

Machtinstrument Zoll

Franz Wegener

Machtinstrument Zoll

Zollpolitik im Wandel der Globalisierung

Handel, Politik und Konflikte von der Antike bis heute

Impressum

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über dnb.dnb.de abrufbar.

© 2026 Franz Wegener

Erste Auflage Mai 2026

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne ausdrückliche Zustimmung des Autors unzulässig. Dies gilt insbesondere für die Vervielfältigung, Übersetzung, Mikroverfilmung sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die automatisierte Analyse dieses Werkes zur Gewinnung von Informationen, insbesondere über Muster, Trends und Korrelationen gemäß § 44b UrhG, ist nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Rechteinhabers zulässig.

Trotz sorgfältiger Recherche übernehmen Autor und Verlag keine Gewähr für die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der in diesem Buch enthaltenen Informationen.

Verlag und Herstellung:

BoD – Books on Demand GmbH, Überseering 33, 22297 Hamburg.

Druck und Bindung:

Libri Plureos GmbH, Friedensallee 273, 22763 Hamburg

ISBN: 978-3-6963-7954-4

Printed in Germany

Widmung

„Für Lisa – und für alle, die Grenzen nicht als
Trennung, sondern als Verbindung verstehen.“

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	13
Einleitung	15
Kapitel 1: Begriff und Funktionen von Zöllen.....	17
1.1 Definition von Zöllen.....	17
1.2 Fiskalische Funktion (Einnahmequelle).....	17
1.3 Protektionistische Funktion (Schutz heimischer Wirtschaft).....	21
1.4 Handelspolitische Funktion.....	23
1.5 Abgrenzung: Zölle, Steuern und Abgaben.....	25
Kapitel 2: Arten von Zöllen.....	27
2.1 Einfuhrzölle, Ausfuhrzölle, Transitabgaben.....	27
2.2 Spezifische Zölle und Ad-valorem-Zölle.....	32
2.3 Antidumpingzölle.....	33
2.4 Ausgleichszölle (Countervailing Duties).....	35
2.5 Schutzzölle (Safeguards).....	36
2.6 Sonderzölle und nichttarifäre Handelshemmnisse.....	37
2.7 Zwischenfazit.....	41
Kapitel 3: Theorien des internationalen Handels	43
3.1 Merkantilismus und Schutzzölle.....	44
3.2 Adam Smith und der absolute Vorteil.....	55
3.3 David Ricardo und der komparative Vorteil.....	62
3.4 Heckscher-Ohlin-Theorem (Faktorproportionentheorie)	67
3.5 Terms of Trade.....	75
3.6 Wohlfahrtswirkungen von Zöllen	78

3.7 Klassische bzw. theoretische Begründungen für Protektionismus	89
3.8 Die Prebisch-Singer-These	92
3.9 Neuere Ansätze der Außenhandelstheorie.....	96
3.10 Ausblick.....	101
Kapitel 4: Zollpolitik im Altertum und Mittelalter	107
4.1 Mesopotamien und Ägypten.....	107
4.2 Griechenland und Rom	111
4.3 Byzantinische und arabische Welt.....	113
4.4 China und die Seidenstraße	116
4.5 Mittelalterliches Europa.....	118
4.6 Hanse und Transitabgaben	120
Kapitel 5: Staatliche Lenkung im Zeitalter des Absolutismus.....	125
5.1 Bullionismus und Außenhandelsüberschüsse	125
5.2 Kolonialpolitik (Spanien, Portugal).....	129
5.3 Colbertismus in Frankreich und Navigation Acts in England	132
5.4 Deutschland: Binnenzölle und territoriale Zersplitterung	138
5.5 Kritik am Merkantilismus	142
Kapitel 6: Industrialisierung und Freihandelsbewegungen.....	149
6.1 Aufhebung der Corn Laws	149
6.2 Theorie und Praxis des Deutschen Zollvereins.....	154
6.3 Cobden-Chevalier-Vertrag (1860)	159
6.4 Zollpolitik der USA im 19. Jahrhundert.....	163
Kapitel 7: Zollpolitik im 20. Jahrhundert	173
7.1 Zwischenkriegszeit: Protektionismus nach dem Ersten Weltkrieg.....	173
7.2 Weltwirtschaftskrise und protektionistische Welle.....	180
7.3 Nach 1945: GATT und WTO.....	184

7.4 Entwicklungsländer und Importsubstitution (UNCTAD)	189
7.5 Europäische Integration: Binnenmarkt, Außenzoll, EFTA.....	193
Kapitel 8: Zollpolitik auf internationaler Ebene.....	199
8.1 WTO und ihre Regelwerke.....	199
8.2 Regionale Handelsabkommen	206
8.3 Weitere internationale Organisationen	212
Kapitel 9: Nationale Zollpolitiken	217
9.1 Gestaltungsspielräume einzelner Staaten.....	217
9.2 Politische und ökonomische Interessen	221
9.3 Zölle als außenpolitisches Druckmittel.....	227
Kapitel 10: Aktuelle Herausforderungen	235
10.1 Globalisierung und Lieferketten	235
10.2 Digitalisierung und Zollabwicklung.....	241
10.3 Konflikte zwischen Freihandel und Protektionismus.....	246
Kapitel 11: Zollpolitik der USA: Historischer Überblick.....	253
11.1 Von Hamilton bis zum 20. Jahrhundert.....	253
11.2 USA im 20. Jahrhundert: Von Smoot-Hawley bis zur WTO.....	258
11.3 USA im 21. Jahrhundert: Handelskriege und neue Protektionismen.....	262
Kapitel 12: Trump und die „America First“-Strategie.....	271
12.1 Strafzölle auf Stahl und Aluminium	271
12.2 Handelskrieg mit China	276
12.3 Neuverhandlung von NAFTA zum USMCA	280
12.4 USA und die WTO.....	284
12.5 Bewertung und Folgen.....	288
12.6 Folgen für die Europäische Union.....	292

12.7 Deutschland im geoökonomischen Spannungsfeld.....	295
Kapitel 13: Zollpolitik der EU im 21. Jahrhundert	301
13.1 Entstehung und Struktur der EU-Zollpolitik.....	301
13.2 Der gemeinsame Außenzoll und die gemeinsame Handelspolitik.....	304
13.3 Zollunion und Außenzoll als Machtinstrument der EU.....	308
13.4 Stärken und Grenzen der EU-Zollpolitik	314
Kapitel 14: Zollpolitik Chinas.....	319
14.1 Vom Kaiserreich zu den „ungleichen Verträgen“.....	319
14.2 Zollpolitik im 20. Jahrhundert: Von der Republik bis Deng Xiaoping.....	322
14.3 China und die WTO: Integration in die Weltwirtschaft seit 2001.....	325
14.4 Aktuelle Entwicklungen: Handelskonflikt mit den USA und die Neue Seidenstraße (BRI).....	330
Kapitel 15: Zollpolitik großer Schwellenländer	343
15.1 Indien: protektionistische Tradition und strategische Öffnung.....	345
15.2 Brasilien: Industrialisierung und Protektionismus.....	348
15.3 Russland: Zwischen Schutz und Geopolitik.....	353
Kapitel 16: Einführung von Klimazöllen.....	359
16.1 Handelspolitik unter Klimazielen	359
16.2 Der EU-CO ₂ -Grenzausgleichsmechanismus (CBAM)	363
16.3 Internationale Reaktionen und Kritik.....	370
16.4 Chancen und Risiken.....	375
Kapitel 17: Bewertung und Ausblick.....	381
17.1 Folgen für die zukünftige Handelspolitik der USA.....	382
17.2 Lehren für andere Staaten.....	386
17.3 Zölle im 21. Jahrhundert: Rückkehr des Protektionismus?.....	387

Abbildungsverzeichnis	393
Literaturverzeichnis.....	397
<i>Rechtsnormen und Verträge.....</i>	<i>397</i>
<i>Monographien und Sammelbände</i>	<i>398</i>
<i>Aufsätze und Beiträge.....</i>	<i>403</i>
<i>Institutionelle Berichte und Working Papers.....</i>	<i>409</i>
<i>Internetquellen und Nachschlagewerke.....</i>	<i>417</i>
Glossar	421
<i>A.....</i>	<i>421</i>
<i>B.....</i>	<i>422</i>
<i>C.....</i>	<i>422</i>
<i>D.....</i>	<i>423</i>
<i>E.....</i>	<i>423</i>
<i>F.....</i>	<i>424</i>
<i>G</i>	<i>425</i>
<i>H</i>	<i>425</i>
<i>I.....</i>	<i>426</i>
<i>K.....</i>	<i>427</i>
<i>L</i>	<i>427</i>
<i>M.....</i>	<i>428</i>
<i>N</i>	<i>428</i>
<i>O</i>	<i>428</i>
<i>P.....</i>	<i>429</i>
<i>R.....</i>	<i>429</i>
<i>S.....</i>	<i>430</i>
<i>T.....</i>	<i>431</i>

<i>U</i>	431
<i>V</i>	432
<i>W</i>	432
<i>Z</i>	433
Transparenzhinweis zum Einsatz von KI	434
Hinweis zu den Quellenangaben	435
Über den Autor	435

Vorwort

Zölle zählen zu den ältesten und beständigsten Instrumenten staatlicher Wirtschaftspolitik – eine Konstante in der sich wandelnden globalen Wirtschaft. Über Jahrtausende dienten sie Herrschern als Einnahmequelle, als Mittel zur Kontrolle des Handels und als Werkzeug politischer Macht.

Auch im 21. Jahrhundert sind Zölle noch sehr relevant. Besonders seit den Strafzöllen der Trump-Regierung und den Handelskonflikten mit China ist klar geworden: Zollpolitik ist kein Relikt aus der Vergangenheit, sondern ein wichtiges Feld wirtschaftlicher und politischer Auseinandersetzungen mit Auswirkungen vom Supermarktregal bis zu globalen Lieferketten.

Das Buch hat das Ziel, die ökonomischen Grundlagen, die historische Entwicklung, die institutionellen Strukturen und die aktuellen Herausforderungen der Zollpolitik verständlich und systematisch darzustellen. Es verbindet theoretische Ansätze mit historischen Beispielen und aktuellen Fallstudien. Ein Schwerpunkt liegt auf den USA unter Präsident Trump, deren Zollpolitik zeigt, wie wirtschaftliche Interessen, politische Strategien und geopolitische Rivalitäten zusammenwirken.

Die Darstellung ist bewusst interdisziplinär: Ökonomie, Geschichte und Politik werden miteinander verknüpft. So wird deutlich, dass Zollpolitik mehr ist als ein technisches Thema der Handelspolitik – sie spiegelt Konflikte, Interessen und Machtverhältnisse in einer globalisierten Welt wider.

Für meinen damaligen Professor an der Ruhr-Universität Bochum, Dr. Hans Besters (1923–2009), musste gute Ökonomie „wirklichkeitsnah, theoretisch fundiert und auch ohne höhere Mathematik nachvollziehbar sein“¹ – „für jede Haushälterin“, wie er es formulierte.

¹Ulrich van Suntum, „Nachruf auf Prof. Dr. Hans Besters“, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 35, Nr. 1 (2009): 1–3.

Deshalb richtet sich das Buch an Studierende, Lehrende und alle, die politisch und wirtschaftlich interessiert sind und einen klaren Überblick über Zollpolitik bekommen wollen.

Einleitung

Zölle sind viel mehr als bloße Abgaben an der Grenze. Sie sind seit Jahrhunderten ein zentraler Bestandteil weltwirtschaftlicher Verhandlungen, politischer Machtkämpfe und des Alltags vieler Menschen weltweit. Ursprünglich dienten sie vor allem dazu, Staatseinnahmen zu sichern und heimische Produzenten zu schützen. Erst mit der Zeit wurden sie zu komplexen Werkzeugen, die Handelsströme lenken, technologische Entwicklungen beeinflussen und globale Beziehungen prägen.

Städte und Reiche erhoben Zölle, um Kriege zu finanzieren, öffentliche Projekte zu ermöglichen und sich gegenüber Rivalen durchzusetzen. Gleichzeitig schützten sie lokale Handwerker, Bauern und Händler vor Konkurrenz aus fernen Regionen, damit Arbeitsplätze und Einkommen erhalten blieben. Handelsrouten wie die Seidenstraße oder transatlantische Verbindungen waren durch Zölle geprägt, was Preise, Warenverfügbarkeit sowie Wohlstand oder Armut beeinflusste.²

Bis etwa 1775 waren Zölle vor allem Einnahmequelle und Mittel der wirtschaftlichen Kontrolle. Europäische Reiche nutzten sie, um Handelsbilanzen zu steuern, Kriege und Expansion zu finanzieren sowie Abhängigkeiten zu schaffen. In den nordamerikanischen Kolonien führten Zölle auf britische Waren dagegen zu wachsendem Widerstand. Dies trug zur Schaffung eigener Wirtschafts- und Rechtsordnungen bei und legte den Grundstein für Diskussionen über Steuern und Vertretung, die letztendlich zur Unabhängigkeit führten.

Global beeinflussten Zölle lange die Preisgestaltung, förderten protektionistische Tendenzen und prägten Handelswege und Bündnisse – noch bevor moderne Zollinstitutionen entstanden.

²Peter Frankopan, *The Silk Roads: A New History of the World* (London: Bloomsbury, 2015).

In der heutigen Zeit haben Zölle komplexere Rollen übernommen: Sie dienen der Handels-, Währungs- und Industriepolitik. In einer vernetzten Weltwirtschaft schützen sie nicht nur heimische Industrien, sondern senden auch politische Signale. Sie beeinflussen Verbraucherpreise, Lieferketten, Investitionen und technologische Fortschritte. Internationale Organisationen wie die WTO, regionale Freihandelsabkommen und multilaterale Partnerschaften sind wichtig, um Zollsätze zu verhandeln, Streitigkeiten zu schlichten und Transparenz zu schaffen.³

Die jüngste Zollpolitik der USA unter Präsident Trump war ein Wendepunkt: Mit hohen Zöllen auf Stahl, Aluminium und vielen Produkten aus China und anderen Ländern setzte die Regierung wieder stärker auf Protektionismus.⁴ Befürworter sehen darin Schutz für amerikanische Arbeitsplätze und eine stärkere Verhandlungsposition, Kritiker warnen vor höheren Preisen, gestörten Lieferketten und diplomatischen Konflikten.

Das Buch zeigt, wie Zölle sich von einfachen Einnahmequellen zu komplexen Instrumenten globaler Macht, Politik und wirtschaftlicher Vernetzung entwickelt haben. Es lädt dazu ein, die historischen Wurzeln, ökonomischen Effekte und politischen Dynamiken von Zöllen zu verstehen, um aktuelle Debatten über Handel, Globalisierung und nationale Interessen besser einordnen zu können.

³World Trade Organization, Understanding the WTO (Genf: WTO Publications, 2022), 23–25.

⁴Office of the United States Trade Representative, Section 301 Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation (Washington, DC: USTR, 2018), 15–18.

GRUNDLAGEN DER ZOLLPOLITIK

Kapitel 1: Begriff und Funktionen von Zöllen

Wenn man heute über „Zölle“ liest, denkt man schnell an Schlagzeilen über Handelskriege, Strafzölle oder Tweets aus Washington. Doch eigentlich sind Zölle ein uraltes Instrument staatlicher Politik. Sie erfüllen bis heute mehrere Funktionen: fiskalisches Instrument, Schutzinstrument und machtpolitisches Steuerungsinstrument.

1.1 Definition von Zöllen

Zölle gehören zu den ältesten wirtschaftspolitischen Mitteln. Es handelt sich dabei um Abgaben, die bei grenzüberschreitendem Warenverkehr erhoben werden. Anders als Binnensteuern fallen sie an der Grenze eines Landes oder beim Eintritt in ein Zollgebiet (zum Beispiel die EU) an, also beim Import in den freien Verkehr. Sie können auf Importe und Exporte erhoben werden, der Schwerpunkt liegt aber traditionell auf Importabgaben. Transitzölle sind heute eher selten.

Ein Zoll ist eine staatlich festgelegte Abgabe auf Waren zwischen verschiedenen Zollgebieten, die rechtsverbindlich ist. Damit ist der Zoll nicht nur ein fiskalisches Mittel, sondern auch ein Zeichen staatlicher Souveränität im internationalen Handel.

1.2 Fiskalische Funktion (Einnahmequelle)

Historisch war die wichtigste Aufgabe der Zölle, Einnahmen für den Staat zu generieren. Bevor es moderne Einkommens- und Umsatzsteuern gab, waren sie eine übersichtliche und gut organisierbare Einnahmequelle. Noch Ende

des 19. Jahrhunderts machten die Zölle über ein Drittel der Staatseinnahmen im Deutschen Reich aus.⁵

Jahr	Gesamteinnahmen (in Mio. Mark)	Zolleinnahmen (in Mio. Mark)	Anteil der Zölle (in %)
1872	ca. 450	ca. 95	~ 21 %
1880	ca. 540	ca. 190	~ 35 %
1890	ca. 1.050	ca. 360	~ 34 %
1900	ca. 2.050	ca. 470	~ 23 %
1913	ca. 3.400	ca. 706	~ 21 %

Abbildung 1: Anteil der Zölle an den ordentlichen Einnahmen des Deutschen Reiches (1872–1913)

Die Tabelle zeigt für ausgewählte Stützjahre die ordentlichen Gesamteinnahmen des Deutschen Reiches, die Zolleinnahmen sowie deren prozentualen Anteil. Besonders deutlich wird der fiskalische Bedeutungsanstieg der Zölle nach 1879 während der protektionistischen Phase.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich (Berlin: Kaiserliches Statistisches Amt), verschiedene Jahrgänge (1873–1914).

Der sogenannte „Bismarck-Knick“ (1879)

Zwischen 1872 und 1880 zeigt sich ein deutlicher Sprung. Dieser markiert den Übergang von einer freihändlerischeren Phase zur protektionistischen Wende unter Bismarck. Die Zölle wurden bewusst als Machtmittel eingesetzt, um das Reich finanziell unabhängiger von den Bundesstaaten zu machen (vgl. Kap. 6.3).

Trotz des Anstiegs der Zolleinnahmen sank ihr Anteil am Gesamtbudget langfristig wieder, weil das Reich neue Einnahmequellen (wie

⁵Eigene Berechnung nach Thomas Rahlf (Hrsg.), Deutschland in Daten: Zeitreihen zur historischen Statistik (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2015), 182–185.

Verbrauchssteuern auf Tabak und Zucker) brauchte, da die Staatsausgaben schneller wuchsen als die Zölle.

Die Zölle hatten großen Einfluss auf Ressourcenzuteilung und Staatsfinanzen: Sie finanzierten öffentliche Leistungen, Infrastruktur und Sozialpolitik und prägten so das Handeln des Staates wesentlich.



Abbildung 2: *Die vier Kernfunktionen staatlicher Zollpolitik*

Zölle erfüllen neben ihrer fiskalischen Funktion auch protektionistische, handelspolitische sowie symbolisch-politische Aufgaben.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Krugman, Obstfeld und Melitz (2018).

Heute spielen Zölle in Industrieländern fiskalisch nur noch eine untergeordnete Rolle.⁶ Für die Europäische Union sind sie aber weiterhin relevant: Rund 20 Milliarden Euro, vor allem aus Zöllen, flossen 2024 in den EU-Haushalt und machten etwa 14 % der Einnahmen aus.⁷

In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern sind Zölle ebenfalls wichtige Einnahmequellen, weil andere Steuern aufgrund informeller Wirtschaft und schwacher Verwaltung schwerer einzutreiben sind.

Ein typisches Beispiel ist Nigeria: Der nigerianische Staat erhebt hohe Zölle vor allem auf Konsumgüter und Importwaren wie Fahrzeuge oder Alkohol.⁸ Weil die Steuerbasis für Einkommen in einem Land mit großer informeller Wirtschaft und schwacher Verwaltung klein ist, tragen Zölle hier viel zur Finanzierung bei.⁹

Ähnliches lässt sich in Bangladesch beobachten: Dort stammen etwa zwölf Prozent der gesamten Steuereinnahmen aus Zöllen.¹⁰ Das liegt auch an ineffizienten Verwaltungsprozessen, die eine effektive Einkommensteuer erschweren.

⁶Bundesministerium der Finanzen, „Bilanz des deutschen Zolls 2023“, Monatsbericht, Juni 2024, 27.

⁷Europäische Kommission, Generaldirektion Steuern und Zollunion, „Customs duties – a source of revenue“, Zugriff am 31. März 2026, https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs/eu-customs-union-facts-and-figures/customs-duties-source-revenue_en.

⁸International Trade Administration, „Nigeria – Import Tariffs“, Country Commercial Guides, 5. September 2025.

⁹International Monetary Fund, „Citizens' Perception of Tax Authorities and Tax Efficiency in Africa“, IMF Working Paper WP/24/234 (Washington, DC: IMF, 2024), 11–12.

¹⁰World Bank, „Customs and Other Import Duties (% of Tax Revenue) – Bangladesh“, World Development Indicators (Washington, DC: World Bank, 2023), Indikator GC.TAX.IMPT.ZS, <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.IMPT.ZS?locations=BD>, Zugriff am 1. Mai 2025.