

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 44 (1964-1965)
Heft: 4

Artikel: Die Kennedy-Runde des GATT und die Schweiz
Autor: Jacobi, Klaus
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-161613>

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: 22.02.2026

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

Die Kennedy-Runde des GATT und die Schweiz

KLAUS JACOBI

Die wirtschaftliche Bedeutung und politische Tragweite der Kennedy-Runde, deren Zielsetzung in einem substantiellen und weltweiten Abbau sämtlicher Handelsschranken für alle Produkte des internationalen Warenaustausches liegt, können wir nur dann richtig ermessen, wenn wir die Entstehungsgeschichte der «Handelskonferenz 1964 des GATT» — so lautet die offizielle Bezeichnung der Kennedy-Runde — kennen.

Die Ursprünge der Kennedy-Runde auf dem Hintergrund der Bestrebungen des GATT

Für die Regelung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen kommt dem GATT («General Agreement on Tariffs and Trade»), der einzigen heute bestehenden Welthandelsorganisation, eine eminente und zentrale Bedeutung zu. Die Ausdehnung des Welthandels durch den Abbau der Zölle und übrigen Handelshindernisse ist nicht nur die wichtigste Zwecksetzung, sondern die eigentliche «raison d'être» dieses internationalen Vertragswerkes. Das GATT verdankt denn auch seinen Ursprung dem Abschluß multilateraler Zollverhandlungen durch 23 Staaten im Jahre 1947 in Genf¹.

In den ersten zehn Jahren seiner Existenz hat sich das GATT vornehmlich der Durchführung solcher *Zollsenkungsrounden* gewidmet². In deren Gefolge wurden nicht nur rund 60 000 Zollpositionen reduziert und gebunden, das heißt gegen eine nachträgliche Erhöhung abgesichert, sondern auch der Kreis der Vertragsparteien erweiterte sich ständig. Mit der Aufnahme neuer Mitglieder nahm die Bedeutung der Entwicklungsländer im GATT stets zu, und heute stellen diese zwei Drittel der gegenwärtigen 62 Vollmitglieder³. Mit dem Abschluß der Zollsenkungskonferenz von 1956 in Genf endigte das erste Kapitel der Geschichte des GATT. Der unbestreitbare Erfolg des GATT in dieser Periode liegt darin, daß es ihm gelang, Ordnung in das weltweite handelspolitische Chaos der ersten Nachkriegsjahre zu bringen, den Außenhandel wieder anzukurbeln, ihn in normale Bahnen zu lenken und einem von den wichtigsten Welthandelsnationen anerkannten handelspolitischen Kodex — dem Allgemeinen Abkommen über Handel und Zölle — zu unterstellen.

Das zweite Kapitel der Geschichte des GATT, dessen Krönung der Abschluß der Kennedy-Runde bilden soll, begann im Jahre 1957, als die Vertragsparteien dieser Organisation beschlossen, einen Sachverständigenaus-

schuß unter Leitung von Professor Gottfried Haberler mit der Untersuchung der allgemeinen Lage und Zukunftsaussichten des internationalen Handels zu beauftragen. Anlaß zu diesem damaligen Beschuß gaben insbesondere *drei besorgnisregende Entwicklungstendenzen*:

- das Aufkommen des wirtschaftlichen Regionalismus, verkörpert durch die Gründung der EWG,
- der weltweit zunehmende Protektionismus auf landwirtschaftlichem Gebiet,
- der relative Rückgang des Handels der Entwicklungsländer verglichen mit dem der Industriestaaten.

Auf der Grundlage des Gutachtens dieser Expertengruppe, des sogenannten «Haberler-Berichts⁴» faßten die GATT-Mitgliedstaaten an ihrer Ministerkonferenz im November 1958 den Beschuß, ein *Aktionsprogramm zur Förderung des Welthandels* aufzusetzen.

Dieses Programm umfaßt drei Hauptthemen:

Die Möglichkeiten für weitere Verhandlungen über einen weltweiten Abbau der Zölle.

Die Probleme, die sich aus der weitverbreiteten Anwendung von nicht-tarifärischen Maßnahmen zum Schutze der *Landwirtschaft* oder zur Stützung der Einkommen der landwirtschaftlichen Produzenten ergeben⁵.

Die Hindernisse, welche einer Ausweitung des Handels der *Entwicklungsländer* und damit der Erhaltung und Steigerung ihrer Exporterlöse entgegenstehen.

Für die Behandlung dieser Themen wurden entsprechende Ausschüsse eingesetzt, auf deren Arbeiten wir weiter unten eintreten werden.

Diese *Dreiteilung* des GATT-Aktionsprogramms widerspiegelt nicht nur die materielle Verschiedenartigkeit der einzelnen Problemkreise, sondern ebenfalls die verschiedenen Prioritäten, welche ihnen von den individuellen GATT-Mitgliedern, je nach ihrem wirtschaftlichen Standort, beigemessen werden. Die Aufspaltung des Programms bringt aber zudem zum Ausdruck, daß die einzelnen Fragenkomplexe einen unterschiedlichen «Reifegrad» aufweisen, einerseits weil das Maß ihrer Schwierigkeiten ungleich ist und anderseits weil das GATT seine bisherige Tätigkeit vornehmlich auf die Interessen der Industriestaaten ausgerichtet hatte. Bei der Betrachtung der bis heute erzielten Fortschritte in der Verwirklichung des GATT-Aktionsprogramms werden die eben gemachten Feststellungen offenkundig. Die Behandlung des Agrarprotektionismus und der Anliegen der Entwicklungsländer hinkt stark hinter den Bemühungen für einen Zollabbau auf den Industrieerzeugnissen nach.

Mit den nachfolgenden Ausführungen möchten wir den Leser orientieren über die Problemstellung und den Stand der vorbereitenden Arbeiten im GATT für diese drei Hauptthemen, wie sie sich den Ministern der Vertragsparteien dieser Organisation präsentierten, als sie im Mai 1963 in Genf unter

dem Vorsitz von Bundesrat Schaffner beschlossen, eine neue Zoll- und Handelskonferenz, die Kennedy-Runde, durchzuführen⁶.

Zollabbau

Der mit der Vorbereitung weiterer Zollsenkungsrunden beauftragte Ausschuß war in seiner Arbeit am wirkungsvollsten. Er erreichte zum mindesten ein Zwischenziel, indem in den Jahren 1961/62 eine Zollkonferenz in Genf durchgeführt wurde, die, da sie auf die Initiative des damaligen amerikanischen Unterstaatssekretärs Douglas Dillon zurückging, bekannt ist unter dem Namen *Dillon-Runde*. Die in diese Konferenz gesetzten Erwartungen wurden allerdings nur zu einem geringen Teil erfüllt; in ihrem Rahmen wurden 4400 Zollkonzessionen ausgetauscht, die ein Handelsvolumen von rund 5 Milliarden Dollar deckten. Die Dillon-Runde spielte sich nach den herkömmlichen *Zollverhandlungsregeln* des GATT ab, das heißt es wurde unter den Hauptlieferanten Ware gegen Ware verhandelt. So räumte beispielsweise die Schweiz den USA, als ihrem Hauptlieferanten von Ananas- und Spargelkonserven, eine Zollsenkung auf diesen Produkten ein, wogegen die Schweiz als Hauptlieferant der Vereinigten Staaten von Hart- und Schachtelelkäse eine Zollreduktion für diese Waren im USA-Zolltarif zugestanden erhielt. Die bisherigen Zollsenkungskonferenzen des GATT wickelten sich nach Regeln ab, die sich dadurch auszeichnen, daß bilateral unter den gegenseitigen *Hauptlieferanten Produkt um Produkt* verhandelt wird, daß es diesen Teilnehmern überlassen bleibt, das *Ausmaß ihrer gegenseitigen Zollsenkungen* auszuhandeln und daß der Wert der so ausgetauschten Zollkonkessionen gleich sein muß⁷, das heißt daß jeder Teilnehmer insgesamt Zugeständnisse gewährt, entsprechend der Bedeutung der erhaltenen Konzessionen. Diese letzte Forderung der *Reziprozität* ist ein Grundsatz jeder Wirtschaftsverhandlung unter gleichgestellten Partnern, weil niemand bereit ist, mehr zu geben als die erhaltene Gegenleistung wert ist.

Der mühsame Verlauf und die dürftigen Ergebnisse der Dillon-Runde zeigten auf, daß diese traditionellen Zollverhandlungsmethoden des GATT *ausgeschöpft* und *überholt* sind, so daß sie in kommenden Zollkonferenzen keine substantiellen Resultate mehr zeitigen können. Hiefür sind insbesondere die folgenden *Gründe* anzuführen:

1. Die *Hauptlieferantenregel* hatte schon immer den Nachteil, daß kleine Länder für verhältnismäßig wenige Waren, nämlich allenfalls für diejenigen, die ausgesprochene Spezialitäten in ihrem Exportkatalog darstellen, ihren Partnerstaaten gegenüber den Erstlieferantenrang einnehmen und damit zur Stellung von Zollsenkungsbegehren aktiv legitimiert sind. Dieser Nachteil hat sich mit der Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)⁸, welche als Zollunion in den Verhandlungen als *Gesamtheit* auftritt, stark verschärft⁹. Gestützt auf die Hauptlieferantenklausel würden bei zukünftigen Zollverhandlun-

gen weitgehend nur noch die Großen (EWG, USA, Großbritannien) zum Zuge kommen. Bereits in der Dillon-Runde haben diese negativen Auswirkungen ihren Niederschlag gefunden, indem das Gesamtergebnis dieser Verhandlung vornehmlich durch diese drei Partner bestimmt wurde.

2. Bei demjenigen der großen Drei, dessen Außenhandelsvolumen am größten ist, bei der *EWG*, bedarf die Verhandlungsführung — vorläufig jedenfalls — der *Einstimmigkeit der sechs Mitgliedstaaten*¹⁰. Diese Regel öffnet den in den einzelnen EWG-Mitgliedstaaten vorhandenen protektionistischen Tendenzen ein reiches Betätigungsgebiet. Bei «Produkt-um-Produkt»-Verhandlungen mit der EWG wird somit deren Konzessionsbereitschaft für jede einzelne Ware bestimmt durch die Haltung des jeweils am protektionistischsten eingestellten Mitgliedlandes. Mit andern Worten berechnet sich infolge des Einstimmigkeitsprinzips der gemeinsame Nenner der Konzessionswilligkeit der EWG nicht nach einem Durchschnitt, sondern er sinkt auf das Niveau des Mitgliedstaates, der die geringste Bereitschaft zu Zugeständnissen zeigt. Die auseinanderstrebenden nationalen Interessen innerhalb des Verhandlungspartners EWG, der als Einheit aufzutreten gezwungen ist, können am wirkungsvollsten dadurch überwunden werden, daß alle seine Mitgliedstaaten sich einer *einheitlichen, gleichartigen* Behandlung zu unterziehen haben, was den Übergang von der warenweisen, selektiven Verhandlung zu einer *schematischen, generellen* Verhandlungsmethodik bedingt.

3. Der Übergang zu neuen schematischen und automatischen Verhandlungsregeln wird auch deshalb unumgänglich, weil durch die ständige Zunahme der GATT-Mitglieder der *Kreis der Teilnehmerstaaten* so stark erweitert wird, daß eine ausschließlich bilaterale Verhandlungsführung unter allen Beteiligten ganz einfach nicht mehr möglich wäre. Bei einem derart dichten Netz zweiseitiger Auseinandersetzungen könnte der Überblick über alle zwischen den verschiedenen Konferenzteilnehmern im Spiele stehenden Konzessionen und damit über die Gesamtverhandlung nicht mehr gewahrt werden.

4. Nicht nur die Verhandlungsführung der EWG weist ihre Besonderheiten auf, sondern auch diejenige des andern wichtigsten Verhandlungsteilnehmers, der *Vereinigten Staaten von Amerika*. Die Unterhändler der USA für Zollverträge stecken gewissermaßen in einer Zwangsjacke, indem ihre Verhandlungskompetenz auf einem gesetzgeberischen Akt des Kongresses beruht, in welchem von vornherein das *maximale Zollsenkungsausmaß*, welches von den USA zugestanden und das nicht überschritten werden darf, festgelegt wird. Während der letzten zehn Jahre betrug im Rahmen der «Reciprocal Trade Agreements Acts» diese Reduktionsmarge in der Regel nie mehr als 20%. Zusätzlich wurden die Verhandlungsvollmachten der USA noch dadurch stark beschnitten, daß auf Grund der Untersuchungen der «Tariff Commission» eine große Anzahl von Produkten durch die Vereinigten Staaten überhaupt nicht in die Verhandlungen einbezogen werden durften. Mit der Annahme des «Trade Expan-

sion Act» durch den amerikanischen Kongreß im Oktober 1962 wurde die formelle Seite der amerikanischen Verhandlungsführung nicht geändert. Ihr materieller Inhalt jedoch erhielt eine geradezu revolutionär anmutende Aufwertung, indem die Zollsenkungsvollmachten des amerikanischen Präsidenten auf 50% festgelegt und die gesetzlichen Ausnahmen hievon auf ein Minimum beschränkt wurden. Um dieses den USA-Unterhändlern nunmehr zur Verfügung stehende Verhandlungsmandat optimal auszuwerten, werden die Konferenzteilnehmer danach trachten müssen, möglichst *sämtliche* Zollpositionen in die neue Verhandlung einzuschließen und in diesem Ausmaß zu senken.

Dies waren die maßgeblichen vier Faktoren für die Beurteilung der Lage, vor die sich die Minister der GATT-Mitgliedstaaten gestellt sahen, als sie im Mai 1963 zu entscheiden hatten, nach welchen *Regeln* der Zollabbau im Rahmen der Kennedy-Runde gestaltet werden sollte.

Weltweiter Abbau des Agrarprotektionismus

Es kam nicht von ungefähr, daß die GATT-Mitgliedstaaten, als sie im Jahre 1958 ihr Programm zur Förderung des Welthandels aufsetzten, der *Landwirtschaft* eine Spezialstellung einräumten, um die mit ihr verbundenen Probleme gesondert zu behandeln.

Das Aktuellwerden der Agrarfrage im GATT im damaligen Zeitpunkt hing damit zusammen, daß bis dahin die meisten Industriestaaten unter Zahlungsbilanzschwierigkeiten litten. Ihre defizitäre Zahlungsbilanzsituation gestattete ihnen, auf Grund der GATT-Bestimmungen *quantitative Einfuhrbeschränkungen* zu handhaben¹¹. Wenn diese quantitativen Restriktionen unter dem GATT-Gesichtspunkt zur Verbesserung der Währungslage angewandt wurden, so dienten sie, vom nationalen Standpunkt der einzelnen Länder aus gesehen, doch in erster Linie dem *Schutze der Landwirtschaft*. Mit dem Übergang der Währungen der wichtigsten GATT-Staaten zur Konvertibilität und dem sich daraus ergebenden Wegfall der devisenpolitischen Gründe für die Anwendung quantitativer Einfuhrbeschränkungen kamen diese Länder in eine Zwangslage: zur Weiterführung ihres Agrarprotektionismus mußten sie ihre mengenmäßigen Importbeschränkungen aufrechterhalten, Restriktionen, die zahlungsbilanzpolitisch nicht mehr gerechtfertigt waren und deshalb einen *Verstoß* gegen das Allgemeine Abkommen darstellten. Diese neue Situation wurden denn auch von den Agrarexportstaaten benutzt, um ihre Forderungen vorzutragen und insbesondere darauf hinzuweisen, daß ihnen die im GATT verbrieften Rechte vorenthalten würden. Der Landwirtschaftsprotektionismus habe zwei für sie schwerwiegende Folgen gehabt, nämlich eine Schrumpfung des internationalen Handels im Agrarsektor und anderseits eine Zerstörung des ausgewogenen Gleichgewichts zwischen Rechten und Pflichten der GATT-Mitglieder zum Nachteil der Landwirtschaftsexportstaaten¹².

Der *Haberler-Bericht* enthüllte denn auch in aller Offenheit die zahlreichen und komplizierten Systeme des Agrarprotektionismus in den Industriestaaten; er stellte zwei wesentliche Konklusionen auf. Die erste lautet dahin, daß für die Bestimmung des Ausmaßes des Agrarschutzes von einem Vergleich zwischen dem tatsächlichen Gesamterlös des einheimischen Landwirts für seine Erzeugung und dem Erlös, der den geltenden Weltmarktpreisen entsprechen würde, auszugehen sei. Wenn diese These vielfach als akademisch und wirklichkeitsfremd hingestellt wird, so kann ihr ihre Richtigkeit dennoch nicht abgesprochen werden¹³, und je länger desto mehr zeigt sich, daß eine praktische Lösung des Agrarproblems auf weltweiter Ebene vielfach nur in *Preisabschmäckungen* gefunden werden kann. Die zweite Folgerung des Sachverständigenausschusses geht davon aus, daß in den Industriestaaten die Nettoeinfuhr an landwirtschaftlichen Erzeugnissen der verhältnismäßig kleinen Spanne entspricht, um welche der einheimische Verbrauch die erhebliche, aber doch nicht völlig ausreichende inländische Erzeugung übersteigt. Eine verhältnismäßig geringe Einschränkung der einheimischen Agrarproduktion oder eine Förderung des Inlandkonsums in den Industriestaaten könnte nun aber zu einer Verstärkung ihrer Nettoimporte landwirtschaftlicher Produkte um einen hohen Prozentsatz führen. Durch eine nur geringfügige Änderung in den Zielsetzungen der nationalen Landwirtschaftspolitik der industrialisierten Länder könnte zugunsten einer Förderung der Ausfuhren der Agrarexportstaaten sehr viel erreicht werden. Zu diesem Postulat steht jedoch die gegenwärtige Gestaltung ihrer Agrarpolitik durch die Industriestaaten, welche in immer größerem Maße die Selbstversorgung anstrebt, in diametralem Gegensatz.

In den Jahren 1959 bis 1961 wurden mit sämtlichen GATT-Staaten Konultationen über ihre nationale Landwirtschaftspolitik und deren Instrumente geführt. Diese eingehende *Tatbestandesaufnahme* führte zum nicht unerwarteten Resultat, daß praktisch sämtliche Vertragsparteien des GATT zum Schutze ihrer Landwirtschaft zusätzlich zur Zollpolitik nichttarifareiche Maßnahmen anwenden, welche durch die Bestimmungen des Allgemeinen Abkommens nicht oder jedenfalls nur teilweise gedeckt sind. Das Instrumentarium des Agrarprotektionismus setzt sich aus einer Vielzahl von Maßnahmen und Eingriffen zusammen, die oft nicht nur alternativ, sondern kumulativ zur Anwendung gelangen. Durch die Handhabung solcher Praktiken wird der internationale Austausch von Landwirtschaftsprodukten stark beeinträchtigt. Aus dieser Identifizierung der Probleme wurde eindeutig ersichtlich, daß das GATT-Statut in seiner heutigen Fassung die Landwirtschaftsfrage nicht zu meistern vermag und für die Expansion des Welthandels in Agrarerzeugnissen andere Mittel und Wege gesucht werden müssen als für die Förderung des Handels mit Industriegütern, bei welcher der Zollabbau im Vordergrund steht.

Solche neuartigen Formen von Konzessionen für den Landwirtschaftshandel, welche den unterschiedlichen Instrumenten des Agrarprotektionismus

Rechnung tragen, konnten bis zum Zeitpunkt, da die Einberufung der Kennedy-Runde beschlossen wurde, nicht gefunden werden. Wenn es auch mißlang, konkrete Vorschläge für eine weltweite Liberalisierung des Agrarhandels auszuarbeiten, so konnte man sich immerhin darauf einigen, mit welchem Ziel die Landwirtschaftsprodukte in die neue Verhandlung einzubeziehen seien. Es wurde nämlich anerkannt, daß die Verhandlungsgrundlage darin bestehen müsse, den landwirtschaftlichen Produkten einen Zugang zu den Weltmärkten zu annehmbaren Bedingungen zu verschaffen. Offen blieb aber die für die Kennedy-Runde wohl heikelste Frage, auf welche Art und Weise diese Forderung zu verwirklichen sei.

Die Probleme der Entwicklungsländer

Den wenig verheißungsvollen Entwicklungstendenzen des Außenhandels der unterentwickelten Staaten war der «Haberler-Bericht», mit welchem sich das GATT im Jahre 1958 befaßte, in erster Linie gewidmet. Die Aufgabe, Mittel und Wege für eine Ausweitung des Handels dieser Länder zu suchen und ihnen damit zur Verwirklichung ihrer Maxime «trade not aid» zu verhelfen, steht an vorderster Stelle des GATT-Programms zur Expansion des Welthandels. Die mit der Abklärung dieses Fragenkomplexes beauftragten Arbeitsausschüsse und Komitees des GATT haben am meisten getagt, die weitausholendsten Untersuchungen durchgeführt und die längsten Berichte erstattet. Muß es da den Leser nicht merkwürdig anmuten, wenn wir auf diesen Aspekt der Kennedy-Runde zuletzt zu sprechen kommen, ja noch weiter gehen und behaupten müssen, daß auch diese bevorstehende Konferenz des GATT den — allerdings vielfältigen und anspruchsvollen — Forderungen der Unterentwickelten nur teilweise Nachachtung verschaffen wird und die Kennedy-Runde sich immer mehr auf eine Auseinandersetzung zwischen entwickelten Handelsnationen zuspitzt?

Zum besseren Verständnis dieses Sachverhaltes haben wir einerseits auf unser nächstes Kapitel hinzuweisen, in welchem wir auf die Entstehungsgeschichte der Kennedy-Runde auf dem Hintergrund der wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen der letzten Jahre in der westlichen Welt eintreten werden. Anderseits sei nicht verschwiegen, daß die Probleme der Entwicklungsländer von einer derartigen Komplexität sind, die Ansprüche dieser Staaten so radikal und mannigfach, daß realistischerweise gar nie damit gerechnet werden konnte, diese Fragen in einer einzigen Konferenz — selbst einer so weitausgreifenden und ehrgeizigen wie der Kennedy-Runde — einer Lösung zuzuführen.

Die meisten Entwicklungsländer haben nun aber die Geduld mit dem GATT verloren und gewissermaßen die Flucht nach vorne angetreten, indem sie versuchten, im Rahmen der von ihnen stipulierten Weltwirtschaftskonfe-

renz der UNO, einer unter politischen Vorzeichen stehenden Mammutveranstaltung, die in Genf vom 23. März bis 15. Juni 1964 durchgeführt wurde, ihren Begehrungen zum Durchbruch zu verhelfen.

Trotz dieser veränderten Ausgangslage befaßten sich die Vertragsparteien des GATT sehr intensiv mit den *handelspolitischen Postulaten der Entwicklungsländer*. In einer ersten Phase wurden die Waren identifiziert, die für den Export dieser Länder von Bedeutung sind oder es in allernächster Zukunft sein werden. Sie umfassen nicht nur Rohstoffe und tropische Produkte, sondern auch Halbfabrikate (Blei, Kupfer, Aluminium) und Fertigwaren (Textilien, Leder- und Sportartikel, Fahrräder, Nähmaschinen, Motoren etc.). In einer zweiten Phase wurden die hauptsächlichsten Handelshindernisse, welche die Industriestaaten dem Absatz dieser Produkte auf ihren Märkten in den Weg stellen, ermittelt. Auf diese Weise wurden in mühsamer und zeitraubender Kleinarbeit die Elemente herausgeschält, die den GATT-Ministern im Mai 1963 ermöglichten, ein *Aktionsprogramm zur Förderung der Exporte der unterentwickelten Länder* zu beschließen. Wenn auch die Forderungen der Entwicklungsstaaten in dieses Programm nur als Empfehlungen aufgenommen wurden, so werden sie doch im Rahmen der Kennedy-Runde ihre weitgehende Verwirklichung finden können, sofern die Industriestaaten gewillt sind, ihre handelspolitischen Hilfsaktionen zugunsten der Entwicklungsländer koordiniert und gemeinsam durchzuführen. Dies gilt insbesondere für die Begehrungen um Aufhebung der Zölle auf tropischen Produkten und Industrierohstoffen sowie um Ermäßigung der Tarife auf Halb- und Fertigfabrikaten. Eine erste konkrete Maßnahme ist bereits erfolgt, indem zu Beginn des Jahres 1964 zahlreiche Industriestaaten — darunter auch die Schweiz — ihre Zölle auf Tee und tropischen Hölzern beseitigten.

Solche gezielte Aktionen sind nicht spektakulär und aus ihnen vermag wenig politisches Kapital geschlagen zu werden. Wenn sie sich jedoch wiederholen und insbesondere die Form einer gemeinschaftlichen Handlung sämtlicher Industriestaaten annehmen, so werden sie in beträchtlichem Maße zur Steigerung der Exporterlöse der Entwicklungsstaaten beitragen.

Die Teilnahme der unterentwickelten Länder an der Kennedy-Runde wird zwei Formen annehmen: sie wird *aktiv* sein, wenn es gegenüber der industrialisierten Welt um die Durchsetzung der Zollabbaubegehrungen dieser Staaten auf ihren spezifischen Ausfuhrerzeugnissen geht; dagegen werden sie sich *passiv* verhalten, wenn die Einräumung von Gegenleistungen zur Diskussion steht. Im Sinne eines generellen Zugeständnisses haben nämlich die Minister der GATT-Staaten vereinbart, daß von den Entwicklungsländern keine gleichwertigen Gegenleistungen, das heißt keine volle Reziprozität verlangt werde. Mit andern Worten werden die Zugeständnisse an die Entwicklungsländer mehr oder weniger einseitige Leistungen verkörpern. In dieser Beziehung darf ferner nicht übersehen werden, daß dank der Meistbegünstigung der Zoll-

abbau unter den Industriestaaten auch den unterentwickelten Ländern beträchtliche Vorteile bringen kann, indem er die Absatzaussichten ihrer Erzeugnisse, sofern sie auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig sind, wesentlich erhöht¹⁴.

Die Ursprünge der Kennedy-Runde auf dem Hintergrund der Auseinandersetzung der westlichen Welt mit dem wirtschaftlichen Regionalismus in Europa

Eine internationale Organisation kann in ihrer Wirksamkeit und in ihrem Erfolg nie über den entsprechenden Willen und die vorhandene Bereitschaft der sie konstituierenden Mitgliedstaaten hinausgehen. Dies gilt denn auch für das GATT, welches über keinerlei eigene Entscheidungsbefugnisse verfügt. Dagegen bildet das GATT Grundlage und Rahmen für die Verwirklichung der handelspolitischen Pläne und Bestrebungen seiner Mitglieder.

Nicht umsonst trägt die Handelskonferenz den Namen des verstorbenen Präsidenten der USA. Die Kennedy-Runde entsprang *amerikanischer Initiative*; sie öffnet den Weg zur Realisierung des *Trade Expansion Act*, dessen Annahme durch den amerikanischen Kongreß man füglich als einen der größten Erfolge Kennedys in seiner kurzen Amtszeit betrachten darf. Den ausschlaggebenden Anstoß zur Neuformulierung der amerikanischen Außenhandelsgesetzgebung erhielt Kennedy von den *europäischen Integrationsbestrebungen*.

Die scheinbar mühelos und rasch voranschreitende Verwirklichung der EWG als Zollunion bestärkte die amerikanischen Politiker in ihrer von allem Anbeginn eingenommenen Haltung, die Bestrebungen der EWG vorbehaltlos zu unterstützen. Die Washingtoner Regierung identifizierte sich mit den politischen Ideen und Absichten der Gründer der EWG, welche mit ihrer *Neukonzeption Europas* das bisherige politische Denken und Handeln in nationalen Kategorien zu einem solchen in supranationalen Kategorien umwandeln wollten. Im politischen Zusammenschluß des zerrissenen Nachkriegseuropa zu einem einheitlichen Staatsgebilde sehen nicht nur die geistigen Väter der europäischen Einigung, sondern auch die Staatsmänner der USA den Weg zur Beseitigung der jahrhundertealten innereuropäischen Rivalitäten, die Heranbildung einer zweiten ebenbürtigen Weltmacht im westlichen Lager und damit den Aufbau des europäischen Pfeilers einer *atlantischen Partnerschaft*.

Das *politische Endziel* Europas soll nun aber nicht direkt, sondern über den Umweg *wirtschaftlicher Mittel*, nämlich der Schaffung der Zoll- und Wirtschaftsunion EWG, angestrebt werden. Die Benützung wirtschaftlicher Werkzeuge für die politische Integration birgt zwangsläufig den großen Nachteil in sich, daß für die «Außenseiter» eminente wirtschaftliche Schäden entstehen. Mit dem fortschreitenden Zollabbau im Innern der EWG nimmt der freie Warenaustausch unter ihren Mitgliedstaaten ständig zu, währenddem nach außen die

Zollmauer des gemeinsamen Tarifs der Sechs, deren Höhe recht ansehnlich ist, errichtet wird. Diese jedem wirtschaftlichen Regionalismus innewohnende *präferentielle Behandlung* des innergemeinschaftlichen Handels¹⁵ oder, von außen gesehen, die *Diskriminierung* der Exporte der Drittstaaten hat denn auch — nach dem Scheitern der Verhandlungen über die große europäische Freihandelszone — zu einer Abwehraktion der wichtigsten europäischen Außenseiter der EWG geführt: die Gründung der EFTA¹⁶, des zweiten regionalistischen Blocks in Europa.

Plötzlich sahen sich somit die USA vor die Tatsache gestellt, daß ihre Exporte nach Gesamteuropa eine *Schlechterbehandlung* gegenüber denjenigen ihrer Konkurrenten dieses Kontinents erfuhrten, sei es wegen der EWG oder der EFTA, und dies zu einem Zeitpunkt, da die amerikanische Wirtschaft stagnierte und das Zahlungsbilanzdefizit der USA bedrohliche Ausmaße annahm. Mit ihrer politischen Unterstützung der EWG willigten die Vereinigten Staaten jedoch implizite ein, die ihnen durch *dieses* Wirtschaftsunternehmen zugefügten ökonomischen Nachteile in Kauf zu nehmen. Es war dies ihr wirtschaftlicher Preis, den zu bezahlen sie bereit waren, um das von ihnen so sehnlich herbeigewünschte politisch geeinigte Europa entstehen zu lassen. Diese Rechnung ging nun aber nicht auf; der *wirtschaftlichen Vorleistung* der USA steht keine *politische Gegenleistung* der EWG gegenüber. Zusammengehalten als Zollunion zerfällt die EWG auch heute nichtsdestoweniger in profilierte Nationalstaaten; noch hat sie keinen politischen Inhalt, und gering sind die Aussichten, daß es in nächster Zukunft hiezu kommen wird. Nicht nur die Hoffnung der USA auf die Schaffung eines *Europe speaking with one voice* wurde enttäuscht, sondern auch ihre zweite in die EWG gesetzte Erwartung ging nicht in Erfüllung. Die EWG wurde nicht zu einer nach außen geöffneten, einer *outward looking*-Gemeinschaft, sie verfolgte nicht die erhoffte liberale Außenhandelspolitik, und einer territorialen Erweiterung zog sie eine interne Konsolidierung auf der Grundlage der bisherigen sechs Mitgliedstaaten vor. Dieser ernüchternd wirkende Fehlschlag ihrer Europapolitik stellt die USA zwangsläufig vor die Wahl zwischen den zwei Polen ihrer Haltung gegenüber der Sechsgemeinschaft: der *idealisten* und *dogmatischen* Komponente, die in der EWG den ersten Schritt zum politisch geeinigten Europa und damit zur Partnerschaft zwischen diesem Europa und Nordamerika sieht, und anderseits der *realistischen* und *materialistischen* Komponente, die durch einen Frontalangriff auf den Außentarif der EWG die Schlechterbehandlung der amerikanischen Ausfuhren nach dem Europa der Sechs mildern und damit die so dringend benötigte Steigerung der Exporterlöse der USA bewerkstelligen will.

Auf diesem Hintergrund sind die Lancierung des Trade Expansion Act durch Kennedy und die Stellung der USA in der GATT-Verhandlung zu sehen, eine Stellung, welche einerseits der eines Herausforderers, anderseits der eines «*demandeur*» gleichkommt. Die Zusitzung des Trade Expansion

Act auf die wirtschaftliche Auseinandersetzung der Vereinigten Staaten mit der EWG kann kaum eindeutiger hervorgehen als aus eigenen Äußerungen Kennedys, mit welchen er am 25. Januar 1962 seine neue Außenhandelsvorlage dem Kongreß einbrachte: «Unsere Bemühungen um eine Ausweitung unserer Wirtschaftstätigkeit werden wesentlich dadurch beeinflußt, ob es uns gelingt, unseren Export zu steigern — und ob es im besonderen unseren Farmern und unseren Geschäftsleuten gelingt, mehr an den Gemeinsamen Markt zu verkaufen. Jenseits des Atlantik ist gegenwärtig eine einheitliche Wirtschaftsgemeinschaft im Entstehen begriffen, die eines Tages eine Bevölkerung haben dürfte, die eineinhalbmal so groß ist wie die unsrige¹⁷. Diese Bevölkerung arbeitet im Rahmen einer Wirtschaft zusammen und steht in einem gemeinsamen Wettbewerb, bei dem es für Handel und Investitionen keine größeren Hindernisse gibt als zwischen unseren 50 Bundesstaaten. Diese Wirtschaft hatte in der Vergangenheit eine Wachstumsrate, die fast doppelt so hoch wie die unsrige war, und sie wird eines Tages eine Kaufkraft repräsentieren, die der unsrigen gleichkommt, und einen Lebensstandard aufweisen, der schneller als der unsrige steigt.»

Welches ist nun in großen Zügen der Inhalt dieses *Trade Expansion Act*? Er verleiht den Unterhändlern der USA die Kompetenz, die Ansätze des amerikanischen Zolltarifs um 50% unter ihren Stand vom 1. Juli 1962 zu senken und Zölle, deren Belastung unter 5% liegt, vollständig zu beseitigen. Bei landwirtschaftlichen Gütern können durch Vereinbarungen mit der EWG die Zölle völlig abgeschafft werden, sofern dadurch die amerikanischen Agrarausfuhren aufrechterhalten oder ausgeweitet werden. Für tropische Produkte, die in den USA nicht erzeugt werden, können die Zölle um mehr als 50% gesenkt werden, sofern die EWG ihrerseits diesen Waren im gleichen Ausmaß ihren Markt öffnet.

Die Auswertung dieser Zollsenkungskompetenzen durch die USA ist an zwei wesentliche Bedingungen geknüpft. Erstens soll sie auf dem Grundsatz der *Meistbegünstigung* erfolgen, das heißt jedermann, mit Ausnahme der kommunistischen Staaten¹⁸, wird in den Genuss der amerikanischen Konzessionen kommen; zweitens müssen den Vereinigten Staaten ebenbürtige Zugeständnisse durch ihre Verhandlungspartner eingeräumt werden. Dieses Prinzip voller Gegenseitigkeit oder *Reziprozität* wird bei der Verwirklichung der wichtigsten Bestimmung des Trade Expansion Act, der generellen Zollreduktion um 50%, bewirken, daß auch alle übrigen Teilnehmer an der Konferenz gehalten sind, grundsätzlich eine *Halbierung* ihrer Zolltarife vorzunehmen.

Dieses ganz außergewöhnliche neue handelspolitische Vollmachtenprogramm der USA hat nicht nur zur Einberufung der Kennedy-Runde geführt, sondern, wie wir noch sehen werden, deren vorbereitenden Verhandlungen das Gepräge gegeben.

Bevor wir uns aber diesem Kapitel zuwenden, wollen wir — im Anschluß

an unsere Ausführungen über die Kennedy-Runde in der Optik der Auseinandersetzung EWG-USA — auf den nicht minder wichtigen Aspekt dieser Konferenz für das *innereuropäische Verhältnis* eintreten. Wir brauchen nicht zu verbergen, daß die von uns vorstehend aufgezeigte Entwicklung zur Bildung präferentieller handelspolitischer Gruppierungen in Europa nie schweizerischem Denken hätte entspringen können. Die Schweiz betrachtete es von jeher als einen Widersinn und eine große Gefahr, in einem so eng miteinander verflochtenen Kontinent wie Europa eine wirtschaftliche Spaltung eintreten zu lassen. Wenn sie sich trotzdem entschloß, einer solchen Gruppierung beizutreten, so gerade deshalb, weil das entschiedene Hauptziel der EFTA in einer möglichst baldigen Überwindung dieser wirtschaftlichen Zweiteilung Europas besteht und weil die Ausgestaltung der EFTA als Freihandelszone und nicht als Zollunion es der Schweiz gestattet, ihre souveräne und liberale Handelspolitik den europäischen und überseeischen Drittstaaten gegenüber weiterzuführen.

Alle Versuche zu einer *wirtschaftlichen Wiedervereinigung Europas* sind bisher mißlungen. Die letzten derartigen Bemühungen, eine auf bilateralem Wege zu vollziehende Erweiterung der EWG durch die EFTA-Staaten — sei es durch einen Beitritt oder eine Assoziation — erlitten durch General de Gaulles Torpedo gegen den EWG-Beitritt Englands ihren Schiffbruch, wenige Wochen nur nach der Annahme des Trade Expansion Act durch den amerikanischen Kongreß. Nach dem Scheitern dieser Anstrengungen und nachdem kaum Aussicht auf eine baldige Wiederaufnahme von Verhandlungen zur Bildung eines einzigen gesamteuropäischen Marktes besteht, erhielt nun die Kennedy-Runde unvermittelt eine *eminente Aufgabe und Bedeutung im innereuropäischen Geschehen*. Gelingt es nämlich, ihre Hauptzielsetzung — die Halbierung der Zolltarife sämtlicher Industrieländer — in die Tat umzusetzen, so würde damit die innerhalb Europas herrschende *Diskriminierung*, die mit dem fortschreitenden parallelen Binnenzollabbau der EWG und der EFTA bei gleichbleibenden Außenzöllen stets zunimmt, viel von ihrer Schärfe verlieren. Die Kennedy-Runde bietet die einmalige Chance, die schädlichen, in einigen Jahren wohl verheerenden Auswirkungen des Regionalismus in Europa zu mildern, den handelspolitischen Graben zwischen EWG und EFTA einigermaßen einzubilden und die traditionellen innereuropäischen Handelsströme wieder in ihr ursprüngliches Bett zu lenken und anschwellen zu lassen.

Die Tatsache, daß die *Schweiz* seit jeher dem europäischen Aspekt der Kennedy-Runde die Hauptbedeutung beigemessen hat, ergibt sich nicht nur aus ihrem spezifischen Standort im Integrationskonflikt, sondern auch aus ihren ureigenen handelspolitischen Interessen: von den schweizerischen Gesamtexporten des Jahres 1963 gingen 42,3% allein nach der EWG, und der Anteil der EWG an unserer Totaleinfuhr betrug volle 64%. Auch die Außenhandelsstruktur der *westlichen Welt* offenbart die Wichtigkeit der europäischen

Seite der Kennedy-Runde. Belieben sich im Jahre 1962 die Importe der Vereinigten Staaten aus der EWG und der EFTA auf 2,5 beziehungsweise 1,7 Milliarden Dollar und die amerikanischen Exporte nach der EWG auf 3,6 und nach der EFTA auf 2 Milliarden Dollar, so stehen diese Ziffern des Handelsverkehrs zwischen Amerika und Europa ganz im Schatten des eindrücklichen innereuropäischen Austauschvolumens. Im Jahre 1962 exportierte die EWG für 7,5 Milliarden Dollar Waren nach den EFTA-Staaten, und diese ihrerseits lieferten der EWG Güter im Werte von 5,5 Milliarden Dollar. Pro Kopf der Bevölkerung berechnet, würde die überragende Bedeutung des intra-europäischen Handels noch viel imponierender ausfallen.

Die hervorragende Rolle, welche der Kennedy-Runde für die europäische Wirtschaft zukommt, wird von der EWG anerkannt und in ihren wiederholten Zusicherungen — sei es durch die Kommission oder durch die Mitgliedstaaten —, den europäischen Drittländern gegenüber eine offene, liberale Handelspolitik zu verfolgen, in den Vordergrund gestellt. Damit wird die Kennedy-Runde nicht nur zum *Prüfstein der westlichen Solidarität*, sondern auch zur «heure de la vérité» für die Ernsthaftigkeit der Versuche zu einer *wirtschaftlichen Annäherung* in Europa.

Die Zielsetzungen der Kennedy-Runde, ihr gegenwärtiger Stand und die Haltung der Schweiz

An ihrer Konferenz im Mai 1963 faßten die Minister der GATT-Vertragsparteien in erster Linie Grundsatzbeschlüsse. Nach dem von keiner Seite angefochteten Entscheid, es sei eine neue Zoll- und Handelskonferenz einzuberufen, handelte es sich darum, deren *Ziele* festzulegen. Infolge der dabei auftauchenden Meinungsverschiedenheiten gelang es nicht, eindeutige und konkrete Verhandlungsobjektive aufzustellen; diese wurden vielmehr in sehr allgemeiner Form ausgedrückt und kommen mehr Absichtserklärungen denn klaren Verpflichtungen nahe. Die größten Kontroversen entstanden, als es darum ging, über die *Methoden* zur Erreichung dieser Ziele zu entscheiden. Für die Ermittlung der Verhandlungsregeln und Verhandlungsmodalitäten wurden generelle Richtlinien beschlossen, an deren detaillierter Ausarbeitung in den verschiedenen Verhandlungsausschüssen noch heute gearbeitet wird, ohne daß gesagt werden kann, wann der endgültige Verhandlungsplan vorliegen wird. Es ist dies nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, welche gewaltigen technischen Probleme — zusätzlich zu den zu treffenden politischen Optionen — eine so umfassende und ambitionierte Verhandlung, die praktisch sämtliche Handelshindernisse unserer Welt beschlagen will, mit sich bringt.

Zum besseren Verständnis werden wir unsere folgenden Ausführungen nach den einzelnen Problemkreisen gliedern, um dabei jeweils auf die drei

Punkte: *Verhandlungsziel, Regeln und Methoden* sowie die *schweizerische Haltung* zu sprechen zu kommen.

Zollabbau auf Industrieprodukten

In Berücksichtigung der von uns früher aufgeführten Gründe herrschte von allem Anfang an Einigkeit darüber, daß der Zollabbau *linear* vorzunehmen sei¹⁹. Dies will heißen, daß die Zollansätze der Tarife der Konferenzteilnehmer auf der ganzen Linie um ein zum voraus beschlossenes Senkungsausmaß reduziert werden. Diese Methode ist an und für sich nicht neu, da sowohl die EWG-Staaten als auch die Mitglieder der EFTA in ihrem internen Zollabbau dieses Prinzip mit Erfolg benützen. Die weltweite Anwendung der linearen Methode im GATT dagegen bringt zahlreiche Probleme mit sich, die sich einerseits auf die Frage des *Senkungsausmaßes* und andererseits auf die der *Ausnahmen* von der Zollreduktion konzentrieren. Im Gegensatz zu den bisherigen GATT-Zollkonferenzen, in welchen die Hauptlieferanten unter sich diese Faktoren Produkt um Produkt aushandelten, werden nunmehr in einem multilateralen Ausschuß alle Elemente des *Verhandlungsplanes* zum voraus bestimmt. Ist einmal diese Programmierung aufgestellt, so bedarf es keiner eigentlichen Verhandlungen mehr; es wird sich dann nur noch darum handeln, die Zahlen in dieses Schema einzusetzen und die sich daraus für die einzelnen Teilnehmer ergebenden Resultate daraufhin zu prüfen, ob sie ausgewogen, das heißt Leistung und Gegenleistung gleichwertig sind. Die wahre Verhandlung bei einer ausnahmslos linearen Zollsenkung findet in dieser vorbereitenden Phase der Festlegung der Regeln statt.

Bevor wir auf die zwei angeführten Kernprobleme eintreten, sei erwähnt, daß die erste Bedingung für die Durchführung und den Erfolg einer nach diesen Prinzipien auszutragenden Konferenz darin besteht, daß *jedermann* mitmacht. Ein Abseitsstehen wichtiger Handelsnationen würde den Grundsatz der Meistbegünstigung in Frage stellen, weil von keinem Land erwartet werden kann, daß es seinen ganzen Zolltarif reduziert, wenn seine Partner nicht auch dasselbe tun. Aus diesem Grunde beteiligen sich denn auch praktisch sämtliche Industriestaaten der nichtkommunistischen Welt an den vorbereitenden Arbeiten der Kennedy-Runde.

a) *Die Frage des Senkungsausmaßes und das in ihrem Gefolge aufgetauchte Disparitätsproblem.* Dieses Hauptproblem des industriellen Teiles der Kennedy-Runde stand von Anbeginn im Zentrum der Auseinandersetzungen. Zwei Pläne lagen vor den im Mai 1963 versammelten Ministern. Die USA schlugen vor, daß der Senkungsprozentsatz bei allen Zollpositionen *gleich* sei, nämlich in Ausnutzung ihrer maximalen Verhandlungskompetenz 50%, und dermaßen

zur Anwendung gelange, daß die *bestehenden Zölle vollumfänglich* um diesen Satz reduziert, mit andern Worten, halbiert würden.

Diesem Antrag der Vereinigten Staaten stand der sogenannten *Stufenplan der EWG* gegenüber. Er vertrat auch ein allgemeines Senkungsausmaß von 50%, wollte dieses aber nicht auf den effektiven Zollansatz angewendet wissen, sondern lediglich auf die *Differenz* zwischen dem tatsächlichen Zoll und einem bestimmten Richtsatz oder «taux plancher», der durch die Reduktion nicht unterschritten worden wäre. Diese Methode hätte zu einer Angleichung der Zölle an die Richtsätze geführt, und das effektive Ausmaß der Senkungen wäre verschieden ausgefallen, je nach der Höhe von Ausgangszoll und Richtsatz²⁰. Mit ihrem Vorschlag strebte die EWG eine weltweite *Harmonisierung* der Zölle an, indem durch eine stärkere Herabsetzung der hohen Sätze und eine geringere Senkung der niedrigen die zwischen den verschiedenen Staaten bestehenden Zollbelastungsunterschiede hätten beseitigt oder jedenfalls vermindert werden können. Auf die Argumentation der EWG zur Stützung ihrer These werden wir in unseren Ausführungen über die Disparitäten eintreten²¹.

Der Stufenplan der EWG wurde von allen übrigen Teilnehmern verworfen. Die USA konnten nicht darauf eintreten, weil er für sie beträchtliche Mehrleistungen zur Folge gehabt und damit gegen den im Trade Expansion Act verankerten Grundsatz der Reziprozität verstoßen hätte. Die Haltung der Schweiz war eindeutig: ihr Hauptinteresse liegt in der Verfolgung einer *maximalen Zollsenkung* ihrer Handelspartner und nicht in einem Bestreben zu eigenen Minimalleistungen, zu welchen ihr als Niedertarifland der EWG-Plan zweifellos eine gute Handhabe geboten hätte. Im Vordergrund für unser exportorientiertes Land steht das Ziel eines *effektiven* weltweiten Zollabbaus um 50% und einer *größtmöglichen Milderung der Diskriminierung* im europäischen Raum, ein Ziel, das mit dem Stufenplan nicht hätte erreicht werden können²².

Die Auseinandersetzung «gleicher oder ungleicher Schnitt der Tarife» wurde von der Ministerkonferenz mit Hilfe einer *Kompromißformel* überbrückt, welche grundsätzlich dem amerikanischen Plan folgt — ohne allerdings die 50%ige Senkung bereits zur Verhandlungsverpflichtung zu erklären —, anderseits aber im Sinne eines Entgegenkommens an die EWG die Existenz des Problems von wesentlichen Zollbelastungsunterschieden anerkennt und verfügt, daß für solche Disparitäten, soweit sie für den Handel von Bedeutung sind, der Zollabbau nach Spezialregeln erfolgen soll. Mit dieser letzteren Formel wurde eine neue Streitfrage in die Welt gesetzt, welche die ganzen bisherigen Vorbereitungsverhandlungen beherrscht hat und gerade für die Schweiz von erheblicher Bedeutung ist: die Frage der *Zolldisparitäten*.

Das Bestreben der EWG, in der Kennedy-Runde ungleiche, je nach Belastungshöhe differenzierte Zollsenkungen vorzunehmen, das in ihrem abgelehnten Harmonisierungsplan seinen umfassenden Niederschlag fand und durch die Anerkennung des Disparitätenproblems eine teilweise Billigung er-

fuhr, ist auf folgendem Hintergrund zu sehen. Die Ansätze des *gemeinsamen Außentarifs der EWG* entsprechen dem arithmetischen Mittel der Belastungen der bisherigen nationalen Zolltarife der EWG-Mitgliedstaaten. Infolge dieser Durchschnittsrechnung wurden die hohen Tarife Italiens und Frankreichs gesenkt und umgekehrt die mäßigen Zölle der Benelux-Staaten und Deutschlands erhöht. Auf diese Weise hat der EWG-Tarif eine *homogene* Struktur erhalten. Seine Ansätze liegen hauptsächlich in einer Bandbreite zwischen 10% und 20%; er weist somit keine ungewöhnlich hohen, aber auch keine besonders tiefen Belastungen auf. Demgegenüber zeichnet sich der *Tarif der Vereinigten Staaten* dadurch aus, daß er für zahlreiche Zollpositionen *übertrieben hohe Ansätze*, sogenannte Zacken hat, anderseits aber für manche Waren nur sehr geringe Belastungen vorsieht. Der Zolltarif des dritten großen Teilnehmerstaates, *Großbritanniens*, besitzt seinerseits auf weiten Strecken Ansätze von einer *ansehnlichen Höhe*²³.

An diese nicht bestrittene Tatsache knüpft die EWG die Folgerung, daß es für sie zu unzumutbaren Ergebnissen führen würde, wenn eine integrale Senkung von 50% sowohl auf den hohen Ansätzen der USA und Großbritanniens als auch — für die entsprechenden Positionen — auf den viel gemäßigteren des EWG-Tarifs vorgenommen würde. Die Halbierung eines amerikanischen Zolles von beispielsweise 60% würde noch immer eine protektive Belastung von 30% zurücklassen, wogegen der für die gleiche Ware halbierte Ansatz des gemeinsamen Außentarifs von zum Beispiel 20% in einer Belastung von nur noch 10% resultieren würde, einer Belastung, die zumeist keinen namhaften Zollschutz mehr biete²⁴. Der Anspruch der EWG geht nun dahin, daß auf Positionen, bei welchen derartige Disparitäten bestehen, die Verhandlungsteilnehmer ihre Zölle *ungleich* senken. Dies kann entweder durch eine *Mehrleistung* des Hochtariflandes oder eine *Minderleistung* des Niedertariflandes geschehen. Von der Annahme ausgehend, daß die allgemeine Zollsenkung in der Kennedy-Runde 50% betrage, müßten im ersten Fall somit die übermäßig hohen Zölle der USA und Englands um mehr als 50% reduziert werden. Hiefür haben jedoch die USA keine Kompetenzen, so daß nur noch die zweite Alternative in Frage kommt, nämlich daß das Hochtarifland um 50% abbaut, das Niedrigtarifland, die EWG, jedoch um weniger, zum Beispiel um nur 25%.

Diese These scheint auf den ersten Blick überzeugend, und in der Tat ist ihr eine gewisse, jedenfalls theoretische Berechtigung nicht abzusprechen²⁵. Der *wirtschaftliche Widersinn* der Disparitätsregelung wird jedoch offensichtlich, wenn man ihre praktischen *Auswirkungen* betrachtet. In Ausführung des Kompromisses der Minister mußten zur *Feststellung* von für den Handel bedeutsamen Zolldisparitäten *Kriterien* gefunden werden. Für die rein *arithmetische* Ermittlung konnte man sich auf die Formel einigen, wonach Disparitäten immer dann vorliegen, wenn der Zollsatz des Hochtariflandes *doppelt so groß*

ist wie derjenige des Niedertariflandes — dies immer bezogen auf das gleiche Produkt — und wenn zwischen den beiden Ansätzen eine *Minimaldifferenz* von 10 Prozentpunkten besteht²⁶.

Auf der Grundlage dieses Kriteriums wurden rund tausend industrielle Zollpositionen im EWG-Tarif identifiziert, für welche eine arithmetische Disparität gegenüber den Tarifen Großbritanniens oder der Vereinigten Staaten besteht. Damit war aber der zweiten Bedingung, wonach Disparitäten nur dann geltend gemacht werden können, wenn sie *für den Handel von erheblicher Bedeutung* sind, noch nicht Rechnung getragen. Die ganze gegenwärtige Auseinandersetzung dreht sich um diesen *qualitativen* Aspekt der Ermittlung von Disparitäten, in welchem auch die angetönte ökonomische Sinnwidrigkeit zum Ausdruck kommt. Die Hauptargumentation der EWG zur Stützung ihrer Forderung, Disparitäten anrufen und damit ihren Außentarif um weniger als 50% senken zu dürfen, geht von der Überlegung aus, daß ihr Tarif auch nach Abschluß der Kennedy-Runde noch ein bestimmtes Ausmaß an *Verhandlungskraft* besitzen müsse. Dieser «bargaining power» bedürfe die EWG, um in einer späteren, der Kennedy-Runde folgenden Zollverhandlung über die notwendige «monnaie d'échange» zur Einhandlung einer neuerlichen Herabsetzung der die Kennedy-Runde überlebenden hohen amerikanischen und britischen Zollpositionen zu verfügen. Zur Erreichung *dieses* Ziels kann nun aber die Disparitätenkonzeption wenig beitragen. Wenn die EWG den USA und Großbritannien gegenüber eine «bargaining power» aufrechterhalten und zu diesem Zwecke eigene Zollpositionen nicht um 50% senken will, so muß sie für diese Operation Waren in Aussicht nehmen, an deren Export nach der EWG diese zwei Länder hauptsächlich interessiert sind. Es wird sich somit um Produkte handeln müssen, für welche die USA und Großbritannien bedeutende *Lieferanten* der EWG sind und für welche relativ hoch bleibende EWG-Zölle ihnen einen Anreiz zu späteren Verhandlungen bieten.

Die nähere Prüfung der von der EWG für die Geltendmachung von Disparitäten in Aussicht genommenen Waren hat indessen ergeben, daß für die Mehrheit derselben gar keine oder nur geringfügige Importe der EWG aus den USA und Großbritannien stattfinden. Die Lieferanten der EWG für diese Produkte rekrutieren sich vielmehr aus einem Kreis von Staaten, deren Tarife absolut normal sind und der EWG mithin nicht Anlaß geben, unter dem Titel disparitärer Belastungen ihren Tarif nicht in vollem Ausmaße zu senken. Mit einer solchen Minderleistung würde die EWG *keine* Verhandlungskraft gegenüber dem Land mit dem hohen Tarif bewahren, anderseits aber unschuldige, das heißt für das Bestehen der Disparitäten in keiner Weise verantwortliche *Drittstaaten schädigen*, welche die betreffenden Produkte in erster Linie nach der EWG ausführen. Diese ökonomisch paradoxe und widersinnige Auswirkung der Disparitätenregelung sei mit folgendem Beispiel illustriert: Der Zollsatz der USA für Uhren beträgt rund 65%, derjenige der EWG etwa 11%;

arithmetisch betrachtet liegt eine klare Disparität vor. Ihre Anrufung hätte zur Folge, daß die EWG ihren Uhrenzoll nicht von 11% auf 5,5%, sondern lediglich auf 9% reduzieren würde. Durch diese geringere Zollsenkung würden die USA überhaupt nicht betroffen, da sie praktisch keine Uhren nach der EWG ausführen. Die Schweiz dagegen, aus welcher 99,9% der Uhrenimporte der EWG stammen, würde schwer geschädigt; sie hätte die «Disparitätenzeche» zu bezahlen, indem ihr allein bei den Uhren volle Zollkonzessionen auf einem Ausfuhrwert von 50 Millionen Dollar verlustig gingen²⁷.

Dieses Drittländerproblem steht im Mittelpunkt des Streites zwischen der EWG und allen übrigen Verhandlungsteilnehmern. Man hätte annehmen dürfen, daß die Formulierung des Ministerbeschlusses, wonach nur *handelspolitisch bedeutsame Disparitäten* einer Sonderregelung für den Zollabbau zu unterwerfen seien, eine Handhabe zur Lösung dieser Frage biete. Alle Nicht-EWG-Staaten haben denn auch bei der Erörterung der *qualitativen Identifikationskriterien* für Disparitäten vorgeschlagen, daß Disparitäten nur für solche Produkte geltend gemacht werden können, für welche die Länder mit dem hohen Tarif, das heißt die USA und Großbritannien, *Hauptlieferant* des Landes mit dem niedrigen Tarif, also der EWG, sind. Auf diese Weise würde die EWG den mit ihrer geringeren Zollsenkung erstrebten Zweck erreichen. Die EWG verweigerte jedoch die Annahme einer solchen Regel — einer Regel, die zudem den Vorteil gehabt hätte, generell und automatisch anwendbar zu sein. Durch ihre Haltung setzt sich die EWG dem Verdacht aus, daß die Aufrollung des Disparitätenproblems durch sie nicht allein zur Aufrechterhaltung von «bargaining power» gegenüber den USA und Großbritannien erfolgt, sondern auch aus allgemein protektionistischen Gründen, aus dem Bestreben, den EWG-Tarif, ihr Integrationsinstrument «par excellence», möglichst wenig abzubauen.

Ob dies in Tat und Wahrheit zutrifft, wird sich Gelegenheit bieten abzuklären. Im Verhandlungsmandat der EWG-Kommission für die Kennedy-Runde ist nämlich eine sogenannte *Europaklausel* eingebaut. Darin erklärt sich die EWG zur Lösung der Drittländerfrage gewissen EFTA-Staaten gegenüber bereit, in bilateralen Konsultationen mit ihnen auf die Härtefälle, die für sie aus der Anwendung der Disparitätenregeln entstehen können, einzutreten. Nachdem die EWG nicht zur Annahme einer allgemeinen Regel zur Wahrung der Drittlandinteressen zu bewegen war, werden die in Frage stehenden Staaten nunmehr versuchen müssen, auf diesem *pragmatischen Weg* ihren berechtigten Ansprüchen Befriedigung zu verschaffen. In diesen Gesprächen wird sich zeigen, welches der wahre und konkrete Inhalt der «Europaklausel» ist und ob sie einen gangbaren Ausweg aus der festgefahrenen Situation bieten kann. Aber noch mehr als das: die EWG wird unter Beweis stellen müssen, wie viel ihr an der Aufrechterhaltung und Förderung des Handels in Europa gelegen ist.

Wenn die *Schweiz* als erster Staat solche bilaterale Konsultationen mit der

EWG aufgenommen hat, so ist dies nicht erstaunlich. Unser Land bietet der EWG ihren *zweitwichtigsten* Absatzmarkt, unmittelbar hinter den Vereinigten Staaten. Die EWG erzielt in ihrem Handelsverkehr mit der Schweiz einen jährlichen *Überschuß* von mehr als einer Milliarde Dollar, ein Betrag, mit welchem sie beinahe die Hälfte des von den EWG-Sprechern so sehr in den Vordergrund gespielten Handelsbilanzdefizites der Sechsergemeinschaft gegenüber den USA finanziert. Noch *vitaler* und *brennender* sind jedoch die Interessen der Schweiz. In der Tat hat sich gezeigt, daß die Schweiz weitaus an der *Spitze* der Drittstaaten steht, die von den Disparitäten betroffen werden, welche die EWG gegenüber den USA und Großbritannien geltend zu machen in Betracht zieht. Auf der Disparitätenliste der EWG finden sich rund 200 Positionen, für welche die Schweiz Hauptlieferant der EWG ist und die einen jährlichen Exportwert von rund 250 Millionen Dollar verkörpern²⁸. Ein solches schweizerisches Ausfuhrvolumen allein von Hauptlieferantenprodukten ist der Gefahr ausgesetzt, als Folge der Disparitätenregel Gegenstand einer wesentlich verminderten Zollsenkung im EWG-Tarif zu werden. Gesamthaft gesehen würden rund 40% des schweizerischen Exportes nach der EWG von Disparitäten erfaßt. Detaillierte Untersuchungen haben ergeben, daß auf der Grundlage der von der EWG in Vorschlag gebrachten Kriterien die Schweiz sechsmal härter getroffen würde als die USA oder Großbritannien, das heißt die Länder, welche allein durch ihre hohen Tarife der EWG Anlaß zu ihrer Minderleistung geben. Diese wenigen Zahlenangaben werden jedem Leser vor Augen geführt haben, weshalb die *Disparitätsfrage für die Schweiz das zentrale Problem in der Kennedy-Runde* darstellt.

Als Land mit anerkannt niedrigen Zöllen wäre die *Schweiz* in einer besonders günstigen Lage zur Anrufung von Disparitäten. Aus einem Vergleich ihres Tarifs allein mit demjenigen der EWG lassen sich über tausend dispartäre Positionen identifizieren. Würde man noch die Belastungsunterschiede des schweizerischen Tarifs gegenüber dem amerikanischen und britischen errechnen, so ergäbe sich das Resultat, daß die Schweiz beinahe für jede ihrer Zollpositionen eine Disparität geltend machen könnte. Wenn sie dies trotzdem nicht zu tun beabsichtigt, so sind hiefür dieselben Gründe maßgeblich, welche unser Land veranlaßten, den Stufenplan der EWG abzulehnen²⁹. Wenn die Schweiz somit fest entschlossen ist, nicht mit eigenen Minderleistungen an die Kennedy-Runde heranzutreten, so wird anderseits das Verhalten der übrigen Konferenzteilnehmer darüber entscheiden, ob sie diese Haltung auch im Verlaufe der Verhandlung wird aufrechterhalten können. In dieser Beziehung spielen neben den Disparitäten die eigentlichen *Ausnahmen* von der generellen Zollsenkung die Hauptrolle.

b) *Die Ausnahmen vom Zollabbau.* Die von allen Teilnehmerstaaten beschlossene *Zielsetzung* lautet dahin, daß die Ausnahmen von der Zollsenkung auf ein

striktes Minimum beschränkt bleiben müssen. Ausnahmen dürfen nur dann in Aussicht genommen werden, wenn *übergroße wirtschaftliche Landesinteressen* im Spiele stehen. Bei der Aufstellung ihrer Ausnahmelisten werden die Verhandlungsteilnehmer von der Annahme ausgehen, daß der allgemeine Senkungssatz in der Kennedy-Runde 50% betrage³⁰. Nach dem gegenseitigen Austausch dieser Listen — der 16. November 1964 ist hiefür vorgesehen — werden die auf ihnen angeführten Ausnahmen einem *Konfrontations- und Rechtfertigungsverfahren* unterworfen; jedes Land hat seinen Partnern gegenüber seine Ausnahmen zu begründen und eine Konsultation über sich ergehen zu lassen, in welcher die von ihm geltend gemachten Argumente des höheren Landesinteresses einer Prüfung unterzogen werden.

Nach diesem Procedere, welches bereits zu einer Bereinigung und Kürzung der Ausnahmelisten führen sollte, kommt es zur eigentlichen *Negoziation* der Ausnahmen. Dies wird eine sehr schwierige und für die Gesamtverhandlung entscheidende Operation sein; sie ist auf dem Hintergrund des Gleichgewichtes der Leistungen und Gegenleistungen für jeden Teilnehmer zu sehen. Zur Erläuterung dieser Problematik sei der folgende konkrete Tatbestand erwähnt:

Der Trade Expansion Act sieht gewisse gesetzlich verlangte und damit zwingende *Ausnahmen für die USA* vor. So werden alle Waren, für welche die amerikanischen Zölle auf Grund der Anwendung der «*Escape-Clause*» erhöht wurden, von der Kennedy-Runde ausgeschlossen bleiben³¹. Diese Bestimmung ist von besonderer Bedeutung für die Schweiz, weil im Jahre 1954 die USA ihre *Uhrenzölle*, gestützt auf die Ausweichklausel, heraufsetzten. Solange die Uhren der «*Escape-Clause*» unterstellt bleiben, werden sie von den Vereinigten Staaten *nicht* in die Kennedy-Runde einbezogen werden können. Dies würde für die Schweiz bedeuten, daß Exporten nach den USA von mehr als 200 Millionen Franken jährlich eine Zollsenkung versagt bliebe. Daraus entstünde für unser Land ein schwerwiegendes Reziprozitätsproblem. Zur Wiederherstellung einer ausgeglichenen Bilanz von Leistung und Gegenleistung wäre die Schweiz gezwungen, ihrerseits Ausnahmen gegenüber den USA anzumelden. Hier handelt es sich jedoch nicht mehr um eigentliche Ausnahmen, sondern um *Rückzüge* aus der ursprünglichen Offerte. Diese Rückzüge könnte die Schweiz jedoch kaum so gestalten, daß sie ausschließlich Produkte erfassen, welche von ihr einzige und allein aus den USA bezogen werden. Vielmehr würde die uns auferlegte Modifikation unserer Offerten auch die übrigen unserer Lieferanten von Rückzugspositionen treffen. Dadurch würden diese Drittstaaten wiederum veranlaßt, an ihren Angeboten gegenüber der Schweiz Abstriche zu machen. Es käme auf diese Weise zu einer *Kettenreaktion von Rückzügen*, welche das Gesamtergebnis der Kennedy-Runde schwer beeinträchtigen könnte. Diese Gefahr einer Aushöhlung der Kennedy-Runde durch gegenseitige Rückzüge aus Reziprozitätsgründen besteht im übrigen auch bei der Anrufung von Disparitäten. Minderleistungen der EWG für schweizerische

Exporte unter diesem Titel würden zwangsläufig schweizerische Minderleistungen der EWG gegenüber im Gefolge haben.

In Kenntnis dieser Risiken und in Bestätigung ihrer liberalen handelspolitischen Grundsätze hat deshalb die *Schweiz* von allem Anfang erklärt, daß sie *keine* Ausnahmen vom industriellen Zollabbau anmelden werde. Diese Offerte, mit welcher sie in die Kennedy-Runde eintritt, umfaßt somit eine ausnahmslose Halbierung aller schweizerischen Zölle des Industriesektors. Dieses Angebot steht natürlich unter der Bedingung *voller Gegenseitigkeit*; mit unseren vorangegangenen Ausführungen sollten wir mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht haben, daß, wenn die Schweiz ihre maximale Offerte nicht wird aufrechterhalten können, die Gründe und die Verantwortung hiefür nicht bei ihr gesucht werden müssen.

c) *Nichttarifarische Maßnahmen*. Neben der reinen Zollsenkung wird in der Kennedy-Runde auch ein Abbau zollfremder und zollähnlicher Handels-schranken angestrebt. Auf diesem Gebiet sind allerdings die Vorbereitungen noch nicht sehr weit gediehen; bis jetzt liegt lediglich ein Katalog solcher Maßnahmen vor, die allenfalls in die Verhandlung eingeschlossen werden sollen.

Bei den *zollähnlichen* oder *paratarifarischen* Hindernissen stehen die Fragen der Zollwertbemessung, der Antidumpingpraktiken und der administrativen Schikanen im Vordergrund der Diskussion. Unter den *nichttarifarischen* Maßnahmen werden besonders die mengenmäßigen Beschränkungen, der Staats-handel und die Vergebung von Lieferungsaufträgen durch die öffentliche Hand als starke Hemmnisse des internationalen Handels empfunden, weil mit allen diesen Instrumenten vielfach den einheimischen Produzenten eine Bevor-zugung gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten eingeräumt wird.

Je größer das Resultat der Zollsenkung ist, desto dringender wird die Auf-gabe, seine *Stabilität* zu sichern und seine *Umgebung* durch Anwendung anderer Restriktionen zu verhindern. Nicht zuletzt deshalb wird es auch notwendig sein, gewisse bestehende Bestimmungen des GATT zu verschärfen, in erster Linie diejenigen über das Escape-Clause-Verfahren (Artikel XIX) und die Möglichkeit der Kündigung existierender Zollkonzessionen (Artikel XXVIII).

Die Behandlung der Landwirtschaft

Würde der internationale Agrarhandel nur durch Zölle behindert, so stellte der Einbezug der Landwirtschaft in die Kennedy-Runde keine schwierigeren, aber auch keine einfacheren Probleme als der Zollabbau auf den Industrieprodukten. Wie wir in unserem ersten Kapitel aufgezeigt haben, bestehen aber in allen Ländern der Welt umfassende und raffinierte Systeme zum Schutze der Land-wirtschaft, Systeme, die sich auf eine Vielzahl von Eingriffen stützen und de-nen mit den Spielregeln des GATT bisher nicht beizukommen war.

Gewiß herrscht Einigkeit darüber, daß auch für die Agrarprodukte in der Kennedy-Runde Regelungen gefunden werden müssen. Insbesondere die Vereinigten Staaten als großer Exporteur und Importeur landwirtschaftlicher Erzeugnisse haben diese Forderung seit eh und je in den Vordergrund gerückt, und sie verfügen denn auch im Trade Expansion Act über Sondervollmachten für diesen Teil der Verhandlung. Das Ziel dieser weltweiten Auseinandersetzung über den Agrarprotektionismus ist von den Ministern der Vertragsparteien des GATT umschrieben worden, als sie beschlossen, es sei den landwirtschaftlichen Produkten ein *Zugang zu den Weltmärkten zu annehmbaren Bedingungen* zu verschaffen. Über diese allgemeine Richtlinie geht jedoch die Einstimmigkeit der Verhandlungspartner nicht hinaus. Die Regeln und die Methoden, welche in der Landwirtschafts-Verhandlung zur Anwendung gebracht werden sollen, bilden Gegenstand eines zähen Kräftemessens zwischen den USA und den übrigen Agrarexportstaaten einerseits und der EWG anderseits.

Die Vereinigten Staaten, sekundiert von den andern überseeischen Agrarexporteuren (Argentinien, Australien, Kanada, Neuseeland, Südafrika) und Dänemark, stellen die Forderung, daß ihre Hauptabnehmer — vor allem Großbritannien und die EWG — ihnen *Absatzgarantien* einräumen. Über den Umfang und die Zuwachsrate des garantierten Zugangs müßte von Fall zu Fall verhandelt werden. Der Inhalt dieser Verhandlungen wäre je nach den Mitteln, mit welchen der grenzüberschreitende Verkehr bei den einzelnen Produkten behindert wird, verschieden. Handelt es sich lediglich um Zölle, so sollen diese, nach den gleichen Regeln, wie sie für industrielle Waren gelten, zum Verhandlungsgegenstand gemacht werden. Wird die Einfuhr jedoch durch andere als tarifarische Maßnahmen geregelt, so hat ein Abbau dieser Instrumente stattzufinden, und zwar in einem Ausmaß, das für den geforderten Zugang Gewähr bietet. Nicht zuletzt könnte die Absatzgarantie auch die Form der Einräumung fester Einfuhrkontingente durch die Abnehmerstaaten annehmen. Charakteristisch für alle diese Vorschläge ist, daß eine schematische Globalverhandlung abgelehnt wird und daß nur die verschiedenen *Maßnahmen an der Grenze*, das heißt die eigentlichen Handelshindernisse, zum Verhandlungsobjekt erklärt werden sollen.

Demgegenüber vertritt nun aber die EWG diese Konzeption einer *Globalverhandlung*, in welcher die Landwirtschaft als ein Ganzes betrachtet wird und die nach einheitlichen Regeln auszutragen sei. Die Sechsergemeinschaft tritt in einem Moment an die Kennedy-Runde heran, da sie selbst eine eigene interne Monumentalverhandlung über die Agrarfrage weitgehend hinter sich gebracht hat. Erst seit dem vergangenen Dezember, als die EWG den zweiten Teil ihrer gemeinsamen Landwirtschaftspolitik verabschiedete, ist sie für den landwirtschaftlichen Teil der Kennedy-Runde verhandlungsfähig geworden. Sogleich ist sie aber zum Angriff angetreten und hat einen Plan unterbreitet, der im Grunde genommen nichts anderes bezweckt, als die Übernahme eines der ge-

meinsamen Agrarpolitik der Sechs analogen Systems durch die ganze GATT-Gemeinschaft.

Im Zentrum des EWG-Konzepts steht der sogenannte *Stützungsbetrag* oder «montant de soutien». Dieser entspricht der Differenz zwischen dem Referenz-Weltmarktpreis für ein bestimmtes Produkt und dem Erlös, den die einheimischen Erzeuger dieser Produkte effektiv ausbezahlt erhalten. Diese Differenz variiert von Ware zu Ware und von Land zu Land. Der Stützungsbetrag ist die quantifizierte Höhe des *nationalen Schutzniveaus* für die einzelnen Güter; in ihm mißt sich das Ausmaß des *gesamten Agrarprotektionismus* für ein bestimmtes Erzeugnis in einem bestimmten Land. Die Unterstützung oder der Schutz, den ein Produkt genießt, wird bestimmt durch das Zusammenspiel der sowohl an der Grenze wie auf dem Binnenmarkt ergriffenen agrarpolitischen und handelspolitischen Maßnahmen. Der «montant de soutien» setzt sich deshalb nicht nur aus den *Protektionselementen an den Grenzen*, das heißt den Barrieren beim Import, sondern ebenfalls aus den für den Schutz der landwirtschaftlichen Einkommen oft maßgeblichen *nationalen Stützungsmaßnahmen*, insbesondere der Subventionen, zusammen.

Der eigentliche *Verhandlungsvorschlag der EWG* lautet nun dahin, daß Verhandlungen über den Stützungsbetrag für jedes Produkt geführt werden, mit dem Ziel, zuerst diesen Betrag in den einzelnen Ländern größtmäßig zu ermitteln und die Teilnehmerstaaten alsdann zu verpflichten, ihn auf zunächst drei Jahre zu binden. Mit andern Worten wird eine weltweite *Konsolidierung* des gegenwärtig in allen Ländern bestehenden Schutzes der Landwirtschaft, nicht aber dessen Herabsetzung angestrebt. Die Durchsetzung dieser Konzeption würde der EWG gestatten, nicht nur ihre gemeinsame Agrarpolitik unverändert weiterzuführen, sondern sie auch weltweit zu verankern.

In seinen bisherigen Beratungen ist der Agrarausschuß der Kennedy-Runde nicht über diese Gegenüberstellung der Thesen der USA und der EWG hinausgekommen. Etwas größere Fortschritte vermochten die Verhandlungsgruppen zu verzeichnen, welche sich mit der Ausarbeitung *weltweiter Warenabkommen* befassen. Es besteht nämlich die Absicht, im Rahmen der Kennedy-Runde solche Abkommen für Getreide, Fleisch, Milchprodukte und Zucker auszuhandeln. Ihr Zweck besteht in einer *Stabilisierung der Weltmarktpreise* dieser Stapelwaren auf einem angemessenen Niveau; durch eine Reglementierung von Produktion, Absatz und Preisen soll das ständige Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage dieser Produkte auf dem Weltmarkt beseitigt werden.

In der Agrarverhandlung der Kennedy-Runde werden die *schweizerischen* Unterhändler infolge unseres Landwirtschaftsgesetzes nicht über die gleiche Bewegungsfreiheit verfügen wie im Industriesektor. Anderseits ist aber auch nicht damit zu rechnen, daß man sich für den landwirtschaftlichen Teil der Konferenz auf die gleichen weitreichenden Ziele wird einigen können, wie sie

für die Industrieverhandlung in Aussicht genommen sind. Gerade unter dem Blickwinkel der allgemeinen Forderung nach einem *Zugang* zu den Weltmärkten wird die Schweiz darauf hinweisen können, daß seit jeher die *Importe* einen großen Anteil am schweizerischen Gesamtkonsum von Landwirtschaftsprodukten bestreiten. Pro Kopf der Bevölkerung berechnet, wird nämlich rund die *Hälfte* des gesamtschweizerischen Verbrauchs von Agrarprodukten durch Einführen gedeckt. Eine solch hohe Agrarimportquote weist neben Großbritannien kein anderes Land der Welt auf. Die schweizerische Ausgangslage für diesen Teil der Kennedy-Runde ist also nicht so ungünstig, wie es auf den ersten Blick scheinen mag.

¹ Die wichtigsten Gründerstaaten, welche nicht zum Kreis der Entwicklungsländer gehören, sind: Australien, die Beneluxländer, Frankreich, Kanada, Neuseeland, Norwegen, die Tschechoslowakei (damals noch nicht kommunistisch), das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten von Amerika.

² Die bedeutsamsten dieser Konferenzen waren: Genf 1947, Annecy 1949, Torquay 1951, Genf 1956.

³ Die Schweiz ist seit dem 1. Januar 1960 provisorisches Mitglied des GATT, und zwar auf Grund einer besonderen «Deklaration über den provisorischen Beitritt der Schweizerischen Eidgenossenschaft zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen» vom 22. November 1958. Obwohl die Schweiz im Jahre 1958 die für jeden GATT-Kandidaten erforderlichen Beitritts-Zollverhandlungen mit den bisherigen Vertragsparteien erfolgreich abschloß, blieb ihr die Vollmitgliedschaft versagt. Dies wegen der Tatsache, daß sie, ohne an Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu leiden, ihre Landwirtschaft teilweise durch mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen schützt, was mit den Bestimmungen des Allgemeinen Abkommens, das heißt des GATT-Statuts, in Widerspruch steht. Aus dieser loseren Form der Mitgliedschaft ergeben sich für die Schweiz jedoch keine nennenswerten Nachteile.

⁴ «Trends in International Trade», a report by a Panel of Experts, GATT, Geneva 1958.

⁵ Nichttarifarische Maßnahmen sind Schutzinstrumente, die sich anderer Mittel als der Zölle bedienen, beispielsweise mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, feste oder variable Importzuschläge, Staatshandel, Subventionen für einheimische Erzeuger, Übernahmeverpflichtung von im Inland produzierten Gütern, administrative Schikanen etc.

⁶ Die GATT-Ministerkonferenz vom 16.—21. Mai 1963 legte den Grundstein zur Kennedy-Runde, indem aus ihr die Beschlüsse über Durchführung, Ziele und Richtlinien für die neue Handelskonferenz hervorgingen. An der Ministertagung vom 4.—6. Mai 1964 dagegen wurde die Kennedy-Runde offiziell und in einem feierlichen Rahmen eröffnet.

⁷ Diese Forderung setzt voraus, daß eingeräumte und erhaltene Konzessionen größtmäßig berechnet werden. Eine solche Wertermittlung stützt sich einerseits auf den Umfang der Reduktion des Zollansatzes (qualitativer Aspekt) und anderseits auf das Austauschvolumen der von der Zollkonzession erfaßten Produkte (quantitativer Aspekt).

⁸ Die EWG-Mitglieder sind Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande.

⁹ So figuriert beispielsweise die Schweiz für viele Produkte der Maschinen- und Instrumentenbranche an erster Stelle der USA-Importstatistik; durch die Addition der Einfuhrbeträge der USA aus den sechs EWG-Mitgliedstaaten für diese Waren wird jedoch die Schweiz durch die EWG aus diesem Rang verdrängt und geht somit ihrer Hauptlieferantenstellung verlustig. Dieser Sachverhalt trifft in zahlreichen Fällen — und nicht nur zum Nachteil der Schweiz, sondern auch aller übrigen Drittstaaten — zu.

¹⁰ Artikel 111 des Römer Vertrages schreibt vor, daß die Kommission, das heißt die supranationale Exekutive der EWG, Zollverhandlungen mit Drittstaaten auf der Grundlage des Gemeinsamen EWG-Außentarifs führt. Hierfür bedarf jedoch die Kommission eines Verhandlungsmandats, welches ihr in letzter Linie vom Ministerrat zu erteilen ist. Bei der Ausübung dieser Befugnisse beschließt der Ministerrat während der beiden ersten Übergangsstufen, das heißt voraussichtlich bis Ende 1965, einstimmig, danach mit qualifizierter Mehrheit. Auch wenn mit dem Übergang in die dritte Stufe das Einstimmigkeitsprinzip dahinfallen wird, so darf man sich dennoch keinen übertriebenen Hoffnungen über eine flexiblere Verhandlungsführung durch die EWG hingeben. Sollte ein Mitgliedstaat — insbesondere einer der drei Großen — ein «Nein» einlegen, so werden die übrigen Fünf nur in den wenigsten Fällen geneigt sein, dieses zu übergehen und durch einen Mehrheitsentscheid zu beschließen. Die Vergewaltigung einzelner Mitgliedstaaten durch Mehrheitsbeschlüsse würde die EWG schwersten internen Belastungen aussetzen und könnte sie von einer Krise in die andere stürzen.

¹¹ Die Bestimmungen von Artikel XI und XII des Allgemeinen Abkommens gestatten den entwickelten Staaten nur dann die Handhabung von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen, wenn sie durch zahlungsbilanzpolitische Gründe gerechtfertigt sind.

¹² Wenn auch in den bisherigen Zollverhandlungen die Industriestaaten ebenfalls für Landwirtschaftsprodukte Konzessionen gewährt hatten, so kamen doch die Agrarexportore nicht in den Genuß dieser Zollsenkungen, für welche sie ihrerseits Gegenleistungen erbracht hatten, weil die Industriestaaten ihre Landwirtschaftsimporte durch andere Maßnahmen als Zölle regulierten, wodurch Zollkonzessionen in Wirklichkeit wertlos wurden.

¹³ Die landwirtschaftliche Verhandlungskonzeption der EWG für die Kennedy-Runde, der sogenannte Mansholt-Plan II, beruht auf ähnlichen Gedankengängen. Vgl. hierfür S. 308f.

¹⁴ Die Meistbegünstigung oder Gleichbehandlung ist das Kernstück und tragende Element des GATT. Sie schreibt vor, daß alle Vorteile und Vergünstigungen, die ein Vertragspartner für ein Erzeugnis gewährt, das aus einem andern Land stammt, unmittelbar und bedingungslos Anwendung finden auf die gleichen Erzeugnisse, die er aus allen andern Vertragsstaaten einführt. Jede Zollkonzession, die ein Mitgliedstaat einem andern einräumt, kommt damit automatisch auch allen übrigen GATT-Mitgliedern als vertragliches Recht zugute.

¹⁵ Der wirtschaftliche Regionalismus stellt einen eklatanten Verstoß gegen das Prinzip der Meistbegünstigung dar, indem die Mitglieder einer Zollunion oder einer Freihandelszone unter sich die Zölle abbauen, ohne diese Vorteile den Außenstehenden zu gewähren. Artikel XXIV des GATT gestattet jedoch solche Ausnahmen von der Regel der Meistbegünstigung.

¹⁶ Europäische Freihandelsassoziation, die Dänemark, Großbritannien, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und die Schweiz umfaßt und mit welcher Finnland assoziiert ist.

¹⁷ Dieser Tag, nämlich der Zeitpunkt der Erweiterung der EWG um die EFTA-Staaten, trat nun aber infolge des Scheiterns der britischen Beitrittsverhandlungen nicht ein, wodurch nicht nur ein Hauptelement der amerikanischen Europapolitik dahinfiel, sondern auch die im Trade Expansion Act vorgesehene Sondervollmacht für eine Spezialverhandlung der Vereinigten Staaten mit einer derart vergrößerten EWG inhaltlos wurde (Zollabbau auf null für Produkte, für welche die USA und die EWG 80% des Welthandels in der Hand haben).

¹⁸ Auf Grund einer nachträglichen Änderung des Trade Expansion Act werden Polen und Jugoslawien in den Genuß der Meistbegünstigung gelangen.

¹⁹ Vgl. Seite 289 ff.

²⁰ Die EWG hatte als Arbeitshypothese die folgenden Richtsätze in Vorschlag gebracht: Rohstoffe null, Halbfabrikate 5%, Fertigfabrikate 10%. Die unterschiedlichen Resultate bei der Methoden seien mit folgenden Beispielen illustriert:

Zollsätze <i>vor</i> Verhandlung	8%	12%	20%	40%
Zollsätze <i>nach</i> Verhandlung gemäß USA-Plan	4%	6%	10%	20%

Zollsätze nach Verhandlung gemäß EWG-Plan:

bei einem Richtsatz von 10%	8%	11%	15%	25%
bei einem Richtsatz von 5%	6,5%	8,5%	12,5%	22,5%

²¹ Vgl. Seite 301 ff.

²² Amerikanische Berechnungen haben ergeben, daß die Durchführung des Stufenplans zu einer durchschnittlichen Senkung des EWG-Außentarifs für industrielle Fertigprodukte um lediglich 12% führen würde.

²³ Für die Berechnung der Belastungsdifferenzen im Rahmen der Disparitätendiskussion werden nur die Tarife dieser drei Zollgebiete, der sogenannten «Schlüsselländer», herangezogen.

²⁴ Dieser These kann allerdings entgegengehalten werden, daß die liberalisierende Wirkung der Senkung hoher Zölle in der Regel nachhaltiger ist als die der Reduktion niedriger Ansätze. Im ersten Fall wird ein bisher verschlossener Markt geöffnet, während im zweiten Fall der Markt für das Ausland bereits offen ist.

²⁵ Für das Verhältnis der Tarife der EWG und der USA ist immerhin darauf hinzuweisen, daß deren durchschnittliche *Gesamtbelastung* nicht stark voneinander abweicht.

²⁶ Zur Illustration seien folgende Beispiele erwähnt:

Zollansätze für gleiche Ware des
Hochtariflandes Niedrigtariflandes

40%	30%	Disparität nicht vorhanden
40%	20%	Disparität vorhanden
20%	11%	Disparität nicht vorhanden
20%	10%	Disparität vorhanden
15%	7%	Disparität nicht vorhanden
15%	5%	Disparität vorhanden
11%	0%	Disparität vorhanden

²⁷ Im Jahre 1961 betragen die Importe der EWG aus der Schweiz von Uhren und Uhrenbestandteilen, für welche zwischen den Tarifen der EWG und der USA eine Disparität besteht, rund 50 Millionen Dollar.

²⁸ Diese Zahl bezieht sich lediglich auf die schweizerischen Exporte dieser Waren nach der EWG und nicht etwa nach sämtlichen Ländern.

²⁹ Vgl. Seite 301.

³⁰ Die Höhe des Senkungssatzes kann den Umfang und die Form der Ausnahmen maßgeblich beeinflussen. Bei einer starken Reduktion sind die Ausnahmewünsche zwangsläufig größer als bei einem geringeren Senkungsausmaß. In der Form können die Ausnahmen vollständig oder partiell sein. Vollständig sind sie, wenn die in Betracht fallenden Produkte von der Verhandlung überhaupt ausgeschlossen werden; partielle Ausnahmen beinhalten den Einbezug in die Verhandlung, jedoch nur zu einem kleineren als dem normalen linearen Zollsenkungssatz.

³¹ Die «Escape-Clause» oder Ausweichklausel ist in allen von den USA abgeschlossenen Handelsverträgen eingebaut. Sie besagt, daß jeder Partner eines Handelsabkommens berechtigt ist, vertraglich eingeräumte ZollkonzeSSIONEN, das heißt gebundene Zollsätze zurückzu ziehen oder zu erhöhen, sofern ein als Folge dieser Konzession vermehrter Import einer bestimmten Ware aus dem andern Staat die einheimische Produktion ernsthaft schädigt oder gefährdet.