

Walter Hallstein, Zollunion und Freihandelszone (1959)

Quelle: Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Januar 1959, n° 1. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Zollunion und Freihandelszone ", auteur:Hallstein, Walter , p. 5-12.

Urheberrecht: (c) Europäische Union, 1995-2013

URL: http://www.cvce.eu/obj/walter_hallstein_zollunion_und_freihandelszone_1959-de-98aa88e9-ee3a-4494-b11c-0646a0627692.html

Publication date: 02/12/2013

Zollunion und Freihandelszone

Von Prof. Dr. Walter Hallstein, Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Es scheint, daß man realistischerweise in einem modernen Wirtschaftssystem einen vollständigen Abbau von Zöllen und Kontingenten nur in Aussicht nehmen kann, wenn namentlich die fünf folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- wenn ein allgemeines, in der Zahlungsbilanz sich ausdrückendes Gleichgewicht zwischen den Staaten erhalten bleibt; dafür bedarf es der Koordinierung der Währungs- und Konjunkturpolitik;
- wenn der neue nunmehr unabwendbare Wettbewerb nicht durch private oder staatliche Maßnahmen verfälscht wird;
- wenn etwaigen unterentwickelten Partnern besondere Hilfe geleistet wird, denn sonst würden die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten vertieft werden;
- wenn für Märkte, die nicht dem freien Wettbewerb unterliegen, eine gemeinsame Politik entwickelt wird (unser Vertrag trägt dem Rechnung auf dem Gebiet der Landwirtschaft und des Verkehrs);
- wenn eine gemeinsame Außenhandelspolitik geführt wird, die insbesondere auch Wettbewerbsfälschungen zwischen den Mitgliedstaaten vermeidet.

Zusammenfassend also kann man sagen, daß die reine Zollunion, die schlichte Zollunion, die nichts als Zollunion ist, in der modernen Wirtschaft einen unrealistischen Typus darstellt.

Lassen sich hieraus Lehren für die Freihandelszone gewinnen? Die Definition der Freihandelszone, die heute eine Art von kanonischer Geltung erlangt hat, findet sich im GATT-Vertrag, und zwar in Artikel 24 Absatz 8. Unter b wird dort die Freihandelszone definiert als - ich zitiere - „eine Gruppe von zwei oder mehr Zollgebieten, zwischen denen die Zölle und beschränkenden Handelsvorschriften für annähernd den gesamten Handel mit den aus den teilnehmenden Gebieten der Zone stammenden Waren beseitigt werden“. Der Vergleich des Absatzes a mit dem Unterabsatz a dieses Absatzes ergibt als Unterscheidungsmerkmal von der Zollunion, daß bei dieser ein gemeinsamer Außentarif gilt.

Diese Begriffsbestimmung ist ein Produkt der Verhandlungen vor der Havanna-Charta. Über ihre Geschichte ist wenig veröffentlicht. In die Havanna-Charta, aus der sie in die GATT-Charta übergegangen ist, scheint sie auf europäisches Betreiben eingefügt worden zu sein, um für die damals laufenden Verhandlungen über die Gründung der OEEC alle Möglichkeiten offen zu halten. Die euphemistische Überschrift scheint gewählt worden zu sein, um der amerikanischen Regierung, die 1947 und 1948 stark auf eine wirtschaftliche Integration Europas drängte, wenigstens in den Formulierungen entgegenzukommen.

Wie läßt sich nun diese Definition mit Leben füllen? Das ist die große Frage. Ist auch hier der Zusammenhang des Zoll- und Kontingentsabbaus mit den vorhin bei Erörterung der Zollunion angeführten Bedingungen unauflöslich? Führt insbesondere das Fehlen eines gemeinsamen Außentarifs einerseits zu Verkehrsverlagerungen und Wettbewerbsverfälschungen, andererseits zu einer generellen Verzerrung zugunsten der Niedrigzollländer? Denn ein hoher Zollschatz führt doch zu einem relativ hohen Wechselkurs. Findet nun in einer Freihandelszone ein teilweiser Zollabbau statt bei Aufrechterhaltung hoher Zölle gegenüber dritten Ländern, so muß der Wechselkurs sinken. Ein neues Gleichgewicht spielt sich ein. Es entsteht ein Exportüberschuß nach dritten Ländern, ein Importüberschuß aus der Freihandelszone. Dieses Gleichgewicht aber bildet sich vor allem zugunsten der Niedrigzollländer, sie erzielen einen Nettoausfuhrüberschuß nach den Hochzollländern. Wenn alle jene Folgen zu erwarten sind, wie kann man

ihnen, soweit sie unerwünscht sind, entgegenwirken?

In diesem Dilemma sind wir versucht, die Erfahrung zu befragen. Leider läßt sie uns ziemlich im Stich. Die schwedisch-norwegische Zwischenreichsgesetzgebung beispielsweise, die noch am ehesten den Vergleich aushält, zerbrach nach vielen Jahren endloser Streitigkeiten, nicht zuletzt, weil nach Eröffnung einer Eisenbahnlandverbindung zwischen beiden Ländern die Umgehungsversuche und die Ursprungszeugnisfälschungen ein unerträgliches Maß angenommen hatten. Mir ist nicht bekannt, daß die Freihandelszone unter Industriestaaten, d. h. unter Bedingungen, die den unsrigen vergleichbar sind, jemals wirklich erprobt worden ist. So scheint es, daß sie nicht eine Abstraktion aus der handelspolitischen Erfahrung ist, ja, daß sie überhaupt keine Abstraktion ist, sondern eine theoretische Erfindung, die noch der Erprobung harret.

Das methodische Vorgehen der Regierungskonferenz in der OEEC dürfte diese Feststellung bestätigen. In Ermangelung eines anderen Erfahrungsmodells - und welcher Gesetzes- oder Vertragsverfasser sucht nicht zu allererst nach einem Vorbild - ist man praktisch so vorgegangen, daß man den Vertrag über unsere Wirtschaftsgemeinschaft daraufhin durchmustert hat, was davon zur Übernahme in einen Freihandelszonenvertrag geeignet wäre. Das ist nun freilich ein etwas paradoxes Verfahren, wenn man hinzunimmt, daß der Anlaß zur Eröffnung dieser Verhandlungen darin liegt, daß die anderen Mitgliedstaaten der OEEC gerade nicht bereit waren, sich einer Disziplin zu unterwerfen, wie sie für eine Wirtschaftsunion charakteristisch ist. Wenn die Voraussetzungen zutreffen, von denen ich ausgegangen bin, dann fordert doch offenbar die Tatsache, daß es bei der Freihandelszone keinen gemeinsamen Außentarif und keine gemeinsame Handelspolitik gibt, eher eine Verstärkung der gemeinschaftlichen Disziplin, um nämlich diesen Mangel zu kompensieren.

Der Grund für das Verfahren des Anhängens an unser Gemeinschaftsmodell ist denn auch weniger logisch als psychologisch. Damit gelange ich - zu meinem Leidwesen - bei der Diskriminierungstheorie an. Die elf anderen Mitgliedsländer der OEEC wollen ebenso behandelt werden, wie die sechs Länder unserer Gemeinschaft einander behandeln. Aber sie wollen es, ohne sich derselben Gemeinschaftsordnung zu unterwerfen. Obwohl unsere Gemeinschaft für den Beitritt aller europäischen Staaten offen ist; nicht wir haben die Mitgliederzahl auf sechs festgesetzt, sondern die Staaten, die nicht beitreten - ohne daß ihnen jetzt daraus ein Vorwurf gemacht werden soll.

Wie oft muß noch gesagt werden, daß jene Diskriminierungstheorie als Argument für die daran geknüpfte Forderung ganz unhaltbar ist. Wer die Vorteile unserer Gemeinschaft verlangt, ohne die Opfer zu bringen, die sie fordert, verlangt Diskriminierung, nicht das Gegenteil. So weist denn auch die Resolution des Europäischen Parlaments vom 27. Juni des letzten Jahres auf Lösungen hin, die von denen der Gemeinschaft abweichen. Um das ganz zu begreifen, muß man freilich - ich gebe es zu - das Leben unserer Gemeinschaft als ein Ganzes mit einem Blick umfassen; man muß imstande sein, sich diese Gemeinschaft als eine vollentwickelte Gemeinschaft am Ende der Übergangsperiode vorzustellen. Dann ist sie eine Einheit im handelspolitischen Sinne wie jeder einzelne der anderen elf Staaten. Wenn zwei Menschen einander heiraten, so ist das auch für alle anderen diskriminierend. Will man diese so genannte Diskriminierung ausschließen, so gibt es dafür nur ein einziges Mittel, die Ehe als Institution abzuschaffen. Die Wirtschaftsunion als Institution ist aber legal. Sie ist eine von der Weltwirtschaftsordnung erlaubte, ja gewünschte und geförderte Einrichtung. Es ist also nicht wahr, daß diese Ordnung nur ein universales Prinzip enthalte, das der Nichtdiskriminierung. Vielmehr wird dieses durch ein Regionalprinzip zugunsten von Zollunionen und Freihandelszonen durchbrochen.

Es ist vielleicht nicht überflüssig, die Bestimmungen im Wortlaut zu zitieren, die das sagen:

Artikel 24 des GATT-Vertrages bestimmt in Absatz 4: „Die Vertragsparteien erkennen an, daß es wünschenswert ist, durch freiwillige Vereinbarungen zur Förderung der wirtschaftlichen Integration der teilnehmenden Länder eine größere Freiheit des Handels herbeizuführen. Sie erkennen ferner an, daß es der Zweck der Zollunionen und Freihandelszonen sein soll, den Handel zwischen den teilnehmenden Gebieten zu erleichtern, nicht aber dem Handel anderer Vertragsparteien mit diesen Gebieten Schranken zu setzen“. Und Absatz 5: „Demgemäß schließt dieses Abkommen nicht aus, daß Gebiete von Vertragsparteien zu

Zollunionen oder Freihandelszonen zusammengeschlossen oder vorläufige Vereinbarungen zur Bildung solcher Unionen oder Zonen abgeschlossen werden.“ Anschließend werden dafür bestimmte Bedingungen aufgestellt.

Und Artikel 8 des OEEC-Kodex der Liberalisierung lautet:

„Zwei oder mehrere Mitgliedsländer, die durch ein besonderes Zoll- oder Währungssystem miteinander verbunden sind, können untereinander zusätzlich zu den Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels nach Artikel 2 noch weitere derartige Maßnahmen ergreifen, die sich nicht auf die übrigen Mitgliedsländer auszudehnen brauchen.“

Wir haben auch noch nicht gehört, daß die Benelux-Zollunion oder die Pläne einer nordischen Zollunion unter dem Gesichtspunkt der Diskriminierung angegriffen worden sind. Ganz zu schweigen davon, daß sich der Vorwurf der Diskriminierung, wenn er berechtigt wäre, auch gegen die Freihandelszone selber richten würde, und zwar, wie kürzlich in der publizistischen Auseinandersetzung gesagt worden ist, mit größerer Schärfe, weil sie keine Wirtschaftsunion ist.

Ich will mich auf diese wenigen Bemerkungen zum Diskriminierungsthema beschränken und nur noch einmal darauf hinweisen, daß die Nichtbeachtung des Zeitfaktors wesentlich zu der entstandenen Verwirrung beigetragen hat. Wäre es uns vergönnt gewesen, unsere Gemeinschaft mit einem Schlage zu schaffen, ohne Übergangsperiode, oder wäre die Frage der Assoziation an uns erst am Ende der Übergangsperiode herangetreten, so würde die Gefahr jener Verwirrung geringer gewesen sein. Im Übrigen darf ich auf all das verweisen, was ich zu diesem Thema im März vergangenen Jahres vor dem Europäischen Parlament ausgeführt habe.

Ich wiederhole nur aus dem damals Gesagten, daß wir den Vorwurf der Spaltung Europas als ungerecht empfinden angesichts der Tatsache, daß infolge unserer Gemeinschaft Zollgrenzen von der Länge von Tausenden von Kilometern aus dem handelspolitischen Bilde Europas verschwinden werden und daß die Zahl der handelspolitischen Einheiten im bilateralen Verkehr und in den multilateralen Assoziationen sich infolge der Herstellung einer einheitlichen handelspolitischen Zuständigkeit der Gemeinschaft wesentlich vermindert.

Und da wir schon bei den emotionalen Argumenten sind: Auch der Vorwurf des Protektionismus gegen die Gemeinschaft ist unbegründet. Ihr Außentarif hält sich an die Bedingungen, die das GATT hierfür vorschreibt, daß nämlich die Zollbelastung für die Importe in die Gemeinschaft insgesamt nicht schwerer werden darf als sie für die Importe in die einzelnen Gemeinschaftsländer vorher war. Ja, da das arithmetische Mittel der bestehenden Zollbelastungen gewählt worden ist, wird dieser Zolltarif faktisch sogar eine geringere Belastung bringen als die vorherige war. Die niedrigen Zollsätze von Benelux schlagen nämlich genauso zu Buche wie Zollsätze der so genannten großen Mitgliedsländer, obwohl der Beneluxraum von dem Gesamtgebiet des Gemeinsamen Marktes von 165 Millionen nur eine Bevölkerung von 20 Millionen repräsentiert. Es wird also für den Beneluxraum zu Zollerhöhungen kommen, für Deutschland werden gewisse Erhöhungen zu verzeichnen sein, auf der anderen Seite - für Rohstoffe, Lebensmittel und Mineralöle - aber auch zum Teil erhebliche Zollsenkungen, während für die 95 Millionen Franzosen und Italiener beträchtliche Zollherabsetzungen stattfinden werden. Und das ist nur der Ausgangstarif, der den Zollverhandlungen zugrundezulegen ist. Unsere große Abhängigkeit von Importen, unser Bedürfnis nach Märkten für unsere wachsende Produktion wird ein Übriges im Sinne liberaler Handelspolitik tun. (1)

(1) Auszug aus der Rede, die Prof. Dr. W. HALLSTEIN am 13. Januar 1959 vor dem Europäischen Parlament gehalten hat.