

Handke, Werner

Article — Digitized Version

Die Einfuhrordnung der Bundesrepublik: Eine Analyse der bestehenden Importverfahren

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Handke, Werner (1952) : Die Einfuhrordnung der Bundesrepublik: Eine Analyse der bestehenden Importverfahren, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 32, Iss. 3, pp. 166-172

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131486>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Einfuhrordnung der Bundesrepublik

Eine Analyse der bestehenden Importverfahren

Dipl. rer. pol. Werner Handke, Düsseldorf

Jeder Zahnarzt soll Baumwolle importieren können, wenn er will“, dieser Ausspruch des stellvertretenden Direktors der JEIA., Cahau, kennzeichnet treffend das Prinzip der alliierten Außenhandelsordnungsversuche von dem Zeitpunkt ab, in dem sich die Besatzungsmächte entschlossen hatten, Westdeutschland in die Lage zu versetzen, sich selbst seinen Import durch Export zu verdienen. Diese Wende der alliierten Einstellung zum deutschen Außenhandel kann mit dem 3. Februar 1946 angesetzt werden. In der an diesem Tage abgehaltenen Kontrollratsitzung wurde erstmals öffentlich über den zukünftigen deutschen Außenhandel gesprochen¹⁾.

ENTSTEHUNG DER IMPORTVERFAHREN

Es dauerte aber noch fast ein Jahr, bis mit dem Erlaß der JEIA.-Anweisungen Nr. 4 und Nr. 10 die Individualeinfuhr, aber immer nur als Ausnahmefall, möglich wurde. Die geringe Bedeutung des Individualimports unter den JEIA.-Anweisungen Nr. 4 und 10 geht daraus hervor, daß beispielsweise nur 7,8 % der Importe nicht zentral über die bereits 1947 gegründete JEIA. liefen.

Die zweite, diesmal entscheidende Wende in der Nachkriegsgeschichte der deutschen Importordnung brachte dann die JEIA.-Anweisung Nr. 29 vom 3. Februar 1949, die die „Dezentralisation“ zum Prinzip erhob. Dezentralisation bedeutete nicht nur marktwirtschaftlich dezentralisierte Importdurchführung trotz zentraler Importplanung, sondern darüber hinaus unbedingte Gewerbefreiheit im Importsektor. Unbedingte Gewerbefreiheit einerseits und Kontingentierung andererseits verschärften die Schwierigkeiten noch, die sich aus dem Nebeneinander von zentraler Importplanung und marktwirtschaftlicher Importdurchführung ergaben. Denn die unbedingte Gewerbefreiheit schloß aus, bei der Verteilung der Kontingente, dem Zentralproblem regulierter Individualeinfuhr, subjektive Merkmale wie etwa den Nachweis der bisherigen Tätigkeit als Einfuhrhändler oder den Nachweis der Eignung durch eine Prüfung zugrunde zu legen.

Um die Importkontingente zu verteilen, bedurfte es also objektiver Merkmale. Man verfiel im wesentlichen auf zwei: 1. auf den Zeitablauf²⁾, 2. auf die Qualität der Offerte. Der Zeitablauf wurde das maßgebliche Entscheidungskriterium bei der „dezentralisierten Beschaffung“, dem sogenannten „Reihenfolgeverfahren“, das dann in den Runderlaß 56/51 vom 15. Dezember 1951 als „Bankenverfahren“ einging; die Qualität der Offerte wurde das entscheidende Auswahlmerkmal bei den „kontrollierten Käufen“, dem

sogenannten „Fachstellenverfahren“, das in die Neuregelung als „Bundesstellenverfahren“ übernommen wurde.

Diese beiden Verfahren waren zusammen mit einem dritten, dem der zentralen Beschaffung, in der IAC.-Verlautbarung Nr. 1, der ersten Ausführungsbestimmung zur JEIA.-Anweisung Nr. 29, geregelt. Bei der zentralen Beschaffung, deren Beseitigung schon bei Inkraftsetzung der JEIA.-Anweisung Nr. 29 angestrebt wurde, wurde auf eine Verteilung des Kontingents bei der Einfuhr verzichtet; die JEIA. trat selbst als Importeur auf, und die Verteilung erfolgte dann auf dem Binnenmarkt.

Mit der Schaffung dieser drei Verfahren — Reihenfolgeverfahren (Bankenverfahren), Fachstellenverfahren (Bundesstellenverfahren), zentrale Beschaffung — war die westdeutsche Importordnung konstituiert. Alle späteren Regelungen, auch der neue Runderlaß 56/51, brachten entweder nur Ergänzungen oder aber Änderungen nicht grundsätzlicher Art. So wurde bereits im Jahre 1949 die dreigliedrige Skala der Importverfahren um zwei weitere Verfahren ergänzt: einmal um das liberalisierte Verfahren und dann um das Offene Lizenz-Verfahren. Letzteres fand erstmalig Ende April 1949 bei Gemüse-Einfuhren aus Holland Anwendung und blieb auch fernerhin auf den Import leicht verderblicher Waren beschränkt. Außer Gemüse und Obst wurden später auch Fische in dieses Verfahren aufgenommen, anfangs nur bei Importen aus Holland, später auch aus Dänemark und Norwegen.

Beide Verfahren, das Offene Lizenz-Verfahren wie das liberalisierte Verfahren, haben gemeinsam, daß bei ihnen auf eine Auswahl überhaupt verzichtet wird. Das Offene Lizenz-Verfahren ist weitgehend ein liberalisiertes Verfahren im Rahmen von Kontingenten. Einfuhrbewilligungen werden laufend ausgegeben; wenn sich das Kontingent der Erschöpfung nähert, wird die Einfuhr gestoppt. Begreiflicherweise muß dieses Verfahren auf Fälle beschränkt bleiben, in denen das Kontingent so groß ist, daß es etwa einem bei liberalisierter Einfuhr realisierten Importvolumen entspricht, und in denen die Verderblichkeit der Importwaren eine Hortung ausschließt, auf der anderen Seite aber eine schnelle und reibungslose Einfuhrabwicklung erfordert. Dieses sehr großzügige Verfahren wurde später gelegentlich noch dadurch vereinfacht, daß die ausgegebenen Lizenzen durch Bekanntmachung im Bundesanzeiger verlängert wurden, so daß der Importeur laufend weiter auf sie einführen konnte. Das Offene Lizenz-Verfahren ist als LV-Verfahren in den Runderlaß Nr. 56/51 übernommen worden.

¹⁾ Handbuch des Besatzungsrechts, Tübingen 1951, § 45, S. 9.

²⁾ Aus technischen Gründen mußten aber alle innerhalb einer Woche einlaufenden Anträge gleich behandelt werden.

Die Liberalisierung, der Übergang vom regulierten zum liberalisierten Import, ist im Gegensatz zu anderen Versuchen, die Importordnung zu gestalten, ein Problem, das nur im internationalen Rahmen gelöst werden kann. Die Nachkriegsliberalisierung beschränkte sich auf den Handelsverkehr mit den westeuropäischen Staaten, soweit diese der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa, der OEEC., angehören. Entsprechend ist die Geschichte der Liberalisierung, auch der deutschen, weitgehend eine Geschichte der am 16. April 1948 gegründeten OEEC. Allerdings begann Westdeutschlands Liberalisierung „einseitig bilateral“, d. h. in bilateralen Verträgen erklärte sich Westdeutschland bereit, die Importkontingentierung weitgehend zu beseitigen, ohne ein gleiches von seinen Handelspartnern zu fordern. Als einzige Grenze wurde lediglich ein „Plafond“, eine Begrenzung der Gesamteinfuhr, festgesetzt. Einseitig liberalisiert wurde ab September 1949 gegenüber den Niederlanden, den skandinavischen Ländern und Österreich. Hier waren fast alle mengenmäßigen Beschränkungen beseitigt worden. Zweiseitig liberalisiert wurden zuerst die Handelsverträge mit Belgien und der Schweiz. Im Sommer 1949 hatte sich die OEEC. bereits als Ziel die möglichst weitgehende Liberalisierung des zwischeneuropäischen Handels gesetzt³⁾. Die Mitgliedsländer kamen damals überein, Maßnahmen für eine ungefähr 30%ige Liberalisierung zu ergreifen. Im November 1949 wurde dann der Beschluß gefaßt, mindestens 50% des Austausches zu liberalisieren. Die 50%ige Liberalisierung sollte nicht nur insgesamt durchschnittlich, sondern auf jedem der drei Gebiete: landwirtschaftliche Erzeugnisse, Rohstoffe und Fertigerzeugnisse, erreicht werden. Sie galt allerdings nur für die nichtstaatliche Einfuhr. Als Referenzperiode wurde allgemein das Jahr 1948, für Westdeutschland das Jahr 1949 zugrunde gelegt. Die Verschiedenheit der Entwicklung der Zahlungsbilanzen der europäischen Länder machte es bald notwendig, eine Rückzugsklausel einzubauen. Diese sieht vor, daß ein Land die Liberalisierung rückgängig machen kann, wenn sie zu schweren Störungen seiner Wirtschaft oder zu einem bedrohlichen Defizit bei der EZU. führt. Über jede Entliberalisierung müssen die Mitgliedsländer vor der OEEC. Rechenschaft ablegen. Die Rückzugsklausel wurde in den im Herbst 1951 veröffentlichten Liberalisierungskodex übernommen.

Durch die Beibehaltung der bilateralen Liberalisierung neben der multilateralen Liberalisierung überschritt Westdeutschland das für alle OEEC.-Länder durchschnittliche Liberalisierungsmaß erheblich. Volumenmäßig erreichten die liberalisierten Einfuhren sehr bald $\frac{2}{3}$ des Gesamteinfuhrvolumens aus dem OEEC.-Raum.

Im Januar 1950 beschloß der Rat der OEEC., mit Inkrafttreten der EZU. zur 60%igen Liberalisierung überzugehen. Sie wurde am 4. Oktober 1950 obliga-

³⁾ „L'Evolution de la situation économique et ces perspectives en Europe Occidentale“, herausgegeben von der OEEC., Juni 1951, S. 164.

torisch. Westdeutschland begann gleichzeitig, seine über die 60%ige Liberalisierung hinausgehende bilaterale Liberalisierung abzubauen. Dennoch kamen volumenmäßig im 4. Quartal 1950 77%, im 1. Quartal 1951 70% der OEEC.-Einfuhr liberalisiert herein⁴⁾.

Im Herbst 1950 wurde dann der weitere Beschluß gefaßt, ab 1. Februar 1951 zur 75%igen Liberalisierung überzugehen, wobei man allerdings den Mitgliedsländern insofern einen gewissen Spielraum einräumte, als man die Liberalisierungsuntergrenze auf den drei Gebieten: landwirtschaftliche Erzeugnisse, Rohstoffe und Fertigerzeugnisse, bei 60% beließ und nur eine durchschnittliche 75%ige Liberalisierung verlangte. Auch diese konnten einige Länder — neben Westdeutschland auch Österreich, Dänemark, Griechenland, Island, Norwegen — bisher nicht erreichen. Westdeutschland hat Mitte Februar 1951 von der Rückzugsklausel Gebrauch gemacht, nachdem die im Herbst 1950 ergriffenen kreditpolitischen Maßnahmen nicht ausreichten, um die Passivierung des Außenhandels, besonders gegenüber den OEEC.-Mitgliedsländern, aufzuhalten.

Die Änderungen der Einfuhrordnung im Verlaufe der westdeutschen Außenhandelskrise im Herbst 1950 und im Frühling 1951 brachten einerseits den Übergang vom liberalisierten Verfahren auf die regulierenden Verfahren (Entliberalisierung⁵⁾), andererseits gewisse Korrekturen der regulierenden Verfahren. Die wichtigste ist die Hinzunahme subjektiver Merkmale bei der Verteilung der Kontingente. Es geschah dies in der Form, daß in den Ausschreibungen im Bundesanzeiger immer öfter ein Passus in der folgenden oder einer ähnlichen Form eingefügt wurde: „Antragsberechtigt sind nur Firmen, die im Handelsregister eingetragen sind und im Rahmen ihres regelmäßigen Geschäftsbetriebes laufend Importe mit der oben genannten Ware auf eigene Rechnung durchgeführt haben.“ Das bedeutete eine Einschränkung der Gewerbefreiheit, gegen die sich grundsätzlich keine Kritik erhob, wohl aber gegen die Form, in der sie erfolgte. Denn durch diese Klausel wurden neue Firmen, auch wenn sie durchaus geeignet sind, von der Einfuhr ausgeschlossen⁶⁾. Der neue Runderlaß 56/51 vom 15. Dezember 1951 regelt die Frage der Gewerbebeschränkung⁷⁾ im Importhandel generell, läßt aber außerdem noch die Möglichkeit weiterer Beschränkungen bei den Ausschreibungen zu. Außerdem brachte der neue Runderlaß hauptsächlich noch die Verschärfung der Kontrollen durch die Zerteilung des Einfuhrbewilligungsaktes. Er beseitigte auch formell die zentrale Beschaffung, die praktisch schon lange keine Rolle mehr spielt.

⁴⁾ Vgl. Geschäftsbericht der BdL 1950, Seite 52.

⁵⁾ Die deutschen Vorschläge auf Festsetzung multilateraler Globalkontingente im bisher liberalisierten Sektor, die auch neue Verfahrensregelungen notwendig gemacht haben würden, wurden von der OEEC. abgelehnt.

⁶⁾ Vgl. dazu die Stellungnahme des Verfassers im „Handelsblatt“ vom 6. Juni 1951: „Ein Argument gegen die Gewerbefreiheit“.

⁷⁾ Vgl. auch Hornung/Scharr: „Die Einfuhr gegen Devisenzahlung“, Wuppertal 1952.

DIE WESTDEUTSCHE IMPORTORDNUNG
NACH DEM STANDE VOM 1. JANUAR 1952

Während die rein binnenwirtschaftlichen Umsätze gegenwärtig in der Regel das Ergebnis zahlloser Einzelpläne sind, wird der Umsatz im Importgeschäft zentral geplant. Das ist zur Zeit der wesentliche Unterschied zwischen Binnenwirtschaft und Importwirtschaft. Obwohl der Import zentral geplant wird, erfolgt seine Durchführung nicht zentral, etwa in der Form des bulk buying, sondern ist den Einzelwirtschaften überlassen. Dies ist der Grund, warum die Durchführung der Importgeschäfte einer besonderen, von der Binnenwirtschaftsordnung abweichenden Importordnung bedarf.

Diese Importordnung steckt die Bahn ab für die marktwirtschaftliche Importdurchführung, die den Rahmen der Importplanung nicht überschreiten darf. Die Importordnung wird konstituiert durch die Importverfahren, die verschieden sind je nach dem Ausmaß der Kontrollen, Interventionen und Regulierungen, die notwendig sind, um die Importdurchführung im Rahmen der Planung zu halten. Auch der liberalisierte Import ist nicht völlig frei; er wickelt sich ebenfalls in den Bahnen eines Verfahrens ab, das der zentralen Außenhandelsplanung Kontrollmöglichkeiten gibt.

Zweifellos wäre es technisch am einfachsten, wenn der Import nicht nur zentral geplant, sondern auch zentral durchgeführt würde. Die wirtschaftspolitische Konzeption der Bundesrepublik verlangt jedoch eine möglichst marktwirtschaftliche Importdurchführung. So ist die Importordnung ebenso dualistisch wie die Binnenwirtschaftsordnung, nur mit dem Unterschied, daß in der Importordnung die Trennungslinie zwischen staatlicher Lenkung und Planung und Marktwirtschaft an anderer Stelle verläuft. Der Staat setzt nicht nur, wie für die Binnenwirtschaft, die Ordnung für die Importdurchführung; er plant darüber hinaus den Import und hält ihn durch Kontrollen, Interventionen und Regulierungen im Rahmen der Planung.

DIE STAATLICHE IMPORTLENKUNG

Die Institutionen der Importlenkung

Die Übersicht über die Importverfahren wird dadurch erschwert, daß die Verteilung der Kontingente, d. h. die Annahme und Genehmigung der Importanträge, nicht jeweils von den gleichen Institutionen vorgenommen wird. Der Bewilligungsweg für Importanträge ist zweigleisig: ein Weg führt über die Banken, der andere über die Bundesstelle für den Warenverkehr bzw. für ernährungswirtschaftliche Einfuhren über die Außenhandelsstelle. Beim Reihenfolgeverfahren, jetzt Bankenverfahren, wird der Bankenweg, beim Fachstellenverfahren, jetzt Bundesstellenverfahren, der Bundesstellenweg benutzt. Allerdings sind beide Wege nicht völlig voneinander isoliert, sondern vielmehr ineinander verschlungen. Der Bundesstelle für den Warenverkehr geht beispielsweise in jedem Falle eine Ausfertigung des Importbewilligungsantrages zu, die sie statistisch auswertet. Umgekehrt tauschen beim Bundesstellenverfahren die Banken die von der zuständigen Gruppe der Bundesstelle für den

Warenverkehr ausgegebenen Einkaufsermächtigungen, so wie bisher die Devisenzuteilungsbestätigungen, in die Einfuhr- und Zahlungsbewilligung (bisher „Einfuhrbewilligung“) um. Von den beiden anderen Verfahren läuft das LV-Verfahren (bisher das Offene Lizenz-Verfahren) den Bundesstellenweg, das liberalisierte Verfahren je nach Warenart teils den Bankenweg und teils den Bundesstellenweg. Als institutionelle Spitze fungiert der Einfuhrausschuß, der über das anzuwendende Importverfahren entscheidet und die Möglichkeit hat, weitere Bedingungen für die Einfuhr festzusetzen. — In die Importdurchführung sind weiter eingeschaltet: der Zoll, der das Passieren der Ware über die Zollgrenze auf der Ausfertigung D der Einfuhr- und Zahlungsbewilligung vermerkt und außerdem eine „Einfuhrmeldung“ ausgibt; das Zentralbanksystem, über das die Abrechnung zentral vorgenommen wird; und die Bundesstatistik, die die Einfuhr- und Zahlungsbewilligungen sowie die Einfuhrmeldungen auswertet. Bei Verdacht auf Devisenzuwerhandlungen werden die Oberfinanzdirektionen eingeschaltet. Die Obersten Wirtschaftsbehörden der Länder, denen die Devisenüberwachung des Warenverkehrs obliegt, bedienen sich der Oberfinanzdirektionen, die die bei ihnen eingerichteten Zollfahndungs- oder Devisenfahndungsstellen einsetzen. Bei festgestellten Verstößen kann die Oberste Wirtschaftsbehörde des betreffenden Landes entweder selbst Abhilfemaßnahmen anordnen oder eine Geldstrafe verhängen oder aber in schweren Fällen Strafanzeige bei den Strafgerichten erstatten.

Die wirtschaftspolitischen Mittel

An die Stelle des Automatismus, der unter der Goldwährung bei unbehindertem Warenaustausch Export- und Importvolumen miteinander koppelte, ist heute die Außenhandelsplanung getreten. Um die Importdurchführung, vor allem soweit sie marktwirtschaftlich erfolgt, im Rahmen der Planung halten zu können, wird der gesamte Import laufend kontrolliert, wird zeitweise und fallweise mit kreditpolitischen und finanzpolitischen Mitteln interveniert und ist schließlich ein Teil des Imports (oder auch der gesamte Import, z. B. beinahe im ganzen Jahr 1951) mengenreguliert. Kontrollen und Interventionen sind notwendig, um die weitgehend marktwirtschaftliche Importdurchführung im Rahmen der staatlichen Außenhandelsplanung zu halten; Kontrollen sollen außerdem die Effektivität der Regulierungen sichern, Interventionen eventuell Härten und Auswüchse der Regulierungen beseitigen und mildern (z. B. hatte die Bardepotstellung nicht nur den Zweck, den liberalisierten Import abzubremsen, sondern auch die Überzeichnungen bei den in Form des Reihenfolgeverfahrens durchgeführten regulierten Importen zu verhindern, zumindest aber zu dämpfen). So sind die Kontrollen und Interventionen die Bindeglieder zwischen der staatlichen Importplanung und der marktwirtschaftlichen Importdurchführung. Sie ermöglichen es erst, den Import marktwirtschaftlich durchführen zu

lassen. — Bei den einzelnen Importverfahren ist die Anwendung der Kontrollen, Interventionen und Regulierungen verschieden.

Kontrollen

Die Kontrollen haben den Zweck, 1. allgemein die Importdurchführung im Rahmen der Importplanung und 2. speziell die regulierte Einfuhr im Rahmen der handelsvertraglich festgelegten Kontingente zu halten, darüber hinaus aber 3. auch auf eine optimale Versorgung des Binnenmarktes hinzuwirken, beispielsweise dadurch, daß die Verpflichtung des Importeurs, möglichst preiswert zu beziehen, durch Bereithaltung von entsprechenden Unterlagen nachprüfbar sein muß. Die optimale Versorgung des Marktes kann z. B. dadurch gefährdet werden, daß der Importeur bewußt überteuert einführt, um auf diese Weise Kapital zu transferieren.

Die in die Kontrolle eingeschalteten Institutionen wurden bereits genannt. Als Kontrollunterlagen dienen ihnen die Durchschriften der Einkaufermächtigungen (Ausfertigung A an BdL, B an Bundesstelle, C an Landeszentralbank) und der Einfuhr- und Zahlungsbewilligungen (Ausfertigung D an Importeur zur zollamtlichen Abfertigung, E für die Außenhandelsbank zur Leistung der Devisenzahlung, F an den Einführer als Geschäftsbeleg, G an BdL, H an Bundesstelle, J an Landeszentralbank, K an statistisches Bundesamt), sowie die vom Einführer dem Zoll vorgelegte und von diesem ausgefüllte „Einfuhrmeldung“. Dem Wunsch, die Importdurchführung wirksamer zu kontrollieren, verdankt das neue Importverfahren in erster Linie seine Entstehung. Die Teilung des Einfuhrbewilligungsaktes in a) Beantragung und Ausgabe einer Einkaufsermächtigung, auf die hin der Importvertrag abgeschlossen werden kann und b) Beantragung und Ausgabe der Einfuhr- und Zahlungsbewilligung, die zum Import berechtigt, soll einen Faktor ausschalten, der die Einhaltung der Außenhandelsplanung sehr erschwert hat: den Vorrat unausgenutzter Einfuhrbewilligungen, die bisher eine Laufzeit von in der Regel drei Monaten hatten und solange „gehörtet“ werden konnten. Die neue Einkaufsermächtigung hat im allgemeinen 30 Tage Laufzeit, und die Einfuhr- und Zahlungsbewilligung wird erst nach Abschluß des Kaufvertrages ausgegeben. Auch wenn diese je nach den vereinbarten Bedingungen eine längere Laufzeit hat, liegt ihr doch immer ein bereits auch terminmäßig bestimmtes Importgeschäft zugrunde.

Ein ebensolcher Unsicherheitsfaktor wie es die Frist zwischen Ausgabe der Einfuhrbewilligung und ihrer Nutzung war, ist die Frist zwischen Import und Devisenzahlung. Dieser Unsicherheitsfaktor wird in seiner Bedeutung als Störungs-element durch Vorschriften über die Zahlungsbedingungen eingeschränkt. So sind Vorauszahlungen nur soweit erlaubt, wie sie in der Einfuhr- und Zahlungsbewilligung genehmigt sind, und Akkreditive dürfen grundsätzlich nicht früher als 60 Tage vor den vertraglichen Lieferterminen er-

öffnet werden. Die Lieferzeit ist „so zu vereinbaren, daß die zollamtliche Abfertigung bei Einfuhren aus Europa innerhalb von zwei Monaten, bei Einfuhren aus außereuropäischen Gebieten innerhalb von drei Monaten vom Zeitpunkt des Vertragsabschlusses an gerechnet, gewährleistet ist.“⁸⁾

Die Einkaufsermächtigungen ebenso wie die Einfuhr- und Zahlungsbewilligungen werden auf einen Dollarbetrag ausgestellt. Der Zoll trägt auf der Rückseite der Einfuhr- und Zahlungsbewilligung, Ausfertigung D, die durchgeführten Importe ein; ohne Vorlage der Einfuhr- und Zahlungsbewilligung, Ausfertigung D, darf der Zoll die Importware nicht abfertigen. Die Einfuhr- und Zahlungsbewilligung ist nach Ausnutzung an die Außenhandelsbank zurückzugeben, die sie an die Bundesstelle (bzw. Außenhandelsstelle) weiterleitet. Zoll, Außenhandelsbank und Bundesstelle bzw. Außenhandelsstelle können also Überschreitungen der Kontingente feststellen. Mehrlieferungen bis zu 5% des ursprünglich genehmigten Betrages sind in Ausnahmefällen zugelassen, wenn „die Mehrlieferung auf Grund der Art oder Beschaffenheit der Ware unvermeidlich gewesen ist und dem Handelsbrauch nicht widerspricht“⁹⁾. Es bedarf dann eines Antrages auf eine zusätzliche Einfuhr- und Zahlungsbewilligung.

Die straffe Devisenbewirtschaftung, in deren Rahmen die gesamte Verrechnung des Imports wie auch des Exports über die BdL läuft, soll eine möglichst sparsame Verwendung der Devisen gewährleisten. Um festzustellen, ob die zur Verfügung stehenden Devisen wirklich sparsam verwendet worden sind, muß Einfuhrwert mit Einfuhrmenge verglichen werden. Dieser Vergleich erfolgt einmal regelmäßig durch das statistische Bundesamt und die Gruppen der Bundesstelle für den Warenverkehr für die Einfuhr einer Ware insgesamt, dann ebenfalls regelmäßig beim Bundesstellenverfahren dadurch, daß hier jeweils die preiswürdigste Offerte zum Zuge kommt, und schließlich bei allen Einfuhren durch eine mögliche Nachprüfung der Importunterlagen, die vom Importeur aufzubewahren und auf Verlangen vorzuweisen sind.

Interventionen

Interventionen mit importpolitischen Zielen sollen im liberalisierten Sektor die Einfuhr bremsen und im regulierten Sektor unerwünschte Symptome der Kontingentierung wie die hohen Überzeichnungen der Ausschreibungen dämpfen. Besondere Bedeutung haben, seit Herbst 1950 verstärkt, kreditpolitische Eingriffe mit importpolitischen Zielen erlangt. Sie können entweder direkt den Import treffen (so die Bardepotpflicht) oder aber über eine allgemeine Beschränkung der Nachfrage den Importsog vermindern. Fast alle kreditpolitischen Maßnahmen der Nachkriegszeit haben, wenn sie nicht ausdrücklich im Hinblick auf die Zahlungsbilanz ergriffen wurden, zumindest importpolitische Nebenzwecke gehabt. Im Herbst 1950 wurden die folgenden Maßnahmen er-

⁸⁾ Runderlaß Außenwirtschaft 56/51, Ziffer 12 c.

⁹⁾ Runderlaß Außenwirtschaft 56/51, Ziffer 14 b.

griffen, die dann im bekannten Jakobsson-Cairncross-Gutachten über die deutsche Zahlungsbilanzlage aufgezählt und gutgeheißen wurden: Erhöhung der Mindestreservesätze mit Wirkung vom 1. Oktober (bei Sichteinlage um 50 %, bei Termineinlage um 100 %); am 13. Oktober absolute Begrenzung des Bankakzeptkreditvolumens nach dem Stande vom 12. Oktober; am 26. Oktober Heraufsetzung des Diskontsatzes von 4 auf 6 %; am 2. November Beschluß des Zentralbankrates, das Kreditvolumen bis Ende Januar 10 % unter den Stand von Ende Oktober zu senken.

Als speziell den Import bremsende kreditpolitische Maßnahme ist vor allem die Pflicht zur Gestellung eines 50prozentigen Bardepots zu nennen. Dadurch, daß die Kreditgewährung der Banken für die Bardepotstellung deren Kreditspielraum für andere Zwecke einengte, trat hier als Sekundäreffekt, vor allem in Verbindung mit der absoluten Begrenzung des Kreditvolumens, auch eine allgemeine Bremswirkung ein, die vielleicht bedeutsamer war als die spezielle direkte Wirkung. Die Banken waren in der Kreditgewährung für Bardepots auf Kosten der Kreditgewährung für andere Zwecke verhältnismäßig großzügig. — Die Bardepotstellung sollte nicht nur die Einfuhr im liberalisierten Sektor abbremsen, sondern bei der regulierten Einfuhr die Überzeichnungen verhindern.

Die Bardepotpflicht wurde im Herbst 1951 beseitigt, weniger auf Grund der Kritik aus Importeurskreisen als vielmehr auf Grund der Tatsache, daß die Bardepotstellung sich als beachtlicher kreditpolitischer Störungsfaktor erwiesen hatte. Die Bardepotpflicht wurde durch das „Reugeld“ abgelöst, das im Gegensatz zum Bardepot bei Nichtausnutzung verfällt. Bei Teilausnutzung verfällt eine entsprechende Quote des Reugeldes.

Auch unter den finanzpolitischen Maßnahmen lassen sich allgemeinere und speziellere unterscheiden. Das bereits genannte Jakobsson-Cairncross-Gutachten empfahl ausdrücklich eine Erhöhung der Steuern, und zwar hauptsächlich durch Verminderung der Abschreibungsmöglichkeiten (um so die Investitionstätigkeit zu bremsen), durch Erhöhung der Einkommensteuersätze und durch Erhöhung der Umsatzsteuer auf bestimmte Waren; der letzteren Empfehlung wurde durch die Versuche der Einführung einer Aufwandsteuer entsprochen, bei denen allerdings dann auch andere Motive Pate standen. Die Empfehlungen des Jakobsson-Cairncross-Gutachtens waren eindeutig unter importpolitischer Zielsetzung gegeben worden. Von den speziell den Import treffenden finanzpolitischen Maßnahmen ist nur der Zoll eindeutig auf die Importlenkung abgestellt; nur bei ihm sollte das fiskalische Interesse keine Rolle spielen. — Die am 1. 7. 1950 eingestellte Erhebung von Importausgleichsbeträgen hatte den Nebenzweck, Mittel für die Subventionierung einiger importierter Grundnahrungsmittel zu gewinnen. Die Höhe der Importausgleichsbeträge sollte der Differenz zwischen Binnenpreis und Weltmarktpreisniveau entsprechen. — Die bei

der Importdurchführung erhobenen Gebühren bzw. Provisionen haben noch eindeutiger fiskalischen Charakter. Gegenwärtig werden von der Außenhandelsstelle Gebühren für die Bearbeitung von Importanträgen erhoben, die die sachlichen Kosten decken sollen. Die Banken nehmen für ihre Einschaltung in die Importlenkung Provisionen. An den Gebühren der Außenhandelsstelle wird kritisiert, daß sie ihren Gebührencharakter durch die prozentuale Bemessung ohne Festlegung einer Obergrenze verloren haben.

Regulierungen

Die Regulierungen sind das schärfste Mittel, um die Importdurchführung im Rahmen der Importplanung zu halten. Sie erstrecken sich in der Regel nur auf die Menge, die wertmäßig festgelegt wird; die Preise bleiben unreguliert. Die Mengenregulierungen werden in den Handelsverträgen in der Form bilateraler Wertkontingente für jeweils eine Ware festgelegt, wobei man sich in der Regel als Wertmaßstab des Dollars bedient. Multilaterale Kontingente, Kontingente also, die gegenüber einer Anzahl von Ländern gelten und besonders in der Anfangszeit der Kontingentierung in den 30-iger Jahren häufig waren, spielen heute in Westdeutschland keine Rolle. Dagegen hat Großbritannien im Zuge der Reduzierung seiner Freiliste die 60 % übersteigende liberalisierte Einfuhr in multilaterale Kontingente, die jeweils für alle OEEC.-Länder gemeinsam gelten, überführt.

Die Kontingentierung kann durch bestimmte Klauseln ebenso gelockert sein wie die Wertbegrenzung bei der einzelnen Einfuhrbewilligung. Für Westdeutschland ist der strikte Bilateralismus, zu dem es auf Empfehlungen der OEEC. im ehemals liberalisierten Sektor Anfang 1951 übergehen mußte, durch die Möglichkeit, einen Bruchteil des Kontingents auf andere OEEC.-Länder umzulegen, gelockert. Für den einzelnen Importeur gelten Mehrlieferungsklauseln (s. oben). Preisregulierungen gelten für eine Anzahl Waren auf dem Agrar-Sektor, deren Preise die im Verbrauchsgebiet für gleichartige oder vergleichbare Inlandsgüter in der Erzeuger- oder Herstellerstufe festgesetzten Preise nicht überschreiten dürfen. Bei allen anderen Gütern des agrar- und ernährungswirtschaftlichen Sektors ist die Bemessung des Kosten- und Handelsaufschlags vorgeschrieben; schließlich sind alle jene Importwaren preisreguliert, für die im Inlande Fest- und Mindestpreise gelten.

DIE MARKTWIRTSCHAFTLICHE IMPORTDURCHFÜHRUNG

Dem Importeur stellt sich der jeweils verschiedene Einsatz der importpolitischen Lenkungsmittel als Importverfahren dar, das ihm den Rahmen für die marktwirtschaftliche Importdurchführung absteckt. Die Importordnung ist also nach den Erfordernissen der Lenkung differenziert.

Für alle Importverfahren gemeinsam gilt folgendes: Die Gewerbefreiheit, die Zulassung zum Import also, ist in der Form eingeschränkt, daß der Importeur die Eignung zur Einfuhr haben und diese evtl. durch eine Bescheinigung der Industrie- und Handelskam-

mer nachweisen muß; die Eignung ist in der Regel dann anzunehmen, „wenn der Antragsteller über die erforderliche Waren- und Marktkenntnis verfügt, im eigenen Namen solche Einfuhren durchgeführt hat und diese im Rahmen seines Geschäftsbetriebes üblich sind.“¹⁰⁾

Das liberalisierte Verfahren

Eine Verteilung von Kontingenten ist im liberalisierten Verfahren nicht notwendig. Die Importanträge (Anträge auf Einkaufsermächtigungen und auf Einfuhr- und Zahlungsbewilligungen) werden laufend genehmigt, wenn die formalen Voraussetzungen für die liberalisierte Einfuhr vorliegen. Als Antragstelle für ernährungswirtschaftliche Einfuhren fungiert die Außenhandelsstelle, für gewerbliche Einfuhren in Ausnahmefällen die Bundesstelle für den Warenverkehr, in der Regel die Außenhandelsbanken. Im letzteren Fall genehmigt die Landeszentralbank, in den ersten beiden Fällen die Bundesstelle für den Warenverkehr bzw. die Außenhandelsstelle. Beim liberalisierten Verfahren kann also je nach Warenart entweder der Bundesstellenweg oder der Bankenweg vorgeschrieben sein. Die Außenhandelsstelle erhebt für ihre Einschaltung in das Importverfahren eine Gebühr, die Bundesstelle für den Warenverkehr wird aus Haushaltsmitteln unterhalten, und die Banken verlangen Provisionen. Hauptmerkmal des liberalisierten Verfahrens: keine wertmäßige Mengenbegrenzung.

Das LV-Verfahren

Bei dem LV-Verfahren (Verfahren für die Einfuhr leicht verderblicher Güter) erfolgt die Verteilung der Kontingente ohne Rücksicht auf die besonderen Gegebenheiten des einzelnen Importgeschäftes. Einkaufsermächtigungen mit Einfuhrbewilligungen werden laufend ausgegeben, auch wenn die Anträge das Kontingent übersteigen. Der Einfuhrbewilligungsakt ist beim LV-Verfahren anders zweigeteilt als bei den übrigen Verfahren. Erst wird eine Einkaufsermächtigung mit Einfuhrbewilligung beantragt und ausgegeben, dann eine Zahlungsbewilligung. Die Verteilung der Ermächtigungen bzw. Bewilligungen als Kontrollunterlagen an die Kontrollinstitutionen entspricht der bei den anderen Verfahren. Als Antragstelle auf Erteilung der Einkaufsermächtigung mit Einfuhrbewilligung fungiert die Außenhandelsstelle, Antragstellen auf Erteilung einer Zahlungsbewilligung sind die Außenhandelsbanken. Die Genehmigungen der Anträge auf Erteilung von Einkaufsermächtigungen mit Einfuhrbewilligungen erfolgen durch die Außenhandelsstelle, die Zahlungsbewilligungen werden von der Landeszentralbank über die Außenhandelsbank ausgegeben. Für ihre Einschaltung in das Importverfahren nimmt die Außenhandelsstelle Gebühren. Die Einkaufsermächtigung mit Einfuhrbewilligung kann ohne Angabe einer Wertgrenze ausgegeben werden; auf sie kann laufend importiert werden. Der Zoll trägt auf der Rückseite die jeweils eingeführten Mengen ein.

¹⁰⁾ Runderlaß Außenwirtschaft 56/51, Ziffer 6 a.

Hauptmerkmale des LV-Verfahrens: die Möglichkeit, im Rahmen dieses Verfahrens unbegrenzt einzuführen; Benutzung des „Bundesstellenweges“ (eigentlich „Außenhandelsstellenweg“); keine Trennung von Einkaufsermächtigung und Einfuhrbewilligung; Beschränkung auf die Einfuhr leicht verderblicher Güter aus einigen Nachbarländern (hauptsächlich Holland, Dänemark und Norwegen).

Das Bankenverfahren

Die Verteilung der Kontingente erfolgt ohne Rücksicht auf die besonderen Gegebenheiten bei den einzelnen Importabschlüssen streng neutral. Übersteigen die Anträge das Kontingentvolumen, so wird repariert. Als Antragstelle fungieren die Außenhandelsbanken. Die Genehmigung der Anträge auf Einkaufsermächtigungen erfolgt durch die Landeszentralbank, nachdem die BdL. die Repartierungsquote ermittelt hat. Ebenso genehmigen die Landeszentralbanken die Anträge auf Ausgabe der Einfuhr- und Zahlungsbewilligung. Für ihre Einschaltung in das Importverfahren nehmen die Banken eine Provision, deren Höhe durch eine Mitteilung der BdL. (Nr. 7129/50) festgelegt ist.

Hauptmerkmal des Bankenverfahrens: Strenge Neutralität gegenüber dem Antragsteller, die die Notwendigkeit schematischer Repartierung zur Folge hat. Benutzung des „Bankenweges“.

Das Bundesstellenverfahren

Über die Verteilung der Kontingente auf die Anträge entscheidet in erster Linie die Preiswürdigkeit der Offerte (Preis-, Liefer- und Zahlungsbedingungen, gegebenenfalls Qualität), daneben aber auch unter Umständen der Zweck der Einfuhr (vorrangig können z. B. Importe zur Beseitigung von Notständen, für vordringliche öffentliche Aufträge und für wichtige Exporte sein)¹¹⁾. Als Stelle für die Beantragung der Einkaufsermächtigungen fungiert die Bundesstelle für den Warenverkehr bzw. die Außenhandelsstelle, für die Einfuhr- und Zahlungsbewilligung die Außenhandelsbank. Die Anträge auf Einkaufsermächtigungen werden von der Bundesstelle für den Warenverkehr (bzw. Außenhandelsstelle) genehmigt, die Anträge auf Einfuhr- und Zahlungsbewilligungen von der Landeszentralbank. Die Außenhandelsstelle erhebt für ihre Einschaltung in das Importverfahren eine Gebühr, während sich die Bundesstelle aus Haushaltsmitteln unterhält. Neben den allgemeinen Kontrollunterlagen ist in der Regel eine Festofferte einzureichen, in der alle für die Beurteilung des Vertrages wesentlichen Angaben enthalten sein müssen.

Hauptmerkmale des Bundesstellenverfahrens: Verteilung des Kontingents auf Grund der Offerten, evtl. auf Grund des Zwecks der Einfuhr; Benutzung des „Bundesstellenweges“; bietet Ansatzpunkte zur binnenwirtschaftlichen Lenkung.

Außerdem gilt noch generell für alle regulierenden Verfahren (LV-Verfahren, Bankenverfahren, Bundesstellenverfahren):

¹¹⁾ Runderlaß Außenwirtschaft 56/51, Ziffer 10 a.

Die bisherige Gepflogenheit der öffentlichen Ausschreibung soll durch Beschränkung auf die unbedingt notwendigen Ankündigungen modifiziert werden. Man geht gelegentlich dazu über, nur eine allgemeine Bekanntgabe über die Einfuhrfreigabe im Bundesanzeiger erscheinen und die Bedingungen bei der Bundesstelle oder Außenhandelsstelle erfragen zu lassen.

METHODISCHE SCHLUSSBETRACHTUNG

Die Literatur über die Importverfahren ist fast ausschließlich auf Zeitungs- und Zeitschriftenveröffentlichungen beschränkt, in denen das verfahrenstechnische Moment im Vordergrund steht. Eine Analyse der Importordnung unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsordnung, wie sie hier versucht wurde, ist bisher noch nicht erfolgt.

In allen wissenschaftlichen Veröffentlichungen werden nicht Importverfahren, sondern Kontingentformen dargestellt; dabei wird nicht gesehen, daß die für die Wirtschaftsordnung entscheidende Grenze zwischen liberalisierter und kontingentierter Individualeinfuhr auf der einen Seite und zentralisierter Einfuhr auf der anderen Seite liegt. Diese Grenze trennt marktwirtschaftliche und zentrale Importdurchführung; sie ist bedeutungsvoller als jene zwischen liberalisierter Einfuhr einerseits und kontingentierter Einfuhr andererseits. Für den einzelnen Importeur ist heute die liberalisierte Einfuhr nur eines der Verfahren der vielgliedrigen Skala der Einfuhrmöglichkeiten.

Hier wird auch der Grund deutlich, wieso die die Importordnung konstituierenden Importverfahren bis-

her nicht wissenschaftlich behandelt wurden: der Theorie des Außenhandels fehlt die mikroökonomische Basis¹²⁾. Sie baut nicht auf den Einzelplänen der Importeure und Exporteure auf, sondern arbeitet sofort mit Globalgrößen.

Man kann allerdings dieses Vorgehen der Außenhandelstheorie nicht als wirklichkeitsfremd bezeichnen, höchstens als einseitig. Denn in der Handelspolitik, soweit sie sich mit zwischenstaatlichen Vereinbarungen befaßt, haben die Importverfahren nur eine sekundäre Bedeutung. Hauptinhalt der modernen Handelsverträge sind umfangreiche Kontingentlisten, und seitdem Handelsverträge in moderner Form, also mit Vereinbarung über das Importvolumen, geschlossen werden, spielt die zentrale Außenhandelsplanung im zwischenstaatlichen Warenverkehr eine mehr oder weniger große Rolle. Die zentrale Außenhandelsplanung aber arbeitet mit Globalgrößen: der Gesamteinfuhr und der Gesamtausfuhr, die dann in bilateralen Handelsverträgen nach Ländern und Waren differenziert werden. Die Sphäre, in der sich die Außenhandelsplanung und der Abschluß von Handelsverträgen vollziehen, ist hauptsächlich die Makroökonomie. Doch scheint sich auch hier eine neue Entwicklung anzubahnen; die OEEC. beispielsweise befaßte sich bei der Behandlung der deutschen Zahlungsbilanzkrise mit der Frage der Zulassung zum Importhandel, und in den USA. wurden Vorschläge auf Standardisierung der Verfahrenswege laut.

¹²⁾ Vgl. besonders Erich Schneider: „Wirtschaftsplan und Außenhandel“, Außenwirtschaft, Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen, Sept. 1948, S. 175 ff.

Summary: The Federal Republic's Import Regulations. While the first German imports of the post-war period were effected in bulk by the JEIA, and individual imports played but a minor part, JEIA-Directive No. 29 of 3rd Feb. 49 made decentralization the principle of all import regulations. The co-existence of central import planning and free individual imports was appreciably aggravated by the need for quotas and by the principle of unreserved freedom of trade in the import business. Objective criteria for the allocation of quotas were in particular the time elapsed and the quality of the offer. To the three original import procedures then constituting the West German import regulations (i. e. permits issued by banks, or by Federal agencies, or government bulk buying) were later added the liberalized procedure and the open individual licence procedure for quickly perishing goods. The author describes in detail how the various procedures work and what part they have played up to the present. He also enumerates the institutions of import control and the instrumentalities for effecting central import planning. In a second part, he deals with the procedures from the aspect of import business in a market economy.

Résumé: Le régime des importations dans la République Fédérale. Tandis que les premières importations allemandes d'après-guerre furent centralisées sous la direction de la JEIA — les importations privées ne jouant qu'un rôle insignifiant à cette époque — par l'ordre no. 29 du 3-2-49 la JEIA établit en principe la décentralisation des importations. Vue la nécessité de systèmes d'allocations et de licences d'une part et l'institution de la liberté industrielle absolue dans le commerce d'importations d'autre part la coexistence de la planification dirigée des importations et de leur réalisation selon les méthodes du marché libre fut accentuée encore davantage. Le volume des allocations fut déterminé selon la qualité et le terme de l'offre. Les trois procédés d'importations établis au début à l'usage de la République Fédérale — c'est à dire les procédés de banques, de départements professionnels et du Bund ainsi que l'organisation centrale furent complétés plus tard par le procédé de la libéralisation et par les licences pour denrées périssables dits Open Individual Licences. L'auteur décrit en détail les modes de maniement de ces procédés et le rôle qu'ils ont joué jusqu'à présent. Il traite des institutions et des moyens politico-économiques nécessaires pour la réalisation d'une planification centralisée des importations.

Resumen: El sistema de importación de la República Federal Alemana. Mientras que las primeras importaciones alemanas después de la guerra fueron dirigidas por la oficina central de la JEIA y la importación individual solamente desempeñaba un papel secundario, el reglamento de la JEIA No. 29, de 3 de febrero de 1952 elevó la descentralización al principio de la importación. La simultaneidad de la planificación importadora central y la realización de importaciones dentro de la economía de mercado, fué considerablemente intensificada por la necesidad de fijar cuotas y por el principio de la absoluta libertad industrial en el sector de la importación. Las características que regían la distribución de los cupos eran el plazo de entrega y la calidad de la oferta. Los tres procedimientos de importación originales (el régimen de bancos, el régimen del sector competente de la Oficina Federal para el tráfico de mercancías, más tarde el régimen de las Oficinas Federales y la Oficina Central de Abastecimiento) que constituyen el orden de importación de la Alemania occidental, fueron completados más tarde por el procedimiento liberalizado y el procedimiento de Open-Individual-Licence para mercancías de fácil descomposición. El autor analiza los diferentes procedimientos así como el papel que venían desempeñando hasta la época actual.