dritten Vertragsjahr schließlich 700 Mill. S betragen würden.

Um jedoch zu verhindern, daß sich die Zollsenkung auf weitgehende Tarifänderungen bei einigen wenigen Waren (z. B. Rohstoffe und Halbwaren) beschränkt, sind die Importe in zehn Gruppen eingeteilt und es ist vorgesehen, daß innerhalb jeder dieser Gruppen die Zollbelastung um 30% gesenkt werden muß. Die zehn Gruppen sind:

- I. Nahrungrohstoffe (ohne Fische)
- II. Nahrungsmittel (ohne Fische)
- III. Fische und Fischprodukte
- IV. Rohstoffe
- V. Chemische Produkte
- VI. Leder, Lederwaren, Pelze, Gummi, Holz, Papier und graphische Produkte
- VII. Textilien und Bekleidung
- VIII. Metalle und Metallwaren
- IX. Maschinen und Verkehrsmittel
- X. Sonstige Industriewaren

Die Berechnung der Zollbelastung, wie sie in diesem Plan vorgesehen ist, bringt es mit sich, daß hohe Schutzzölle, die weitgehend prohibitiv wirken, bei der Berechnung der Zollbelastung wenig oder gar nicht in Erscheinung treten. Es ist daher vorgesehen, Maximalzollsätze festzulegen, über die (außer bei bewilligten Ausnahmefällen) bei keiner Ware hinausgegangen werden darf. Die vorgeschlagenen Maximalsätze betragen:

Rohstoffe	5%
Halbfertigwaren	15%
Fertigwaren	30%
Agrarprodukte	27%

Sofern ein Land zu Beginn des Abkommens Zollsätze hat, die über diesen Höchstwerten liegen, so muß es sie innerhalb von drei Jahren auf diese Höchstsätze senken, wobei diese Änderungen auf die allgemeine 30%ige Zollsenkung angerechnet werden.

Da einige Länder schon sehr niedrige Zollsätze haben, führt der Plan sogenannte „Demarkationslinien“ und Mindestsätze ein. Liegt die Zollbelastung eines Landes innerhalb einer Gruppe unter der Demarkationslinie, die einen gewogenen Durchschnitt der Zollbelastung von zehn GATT-Staaten darstellt, so muß es in dieser Gruppe die Zollbelastung nicht um die vollen 30% senken. Liegt seine Zollbelastung sogar unter dem Mindestsatz, dann besteht überhaupt keine Verpflichtung zur Zollsenkung. Das Ausmaß der durchzuführenden Senkung, falls die Zollbelastung zwischen Mindestsatz und Demarkationslinie liegt, hängt davon ab, wie weit sich die tatsächliche Zollbelastung dem Mindestsatz nähert. Liegt sie z. B. in der Mitte zwischen Demarkationslinie und Mindestsatz, dann muß die Zollsenkung in dieser Gruppe 15% (statt 30%) betragen. Die Demarkationslinien für die früher aufgezählten zehn Importgruppen betragen:

Importgruppe	Zollbelastung in %	Importgruppe	Zollbelastung in %
I.	7	VI.	6
II.	11	VII.	14
III.	8	VIII.	7
IV.	2	IX.	11
V.	8	X.	12

Für die Mindestsätze schlägt der GATT-Bericht die Hälfte der Demarkationssätze vor. Nach einer Aufstellung des GATT über die ungefähre Zollbelastung der einzelnen Importgruppen in verschiedenen Ländern ergibt sich, daß Österreichs Vertragszollbelastung (Zollbegünstigungen sind nicht berücksichtigt!) in den Gruppen III, IV und X unter der Demarkationslinie liegt. Bei Annahme des Planes würde Österreich daher bei Fischen, Rohstoffen und „Sonstigen Industriewaren“ mit einer Zollsenkung von weniger als 30% durchkommen.

Das ist in groben Zügen das Wesentliche des Zollsenkungsplanes des GATT. Die zahlreichen zusätzlichen Bestimmungen können nur kurz angeführt werden. So sollen in den Plan weder ausgesprochene Finanzzölle einbezogen werden, noch Zölle, die auf Waren lasten, welche vorwiegend aus Staaten eingeführt werden, die an dem Plan nicht teilnehmen. Für Länder, die sich im Stadium der industriellen Entwicklung befinden, gibt es eine Sonderregelung, die vor allem darin besteht, daß sie die 30%ige Senkung nur generell, nicht aber in jeder Gruppe durchführen müssen, und daß Erziehungszölle für eine befristete Periode von den Bestimmungen des Planes nicht betroffen werden. Schließlich kann jedes Land in Zeiten wirtschaftlicher oder sozialer Not von den Verpflichtungen des Zollsenkungsplanes befreit werden.