Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 47 (1967-1968)

Heft: 7

Artikel: Nach den GATT-Zollverhandlungen der Kennedy-Runde : Versuch einer politisch-wirtschaftlichen Bilanz

Autor: Frank, Vincent C.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-162011

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Nach den GATT-Zollverhandlungen der Kennedy-Runde

Versuch einer politisch-wirtschaftlichen Bilanz

VINCENT C. FRANK

> *A free flow of trade across the Atlantic will enable the two giant markets on either side of the ocean to impart strength and vigor to each other, and to combine their resources and momentum to undertake the many enterprises which the security of free peoples demands.*
>
> *John F. Kennedy, Message on trade (25. 1. 1962)*

Mit der Unterzeichnung des «Trade Expansion Act» am 11. Oktober 1962 durch Präsident Kennedy, der dieser größten aller bisherigen Zollverhandlungen denn auch den Namen gab, begann ein Verfahren, das am 30. Juni 1967 durch die Unterzeichnung der «Schlußakte» in Genf seinen vorläufigen Abschluß fand. Seit der Konzeption dieser Verhandlungen verstrichen also mindestens 5 Jahre, bis sich deren Resultate auf dem Papier niederschlugen — weitere 5 Jahre werden vergehen, bis das ausgehandelte Ergebnis in die reale Welt des Handels übertragen sein wird.

Verhandlungsplan und Verhandlungsergebnis sind das Resultat politischer und ökonomischer Ambitionen. Es lohnt sich also gewiß zu fragen, ob das ausgehandelte Ergebnis dem Plan entspricht. Da die politische und wirtschaftliche Landschaft der westlichen Welt — bei der Kennedy-Runde haben wir es vorwiegend mit einer Veranstaltung der industrialisierten Staaten des Westens zu tun — sich in den letzten 5 Jahren unverkennbar gewandelt oder zumindest mehrere deutliche Akzentverschiebungen erfahren hat, ist zu erwarten, daß die Beantwortung unserer Frage diesen Wandel plastischer hervortreten läßt.

Die Zollverhandlung im weltpolitischen Kräftespiel

Dem ambitiösen Plan, dem die Politik der amerikanischen Administration unter Kennedy folgte, kann der Titel «Errichtung einer Atlantischen Gemeinschaft» gegeben werden: In Europa sollten die bisherigen EWG-

Staaten, England und einige weitere Länder die «Vereinigten Staaten Europas» bilden und — «speaking with one voice» — zum europäischen Pfeiler der «Atlantischen Partnerschaft» werden. Europa und die USA, im militärischen Bereich integriert durch die Militär-Organisation des NATO-Paktes, sollten wirtschaftlich durch eine teilweise Freihandelszone, niedrige Zölle und kapitalmäßige Verflechtung, eng verbunden werden.

Dieser «Grand Design» war das Dispositiv, das in der Situation des Ost-West-Konflikts Sicherheit schaffen sollte. Der Atlantische Raum unter amerikanischem Atomschirm, ausgestattet mit dem vereinigten wirtschaftlichen Potential Europas, der USA und Japans, sollte gewappnet sein, allen Herausforderungen der Sowjetunion — in wirtschaftlicher Hinsicht dachte man vor allem an die Entwicklungsländer — begegnen zu können. Der «Grand Design» war bestimmt, den nichtsowjetischen Teil der Welt zu organisieren.

Wieso, fragt man unwillkürlich, führte dieser Impetus aus der Zeit, da der «Kalte Krieg» im Kulminationspunkt stand, in der gewandelten politischen Grundsituation des Jahres 1967 zu einem weltweiten Handelsabkommen, das doch weitgehend dem damaligen Plan zu entsprechen scheint? Hegte man vielleicht die Vorstellung, eines schönen Tages ließe sich dieser «Grand Design» — keinesfalls von der Geschichte überholt, sondern nur durch einen «weltpolitischen Betriebsunfall» aufgehalten —, wenn auch mit einer zeitlichen Verzögerung, die angesichts der fortdauernden Problematik in welthistorischer Sicht zu vernachlässigen ist, doch noch realisieren?

In der Schlußphase der Kennedy-Runde-Verhandlungen im April und Mai 1967, als die über den Erfolg entscheidenden Konzessionen noch ausstanden, war auf beiden Seiten des Atlantiks von der einstigen politischen Ambition kaum mehr viel übrig geblieben. Es galt nicht mehr, einen irgendwie gearteten wirtschaftlichen Verschmelzungsprozeß einzuleiten, sondern vielmehr dessen Gegenteil zu verhindern. Amerikanische und europäische Kommentatoren machten darauf aufmerksam, daß eine Nicht-Einigung in der Kennedy-Runde zu einer Abtrift der Alten von der Neuen Welt führen müßte, und wenn es jetzt nicht gelänge, die Handelshemmnisse zu reduzieren, diese im Falle künftiger Schwierigkeiten wieder aufgebaut würden und dadurch die so fruchtbare wirtschaftliche Zusammenarbeit der Nachkriegszeit auf handels-, währungs- und kreditpolitischem Gebiet ihrem Ende entgegengehen müßte. Ein Scheitern der Kennedy-Runde wurde als das Ende der Meistbegünstigungsklausel, des Freihandelszieles, der internationalen Zusammenarbeit in Fragen der Währungspolitik, der Entwicklungshilfe und mit unvermeidbaren Rückwirkungen auf die Militärpolitik gesehen. Dieser doch recht respektable Restbestand der ursprünglichen politischen Zielsetzung der Kennedy-Runde reichte zur Sicherung des positiven Ergebnisses der Verhandlungen.

Darüber hinaus aber hatten wirtschaftliche Interessen handfester Art zu einer Verhandlungslage geführt, die die Nachteile eines Scheiterns als groß erscheinen ließen. Eine deutliche Verlagerung von der politischen zur wirtschaftlichen Argumentation hatte stattgefunden. Hoffnungen waren geweckt und wären zerstört worden. Dem ist mit zuzuschreiben, wenn im Zeitalter des politischen Polyzentrismus, der Aufweichung des Ost-West-Konflikts, des Wettrennens um die Märkte des Ostens, der wachsenden Antinomie Rußlands zu China und eines immer wieder als Möglichkeit auftauchenden «renversement des alliances», an der ursprünglichen wirtschaftlichen Zielsetzung festgehalten wurde.

Das Ergebnis der Kennedy-Runde stellt gewiß keinen Schritt in Richtung einer Atlantischen Union dar. Doch wurden wirtschaftliche Schwierigkeiten unter den Ländern der westlichen Welt verringert, dem Freihandel eine Bresche geschlagen und eine gemeinsame Verantwortung der Industriestaaten gegenüber den Entwicklungsländern wenigstens partiell durch die Ergebnisse der Kennedy-Runde verankert.

Wirtschaftliche Haupt- und Nebenziele

Ein weltweiter Abbau aller Zölle und Handelshemmnisse war die Aufgabe, welche der Kennedy-Runde gestellt worden war. Die Vollmachten, die sich die amerikanische Regierung durch den «Trade Expansion Act» hatte geben lassen, lauteten auf 50%ige Zollsenkung, darüber hinausgehende Zollsenkungen auf Null, wo immer die USA und die (erweiterte) EWG 80% des Welthandels bestreiten oder die amerikanische Zoll-Inzidenz ohnehin nicht mehr als 5% ad valorem beträgt. Voraussetzung für alle diese Zollkonzessionen war die Reziprozität der Leistungen der andern Industriestaaten, von denen gleichwertige Konzessionen erwartet wurden; letztere Bedingung galt jedoch nicht gegenüber den Entwicklungsländern.

Schon aus dieser Disposition ist ersichtlich, welche wirtschaftlichen Ziele der Kennedy-Runde-Verhandlungen gesetzt waren: Einmal galt es, die in wachsendem Ausmaß zu erwartende Handelsverlagerung durch die vor ihrer Erweiterung um England stehende EWG zu beseitigen oder zu mildern. Wo der Handel zwischen den beiden Ufern des Atlantiks besonders intensiv war, das heißt wo die USA und die erweiterte EWG einem Produktions- und Handelsmonopol nahekamen, sollte der Zoll sogar völlig beseitigt werden, eine Klausel, die besondere Bedeutung erlangt hätte, wäre Großbritannien Mitglied der EWG geworden. In der Erwartung eines Erfolges der britischen Bemühungen um die EWG ist denn auch der wirtschaftliche Antrieb zur Zollsenkungsinitiative der amerikanischen Regierung zu sehen. Es galt, dem sich verstärkt abzeichnenden wirtschaftlichen Abschirmen Europas gegenüber den USA von vorneherein die Spitze zu brechen. Dieser

wirtschaftliche Imperativ, vereint mit der politischen Zielsetzung, erklärt, wieso der amerikanische Kongreß 1962, in einer bisher nicht gekannten Anwandlung freihändlerischer Gesinnung, sich zu Zollkonzessionen bereit erklärte und die Regierung entsprechend ermächtigte.

Das Ziel einer Befreiung des Welthandels von Handelshemmnissen erhielt in den Beziehungen zur EWG, die damals vor der entscheidenden Erweiterung um England und weitere Länder stand, eine besondere Qualität. Hier galt es, die aus dem Entstehen dieses Präferenzraumes erwachsenden Handelsverlagerungen zu Lasten Dritter zu vermindern. Beide Zielsetzungen — Liberalisierung des Welthandels und Reduktion der «Zolldiskriminierung» der Präferenzräume — bestanden sowohl für die USA als auch für alle anderen nicht zur EWG, resp. EFTA gehörenden Länder.

Wie aus den Formulierungen des «Trade Expansion Act» ersichtlich ist, sollte mit dem Zollsenkungsplan Wirtschaftshilfe an die Entwicklungsländer verbunden werden. Diesem Ziel galt einmal die Bestimmung, wonach die Entwicklungsländer nicht die volle Gegenleistung für die auch ihnen zufallenden Zollkonzessionen der Industriestaaten zu erbringen hatten. Ferner sollte aus den Bestrebungen zur Regelung der Agrar- und Rohstoffmärkte eine Erleichterung der Position der Grundstoffe produzierenden Länder resultieren.

Wo der Schutz der einheimischen Produktion nicht primär durch Zölle, sondern auf andere Art erreicht wird, wurde das Ziel gesetzt, auch hier eine Halbierung des Protektionismus zu erreichen, in einem Ausmaß, das einer Halbierung der Zölle gleichwertig wäre. Diese Aufgabe stellte man sich hinsichtlich aller nichttarifarischen Hindernisse, allerdings ohne präzise Vorstellung, wie beispielsweise ein Kontingent oder eine Kartellvereinbarung gleichwertig einer 50%igen Zollsenkung liberalisiert werden könnten.

Die Kennedy-Runde und die früheren Zollverhandlungen

Im Rahmen des GATT wurden vor der Kennedy-Runde fünf Zollverhandlungen geführt. Die ersten vier erfolgten nach der *Hauptlieferantenklausel*, die fünfte, die mit dem Namen des amerikanischen Handelssekretärs Dillon belegt wurde, versuchte sich mit vergleichsweise noch geringem Erfolg in der *linearen Methode*. Allein der Zahl der Konzessionen und dem Handelsvolumen nach muß die Kennedy-Runde als die weitaus größte dieser Verhandlungen bezeichnet werden. Zu berücksichtigen ist auch, daß die Zollkonzessionen der Kennedy-Runde in vielen Fällen das gesetzte Ziel einer 50%igen Reduktion erreichten, in Einzelfällen sogar darüber hinaus gingen und im Durchschnitt doch etwa 30—40% der Ausgangszollsätze betragen.

Verhandlung[1]	Handelsvolumen	Zahl der Tarifkonzessionen
Genf 1947	10 Mrd. $	45 000
Annecy 1948	—	5 000
Torquay 1951	—	8 700
Genf 1956	2,5 Mrd. $	—
Genf 1960/61 (Dillon-Runde)	8 Mrd. $	4 000
Genf 1964/67 (Kennedy-Runde)	40 Mrd. $	40 000

Eines der Elemente zur Erklärung, weshalb dieses Ausmaß der Zollkonzessionen möglich war, liegt, wie gesagt, in der erstmaligen konsequenten Anwendung der «linearen Methode». Nach der Hauptlieferantenregel konnte nur der wichtigste Lieferant einer Zollposition oder -unterposition ein Interesse an einer Zollsenkung des Importlandes geltend machen. Ein Zweit- oder Drittlieferant sah sich nicht in der Lage, für eine Zollsenkung des Importlandes eine ausreichende Gegenkonzession zu gewähren, da ja nicht er, sondern der Hauptlieferant auch der Hauptnutznießer der Zollkonzession wäre. In gleicher Weise wie der Hauptlieferant gegenüber dem Importeurstaat eine Konzession anbegehrte, mußte er diesem eine Gegenkonzession gewähren, das heißt aber wiederum, daß dieser ihm gegenüber für eine bestimmte Position Hauptlieferant sein mußte. Eine Zollkonzession war deshalb nach der Hauptlieferanten-Methode nur möglich, wenn zwei Länder gegenseitig für eine gleichwertige Position Hauptlieferanten waren und auf Grund dieser Position in der Lage, Zollkonzessionen zu gewähren.

Die Zahl der Konzessionsmöglichkeiten nach der Hauptlieferanten-Methode war somit naturgemäß beschränkt und deshalb in den vorangegangenen Verhandlungsrunden praktisch erschöpft worden. Insbesondere kleinere Länder, die nur wenige Spezialitäten produzieren, waren bald einmal nicht mehr in der Lage, für von den großen Handelsnationen gewünschte Zollkonzessionen eine ihnen dienende Gegenforderung zu stellen. Auch war der innere Ausgleich nicht problemlos, wenn es galt, eine Konzession im Sektor A zu gewähren, die vom Partner mit einer Konzession im Sektor B bezahlt wurde.

Die «lineare Methode», deren Möglichkeiten in der Kennedy-Runde so erfolgreich ausgeschöpft wurden, eröffnete — ebenfalls auf der Grundlage der Meistbegünstigungsklausel — neue Kombinationsmöglichkeiten. Es wurde nicht mehr von bilateralen Zollkonzessionen ausgegangen, sondern von einem echt multilateralen Verhandlungsdispositiv: Wenn alle Länder ihre Zölle um einen bestimmten Prozentsatz — die Arbeitshypothese der Kennedy-Runde war 50% — reduzierten und diese Reduktionen meistbegünstigend gewährten, so erhielt jedes Land (Hauptlieferant oder nicht) für seine Zollkonzessionen auf seinem Import den vollen Gegenwert

für die Gesamtheit seiner Exporte. Ausnahmen beim linearen Zollabbau, die auf ein Minimum zu beschränken waren, durften ebenfalls nicht dazu führen, daß der Wert der gegenseitigen Konzessionen ungleich ausfällt. Am Ende der Verhandlungen sollte schließlich für jeden Teilnehmer die «Overall Reciprocity» erreicht sein.

Der Übergang zur «linearen Methode» konnte kein vollständiger sein. Ein einzelnes Land durfte seine Hauptexportinteressen nicht vernachlässigen. So mußte die Schweiz im Laufe der Verhandlungen feststellen, daß ein großer Teil ihrer wichtigsten Exportprodukte, bei denen sie Hauptlieferant der EWG und anderer Länder ist, von der EWG auf die Liste der Zolldisparitäten oder auch der Ausnahmen genommen worden war. Dies hatte eine Zollsenkungsofferte der EWG von weniger als 50% zur Folge. In all diesen Fällen lag der Grund nicht in einer Haltung der Schweiz, die zu ändern sie in der Lage gewesen wäre: Bei den Disparitäten waren es die hohen Zollbelastungen der USA (die schweizerische Exporte ebenfalls trafen) und Englands; bei den Ausnahmen der EWG handelte es sich entweder um besonders allergische Bereiche der eigenen Produktion oder um eine Verknüpfung etwa bei den Baumwolltextilien mit den Importen aus Entwicklungsländern (Baumwolltextilabkommen).

Für die schweizerische Verhandlungskonzeption galt es, aus diesem Verhalten die Konsequenzen zu ziehen, nämlich in all diesen Fällen für die schweizerischen Exportinteressen Lösungen zu suchen, unbeschadet der größeren Zusammenhänge, in denen die EWG ihre geringeren Zollsenkungen offerierte. Es gelang der Schweiz, gegen entsprechende Konzessionen, ihrerseits für ihre spezifischen Exportprodukte in den weitaus meisten Fällen mit der EWG Sonderregelungen zu vereinbaren, so etwa für Chemikalien, ungeachtet der noch offenen Abschaffung des American Selling Price durch den amerikanischen Kongreß, für Taschentücher, unabhängig von einer Verlängerung des Baumwolltextilabkommens, etc.

Die Methode der linearen Verhandlungsweise allein hätte nun aber nicht ausgereicht, eine derart komplexe Verhandlung, bei der so große wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel standen, zu einem Erfolg zu führen. Die grundlegenden Voraussetzungen sind an einem weiteren Ort zu suchen. Die nationalökonomische Theorie vertritt seit eh und je die Meinung, daß dem Wohlstand aller Völker am meisten gedient wäre, wenn das Freihandelsprinzip durchgehend Anwendung fände. Es muß überraschen, wie stark die Außenhandelspolitik der meisten Länder von schutzzöllnerischen, protektionistischen Überlegungen geprägt war und geprägt ist, angesichts der Einheitlichkeit der diesen entgegenstehenden nationalökonomischen Lehre. Vielleicht sollte man eher umgekehrt fragen: Wieso trieben Staaten Schutzzollpolitik, wenn doch alle theoretischen Überlegungen beweisen, wieviel vorteilhafter der Freihandel ist?

Ohne uns hier in die Kontroverse von Theorie und Praxis — erstere gegen, letztere allzu oft zu Gunsten des Zollprotektionismus — einzulassen, ist vielleicht doch festzustellen, daß einige neue wirtschaftliche Elemente den Freihandel vermehrt begünstigen: die raschen Fortschritte der Industrialisierung, die Produktionen in immer größeren Serien, die weltweit günstige Konjunkturlage, ein vermehrtes Denken in Begriffen wie Produktivität und Rationalität. Vielleicht haben gewisse Zusammenhänge — deren Kausalitätsbeziehung allerdings umstritten bleiben muß — dazu beigetragen, daß die Regierungen sich bemühten, ihrem freihändlerischen Lippenbekenntnis Taten folgen zu lassen. So wurde etwa in Frankreich das Beispiel Englands als eines Hochzollandes, das infolgedessen seine weltweite Konkurrenzfähigkeit eingebüßt hatte, protektionistischen Ideen entgegengehalten. Auch aus der eigenen noch nicht allzu fernen Vergangenheit konnte Frankreich mit Beispielen aufwarten, wie ein hoher Zoll für eine Industrie ein allzu weiches Ruhekissen sein kann, ein Ruhekissen, das im Zeitalter raschen technischen Fortschritts in kurzer Zeit zum Sterbekissen zu werden droht. Handelt es sich bei den geschützten Industrien nur um einige wenige, so mag sich eine sonst konkurrenzfähige Volkswirtschaft diesen Luxus leisten; je größer aber der auf Schutz angewiesene Teil der Produktion wird, um so verletzlicher wird die Volkswirtschaft als ganzes.

Wir dürfen also davon ausgehen, daß am Vorabend der Kennedy-Runde in den Regierungen und in weiten Kreisen der Wirtschaft Freihandelsideen fest verankert waren. Daß sich diese Ideen dann in einem internationalen Vertragswerk niederschlagen konnten, mag durch die starke Stellung der stets liberalen Exportindustrien in den einzelnen Ländern begünstigt worden sein. Darüber hinaus dürften verschiedene Mechanismen protektionistische Begehren auf nationaler Ebene erschwert haben. In den USA waren in jenem raschen Anlauf protektionistischen Bedenken zum Trotz, der Regierung durch den «Trade Expansion Act», die nötigen Vollmachten gegeben worden. In der EWG wurden alle schwerwiegenden Fragen entweder von Experten (Komitee 111) oder im politischen Gremium (Ministerrat) entschieden, beides Organe, die von protektionistischen Interessengruppen nur schwer zu beeinflussen sind. In den übrigen Staaten erwies sich die durch die EWG drohende Diskriminierung jeweilen als ausreichendes Argument, um selbst protektionistischen Gruppen jene Zollkonzessionen annehmbar erscheinen zu lassen, die um der Reziprozität willen erforderlich waren.

Das Verhandlungsresultat

Es kann hier nicht der Ort sein, um im einzelnen die Ergebnisse dieser Verhandlungen darzustellen. Die Listen der ausgetauschten Zollkonzessionen

allein haben ein Gewicht von gegen 10 Kilo! Auch sei auf die Wiedergabe allzu vieler Durchschnittssätze verzichtet; Durchschnitte müssen bekanntlich mit dem Nachteil belastet sein, daß ihnen einerseits höhere, anderseits niedrigere Werte zugrunde liegen, der Durchschnitt selbst aber nicht auch der häufigste Wert zu sein braucht. Trotzdem ist es nützlich, mit einigen wenigen Zahlen die Hauptergebnisse einmal auf dem Zollsektor und dann auch in den übrigen Bereichen stichwortartig aufzuzählen:

Gegenwärtig zählt das GATT rund 75 Mitgliedstaaten; an der Kennedy-Runde haben deren 50 teilgenommen; Zollzugeständnisse wurden aber nur von 32 Verhandlungsteilnehmern gewährt (die EWG zählt als *ein* Verhandlungspartner); die restlichen 13 Verhandlungsteilnehmer (Entwicklungsländer) partizipieren lediglich an den von den übrigen Partnern eingeräumten Zollsenkungen, ebenso wie alle andern GATT-Unterzeichner.

Die Liste der formellen 32 Verhandlungsteilnehmer umfaßt neben den Industriestaaten der westlichen Welt auch eine ganze Anzahl Entwicklungsländer in Südamerika, Asien und auch Afrika, ferner Jugoslawien und Polen. Letzteres hat sich verpflichtet, seine Importe um 7% jährlich zu steigern, weil es mangels Zolltarif keine Zollzugeständnisse gewähren kann. Diese 32 Länder bestreiten rund drei Viertel des Welthandels; von den 40 Mrd. $ Handelsvolumen, auf denen Zollzugeständnisse eingeräumt wurden, entfallen allein 32 Mrd. $ auf die Einfuhr der EWG, der USA, Großbritanniens, Japans, Schwedens und der Schweiz, die als die eigentlichen *Hauptpartizipanten* der Kennedy-Runde zu gelten haben.

Die genannten 11 Länder haben nach der Statistik 1964 für 60 Mrd. $ Importe getätigt; davon waren bereits 23 Mrd. $ zollfrei; 32 Mrd. $ betragen die Zollzugeständnisse, davon betreffen 26 Mrd. $ Zollsenkungen und 6 Mrd. $ Bindungen der schon vorher bestehenden Zollfreiheit. Es wurden somit auf 70% der zu verzollenden Einfuhren der 11 Hauptpartizipanten der Kennedy-Runde Zollsenkungen gewährt: Für 18 Mrd. $ der insgesamt 26 Mrd. $ beträgt der Senkungssatz 50%; für weitere 5 Mrd. $ liegt er zwischen 20 und 50%, und für nur 4 Mrd. $ erreicht die Zollsenkung weniger als 20%.

Der Durchschnittssatz, wonach auf 70% der zollpflichtigen Einfuhren der Hauptpartizipanten der Kennedy-Runde-Verhandlungen Zollsenkungen erfolgten, liegt für Chemikalien, Zellstoff und Papier, Maschinen und Fahrzeuge über 90%; für nichtagrarische Rohstoffe (exkl. Mineralöl) über 80%; für Textilien und Bekleidung, Eisen und Stahl hingegen nur bei rund 65%; für nichttropische Agrarwaren bei 50%; für Tropenprodukte bei 40% und für Mineralölerzeugnisse bei 14%. Das Ausmaß der Senkungen erreicht bei Chemikalien im allgemeinen 50%, allerdings unter der Voraussetzung, daß die USA das Selling-Price-Verzollungssystem aufgeben. Gering ist das Ausmaß der Zollsenkungen im Stahl- und Textilsektor sowie bei Agrar-

waren. In andern Sektoren, beispielsweise Mineralöl, erwies es sich, daß nicht die Zölle, sondern andere Handelshemmnisse von größerer Bedeutung sind.

Auf dem Agrarsektor müssen die Ergebnisse im allgemeinen als gering bezeichnet werden: Zollsenkungen wurden bei einzelnen genau spezifizierten Produkten, bei denen dem Zoll eine Bedeutung zukommt, gewährt; in andern Fällen waren auch die mengenmäßigen Beschränkungen Gegenstand von Vereinbarungen. Es zeigte sich, wie stark das Außenhandelsinteresse der Hauptpartizipanten der Kennedy-Runde letztlich durch den Industriesektor bestimmt wird und wie schwierig es für Industriestaaten ist, ihrer Landwirtschaft eine erhöhte Liberalisierung zuzumuten. Ferner wurde im Agrarsektor ein Abkommen über Getreide unter Dach gebracht — als einzige der vielen hier ursprünglich vorgesehenen internationalen Regelungen. Abkommen über weitere Agrarprodukte, die vielleicht auch in der UNCTAD zu behandeln sein werden, erwiesen sich als vorläufig nicht realisierbar. Das Getreideabkommen bildet im übrigen doch nur eine Erneuerung des früheren Weizenabkommens. In den Verhandlungen über dieses Abkommen hat die EWG erfolgreich ihr Agrar-Protektionssystem verteidigt; die USA erhielten nur einen eng begrenzten Zugang zum Markt zugesichert. Hingegen sieht das Abkommen eine Verteilung der Lasten der Ernährungshilfe, wenigstens mit einem Teilbetrag, auf alle Unterzeichnerstaaten vor. Ferner konnte das Baumwolltextilabkommen, durch das den Baumwolltextilien produzierenden Entwicklungsländern ein gewisser Markt in den alten Industriestaaten zugeteilt wird, verlängert werden.

Zu erwähnen ist ferner die in den letzten Monaten der Kennedy-Runde-Verhandlungen noch vereinbarte Konkretisierung des GATT-Abkommens durch einen Anti-Dumping-Kodex, der protektionistische Maßnahmen unter dem Titel «Anti-Dumping» verhindern soll. Im Bereich der nichttarifarischen Hindernisse ist auf das Abkommen über eine Zusammenarbeit der schweizerischen und der EWG-Uhrenindustrie hinzuweisen[3]. Dieses Abkommen, das den schweizerischen Uhrenexporten eine Reduktion der Zollbelastung beim Import in die EWG sichert, betrifft auch die Lieferung von Uhrenbestandteilen über die Grenze, lockert die bisherigen Kartellvereinbarungen und soll die Voraussetzung für eine Kooperation der schweizerischen Uhrenindustrie mit jener des französischen Juras und Deutschlands ermöglichen.

In schweizerischer Sicht wird man sich hinsichtlich der Ergebnisse der Kennedy-Runde dem allgemeinen Urteil anschließen dürfen und diese als günstig bis sehr erfreulich bezeichnen. War es doch gelungen, für praktisch alle wichtigen schweizerischen Exportpositionen substantielle Zollreduktionen zugestanden zu erhalten, und zwar sowohl von den USA (durchschnittlicher Senkungssatz 48 %) wie von der EWG (durchschnittlicher

Senkungssatz 40%). Insbesonders war es meist möglich, selbst dort mit der EWG substantielle Zollsenkungen für das spezifisch schweizerische Erzeugnis zu vereinbaren, wo eine Disparität vorlag, das heißt wo die EWG, infolge eines hohen Zollschutzes der USA oder Großbritanniens, sonst nicht bereit war, ebenfalls eine 50%ige Zollsenkung zuzugestehen. Die EWG hat sich gegenüber der Schweiz in derartigen Fällen als ein korrekter, verhandlungswilliger und einer sachlichen Argumentation zugänglicher Partner erwiesen, der auch die gutnachbarlichen Beziehungen mit in Rechnung zu stellen bereit war. Und so war es denn möglich, in all jenen Fällen, die für die Schweiz besondere Probleme aufwarfen, mit der EWG Regelungen zu finden, so insbesondere für Chemikalien, wo bis zum Schluß der Verhandlungen das amerikanische Verzollungssystem nach dem Selling Price jede Lösungsmöglichkeit überschattete. Auf die Einzelheiten der Lösungen für Chemikalien, Farben, Nähmaschinen, Stickereien, Taschentücher und im Agrarbereich für Käse, Schachtelkäse, Milchpulver, um nur die wichtigsten Positionen zu nennen, sei verzichtet. Die Regelungen wurden, ohne die Meistbegünstigung zu verletzen, jeweils auf die spezifisch schweizerischen Produkte zugeschnitten, und dies ist doch wohl das Ergebnis, das verdient, hier festgehalten zu werden.

Die europäische Integration nach der Kennedy-Runde

Wenn die Kennedy-Runde durch das Entstehen der EWG ausgelöst worden war, so wurde das Ende der Verhandlungen Zeuge der Geburt der EWG-Außenhandelspolitik. Bis zu Beginn dieses Jahres schien es manchmal, als ob die EWG-Zollunion nicht über dieses zu ihrem Funktionieren unumgängliche Attribut verfüge und deshalb in der Kennedy-Runde nicht verhandlungsfähig sein könne. Im Ministerrat der EWG war es jeweils nur mit größter Verzögerung möglich, ein Verhandlungsmandat zu erteilen, das der Kommission erlaubte, dem Terminkalender der GATT-Verhandlungen nachzuhumpeln. Über die wirtschaftlich einschneidenden Probleme und über die harten Konzessionen aber war Anfang 1967 noch nicht entschieden. Als dann der Luxemburger Kompromiß für alle Fragen der Kennedy-Runde ausdrücklich die Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten der EWG stipulierte, schwand die Hoffnung, in der EWG einen negoziationsfähigen und zu Konzessionen bereiten Partner zu finden. Das französische Versprechen zu Gunsten der Durchführung der Kennedy-Runde, eingehandelt als Gegenleistung für den vorher schon beschlossenen Agrarkompromiß, konnte sich ebensogut als ein bloßes Lippenbekenntnis entpuppen wie als ein wirkliches Zugeständnis. Noch war es nicht honoriert worden. Zu bedenken war ferner, daß die französische Wirtschaft sich innert kurzer Zeit von einem hohen Grade des Protektionismus zu lösen hatte; der

französische Zolltarif, der der höchste aller EWG-Länder war, fiel innert weniger Jahre gegenüber der Konkurrenz aus den EWG-Partnerländern auf Null und wurde für alle Importe aus Drittländern auf die Sätze des «Gemeinsamen Tarifs» reduziert. Die Kennedy-Runde sollte nun eine weitere Verminderung des Zollschutzes für die französische Wirtschaft bringen, der damit für eine recht kurze Periode vielleicht allzuviel Konkurrenz zugemutet wurde.

Die EWG hat aber in den Verhandlungen der Kennedy-Runde bewiesen, daß ihre Delegation in einer internationalen Wirtschaftsverhandlung ebenso bevollmächtigt für die 6 von ihr vertretenen Länder zu sprechen und zu handeln vermag wie eine nationale Delegation. Mit diesem Funktionsbeweis für eine vergemeinschaftete Außenhandelspolitik wies die EWG gleichzeitig die Angriffe auf ihr Agrarschutzsystem ab und erreichte eine De-facto-Anerkennung ihres Agrarsystems. Die EWG vermochte gegen Schluß der Verhandlungen als verantwortungsbewußte Handelsgroßmacht, die sie nun einmal ist, zu agieren, zur eigenen Genugtuung und zur Befriedigung ihrer Partner.

Der europäische Handelsgraben zwischen EWG und EFTA wurde, wie dies stets eines der erklärten Ziele der Kennedy-Runde war, um ein Wesentliches zugeschüttet. Wenn auch das Verhandlungsziel einer Halbierung der Zollsätze der EWG und der EFTA-Länder nicht voll erreicht wurde, ist doch für alle Länder eine Reduktion der Zollbarrieren für ihre Exporte im Durchschnitt um über ein Drittel und in vielen Fällen bis zur Hälfte erreicht worden. Die Tiefe des Zollgrabens, der West-Europa trennt, wurde in diesem Ausmaß reduziert. Dieses Verhandlungsergebnis bedeutet selbstverständlich eine Reduktion der Schutzwirkung der nationalen Zolltarife. Ebenso bringt es eine entsprechende Reduktion der Präferenzwirkungen der EFTA-Freihandelszone beziehungsweise der EWG-Zollunion, was nicht vergessen werden darf. Entsprechend werden sich die handelsumlagernden Wirkungen, wie sie sonst zu erwarten gewesen wären, verringern.

Jede Beseitigung eines Handelshemmnisses — dies eine Erfahrung aus den europäischen Integrationsentwicklungen — läßt andere vorbestandene oder neu errichtete Hemmnisse wirksamer werden. Werden die Zölle reduziert oder beseitigt, so wird deutlich, daß gesetzliche Vorschriften oder privates Verhalten (Steuern, Sicherheitsvorschriften, Kartelle, technische Normen etc.) protektionistische Wirkungen haben, die sich verstärken. Versucht man auch diese auszumerzen, so tauchen in immer neuen Bereichen Vorschriften auf, die dem Produzenten im einen Land gegenüber jenem im andern Land Vorteile verschaffen, respektive ihn benachteiligen. Der Prozeß der Beseitigung der Handelshemmnisse kennt kein Ende: Nach einer jeden Wegbiegung ist der Freihandelsgipfel zwar nähergerückt — aber nicht erreicht.

Die jetzt abgeschlossene Verhandlungsphase des GATT eröffnet dem Freihandel für die nächsten fünf Jahre eine weitere Wegstrecke. Handelshemmnisse, vor allem in Gestalt von Zöllen, wurden vermindert mit der Folge, daß nun andere protektionistische Instrumente ihrer erhöhten Wirksamkeit wegen beseitigt werden sollten. Künftige Wirtschaftsverhandlungen werden deshalb, ebenso wie sich die Kennedy-Runde mit dem «American Selling Price» für Chemikalien, den Vereinbarungen über Uhrenbestandteile und der Besteuerung von Autos befaßte, neben den Zöllen auch den nichttarifarischen Handelshemmnissen vermehrte Aufmerksamkeit widmen.

Nach schweizerischen Ausrechnungen ist die durchschnittliche Belastung des schweizerischen Exportsortiments durch den EWG-Außentarif von vorher 12% in den Kennedy-Runde-Verhandlungen auf rund 7% ermäßigt worden. Damit ist ein Durchschnittssatz erreicht, der für die meisten schweizerischen Exporte nicht mehr als «prohibitiv» gelten kann. Die stark individualisierten schweizerischen Exportprodukte sollten in der Lage sein, diesen preislichen Nachteil zu überspringen, soweit dieser Nachteil nicht schon durch andere Kostenvorteile der schweizerischen Wirtschaft ausgeglichen wird. Es wird erwartet, daß durch dieses Ergebnis der Kennedy-Runde das «Diskriminierungsproblem» auf ein «erträgliches Maß» gebracht werde und damit die Zollfrage zwischen EWG und EFTA kein alles überschattender Faktor mehr ist.

Die an den Verhandlungen beteiligten Länder haben ein durch Taten bekräftigtes Bekenntnis zum Freihandel, zur Weltoffenheit und zur internationalen Zusammenarbeit abgelegt. Auf diesem Weg ist durch die Kennedy-Runde ein weiteres wesentliches Stück zurückgelegt worden. Die Abschaffung des «American Selling Price» ist der nächste Schritt, den der amerikanische Kongreß allen protektionistischen Widerständen zum Trotz gehen muß. Weitere Aufgaben stellen sich im tarifarischen und im nichttarifarischen Bereich, sowohl für die Agrar- und Rohstoffe als auch für die Industrieerzeugnisse, sollen der fortbestehende handelspolitische Graben in Europa und der Wohlstandsunterschied zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern mit der Zeit verkleinert werden.

[1] Vgl.: Gerard Curzon, Multilateral Commercial Diplomacy, 1961, S. 81. [2] Vgl. Klaus Jacobi, Die Kennedy-Runde des GATT und die Schweiz, Schweizer Monatshefte, Juli 1964. [3] Vgl. Benedikt v. Tscharner, Die Sonderabmachungen zwischen der Schweiz und der EWG, «Europa» Nr. 7/8, 1967.