

Wolff, Gisbert

Article — Digitized Version

Die Zollsenkungsverhandlungen im GATT: Zwischenbilanz der Kennedy-Runde

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wolff, Gisbert (1965) : Die Zollsenkungsverhandlungen im GATT: Zwischenbilanz der Kennedy-Runde, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 45, Iss. 6, pp. 311-314

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/133495>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Die Zollsenkungsverhandlungen im GATT

Zwischenbilanz der Kennedy-Runde

Gisbert Wolff, Frankfurt/Main

Seit Jahren richten sich die Hoffnungen aller an der Liberalisierung des Welthandels interessierten Nationen auf das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). An konkreten Ergebnissen allerdings haben die Verhandlungen im GATT bislang den Interessierten wenig eingebracht. Deutlich zeigte dies die Dillon-Runde der Jahre 1960/61, deren Ergebnis in der Tat recht bescheiden war. Auch in den seit Mai letzten Jahres laufenden Zollsenkungsverhandlungen im Rahmen des GATT, nach ihrem Initiator, dem damaligen Präsidenten der Vereinigten Staaten, „Kennedy-Runde“ genannt, wird voraussichtlich kaum mehr als eine Zollsenkung von 25 % auf gewerbliche Produkte erzielt werden. Der Ausgang der Verhandlungen über Agrarprodukte ist noch völlig im unklaren. — Ein bescheidenes Ergebnis, wenn man daran denkt, daß man mit der Vorstellung in die Verhandlungen ging, eine lineare Zollsenkung von 50 % durchzusetzen — ein Fortschritt allerdings, wenn man in Rechnung stellt, daß die Dillon-Runde lediglich eine 8%ige Zollsenkung erbrachte. — Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über Vorgeschichte, gegenwärtigen Stand und Aussichten der GATT-Verhandlungen. Besonderes Gewicht legt hierbei unser Autor auf die Problematik des Abbaus der nichttarifären Handelshemmnisse, die in dem Maße an Bedeutung gewinnen werden, in dem man sich dem Abbau der Zollmauern wirklich nähern sollte.

VORGESCHICHTE

Der Abbau der Zölle im Rahmen des GATT war, nach bedeutenden Erfolgen in den ersten Nachkriegsjahren, in eine gewisse Stagnation geraten. Bei der sogenannten Dillon-Runde 1960/61 hatte die EWG eine Senkung aller Zölle um 20 % angeboten. Die Verhandlungsvollmachten der Vertreter der USA waren aber so begrenzt, daß sie keine entsprechenden Zollkonzessionen anbieten konnten. Als Endergebnis wurde nur eine Senkung der Zölle um rund 8 % erzielt.

Nach den Regeln des GATT sind Zollunionen und Freihandelszonen von der Meistbegünstigungsregel ausgenommen, d. h. der Abbau der Binnenzölle erstreckt sich nicht auf Drittländer, so daß diese diskriminiert werden. Diese Diskriminierung ist um so größer, je höher die Außenzölle der Zollunion und der Mitgliedstaaten der Freihandelszone sind. Die USA konnten einen Abbau des gemeinsamen Außenzolltarifs der EWG sowie der Außenzölle der EFTA-Länder nur durch eigene Zollkonzessionen erreichen. Die gesetzlichen Möglichkeiten für eine Senkung der Zölle der USA wurden durch den Trade Expansion Act 1962 geschaffen. Mit diesem Gesetz gab der Kongreß dem Präsidenten die Vollmacht, die Zölle der USA um höchstens 50 % zu senken und Bagatellzölle unter 5 % ad valorem sowie Zölle auf tropische Produkte ganz abzuschaffen.

Einige Artikel allerdings wurden gesetzlich von den Zollsenkungen ausgeschlossen, andere sollten nach Hearings auf eine Ausnahmeliste gesetzt werden. Geplant ist, die Zollsenkungen in fünf gleichen Jahresraten erfolgen und gegenüber allen GATT-Mitgliedern gelten zu lassen. Die Vollmachten des Präsidenten laufen im Herbst 1967 aus, falls sie nicht erneuert werden.

Auf der Ministerratstagung des GATT im Mai 1963 wurde die Eröffnung einer neuen Zollrunde, der sog. Kennedy-Runde, beschlossen. Verhandelt werden sollte:

1. über die Zollsenkung für gewerbliche Produkte,
2. über den Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen und
3. über den Zugang zu den Agrarmärkten.

Auf Drängen der USA, die ihre Vollmachten aus dem Trade Expansion Act maximal ausnutzen wollten, wurde als Arbeitshypothese eine Senkung aller Industriezölle der Verhandlungspartner um 50 % aufgestellt. Diese sogenannte lineare Zollsenkung sollte die bisher üblichen Verhandlungen nach einzelnen Zolltarifpositionen, die immer weniger Erfolge gebracht hatten, ersetzen. Ausnahmen von der linearen Zollsenkung sollten auf ein Minimum beschränkt werden. Außerdem sollte in Disparitätsfällen, in denen erhebliche Unterschiede in den Zollsätzen zweier Länder für die gleiche Position bestehen, das Land mit den niedrigeren Zollsätzen zu einer geringeren Zollsenkung berechtigt sein. Für den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse wurden keine Regeln vereinbart; das gleiche trifft für den Zugang zu den Agrarmärkten zu.

ZOLLENKUNGEN AUF DEM GEWERBLICHEN SEKTOR

An der Arbeitshypothese der 50%igen linearen Zollsenkungen wurde festgehalten. Diese wird aber nicht zu einer allgemeinen Reduktion der Zollsätze um 50 % führen, da die lineare Methode durch die Existenz von Ausnahmelisten und die Berücksichtigung von Disparitäten zu einer geringeren Zollreduktion führt. Zunächst stand die Lösung der Disparitäten-

bitraf

WIR LIEFERN:

- Fernsprech-Anlagen
- Elektrische Uhrenanlagen
- Uhrensäulen
- Feuermelde-Anlagen
- Oberfall- und Einbruch-Meldeanlagen
- Wächterkontroll-Anlagen
- Zellerfassungs-Anlagen
- Fernwirk- und Datenübertragungsanlagen
- Lichtsignal-Anlagen
- Verkaufsautomaten
- Postalia-Frankiermaschinen

**TELEFONBAU UND NORMALZEIT
FRANKFURT/MAIN**

RE 4/13

frage im Mittelpunkt der Verhandlungen. Der Zolltarif der USA und der gemeinsame Außenzolltarif der EWG unterscheiden sich zwar in der durchschnittlichen Zollbelastung nicht sehr stark. Die Durchschnittszollbelastung der USA ergibt sich aber aus vielen hohen und vielen niedrigen Zollsätzen. Die Zollmauer der USA weist also viele Zacken auf und wirkt in der Praxis weitaus protektionistischer als die Zollsätze der EWG, die nur wenig differenziert sind.

Als rechnerisches Kriterium schlug die EWG zunächst vor, daß eine Disparität dann angenommen werden sollte, wenn ein Vergleich der Zollsätze für das gleiche Produkt zwischen den drei Hauptverhandlungspartnern EWG, USA und Großbritannien ergibt, daß der höhere Zollsatz über 30% liegt und außerdem zehn Zollpunkte höher ist als der niedrigere. Nach dieser Regel hätte die EWG sehr viele Disparitäten geltend machen können, wäre selber aber ungeschoren geblieben, da sie kaum Zollsätze hat, die 30% übersteigen. Wegen des Widerstands der USA gegen das „30-10“-Verfahren wurde vorgeschlagen, von einer Disparität nur dann zu sprechen, wenn der Zollsatz eines Partners doppelt so hoch ist wie der des anderen und die Differenz absolut größer ist als zehn Zollpunkte. Bei bestimmten Rohstoffen sollte die zweite Bedingung entfallen.

Eine Überprüfung der rund 1000 Disparitätsfälle hat ergeben, daß bei den betreffenden Waren, bei denen die EWG auf Grund der Disparität gegenüber den USA eine niedrigere Zollsenkung vornehmen könnte, überwiegend Drittländer Hauptlieferanten der EWG sind. Diese Länder drohten, Zollkonzessionen zurückzunehmen, wenn ihre Exportinteressen bei der Senkung der EWG-Zölle nicht in vollem Umfang berücksichtigt werden. Diese Situation machte bilaterale Verhandlungen zwischen der EWG und diesen Ländern erforderlich.

Was die Ausnahmelisten betrifft, so sollten sie so klein wie möglich gehalten werden und nur Positionen aufweisen, bei denen eine Halbierung der Zollsätze aus übergeordneten nationalen Interessen nicht möglich erschien. Die Ausnahmelisten der USA, der EWG, Großbritanniens, Japans und Finnlands wurden am 16. November 1964 im GATT-Sekretariat eingereicht. Sie wurden in einem Rechtfertigungsverfahren von den Partnern überprüft. Daraus resultierte bis jetzt noch keine Kürzung der Listen, doch ist es nicht ausgeschlossen, daß diese noch in weiteren Verhandlungen auf bilateraler Basis erfolgen wird. Die Listen enthalten auch Teilausnahmen, bei denen eine Zollsenkung zwischen 1% und 49% erfolgen kann, sowie bedingte Ausnahmen, bei denen der Zollabbau von Konzessionen der Handelspartner abhängig gemacht wird.

DER ANGRIFF AUF DIE NICHTTARIFÄREN HANDELSHEMMNISSE

Die Verhandlungen über die nichttarifären Handelshemmnisse wurde mehreren Unterausschüssen übertragen. Sie erfolgen teils bilateral, teils multilateral. Die Bedeutung der nichttarifären Handelshemmnisse wächst mit fortschreitendem Abbau der Zölle, da sie an die Stelle der Zölle treten können.

Verhandelt wird vor allem über folgende Fragen:

1. Zollwertbestimmungen (z. B. American Selling Price)
2. Öffentliches Auftragswesen (z. B. Buy American Act)
3. Anti-Dumping-Bestimmungen
4. Ausweich-Klauseln (escape clause der USA)

Nach dem American Selling Price System werden für bestimmte Waren, überwiegend organische Chemikalien, nicht die Preise der ausländischen Exporteure als Zollwert angenommen, sondern die oft wesentlich höheren Inlandspreise entsprechender amerikanischer Produkte. Dadurch wird die Zollbelastung oft verdoppelt oder sogar verdreifacht. Die USA scheinen zu Konzessionen bereit zu sein. Falls sie unnachgiebig bleiben, besteht die Gefahr, daß die EWG verschiedene Chemikalien und Farben auf ihrer Ausnahmeliste beläßt.

Nach dem Buy American Act dürfen die amerikanischen Bundesbehörden bei ihren Käufen ausländische Angebote nur berücksichtigen, wenn der Preis amerikanischer Angebote wesentlich unterboten wird.

Der Präferenzsatz amerikanischer Angebote beträgt bei Aufträgen des Verteidigungsministeriums 50%. Eine de facto Diskriminierung ausländischer Anbieter bei öffentlichen Aufträgen besteht aber auch in zahlreichen anderen Ländern, ohne daß dort eine gesetzliche Grundlage vorhanden wäre. Diese Tatsache erleichtert den USA die Verteidigung ihrer Politik.

Die Anti-Dumping-Praxis der USA wirkt sich ebenfalls in vielen Fällen handelshemmend aus. Die Verfahren zur Feststellung, ob in einem bestimmten Fall Dumping vorliegt oder nicht, sind langwierig und kostspielig. Während der Feststellungszeit wird die endgültige Verzollung ausgesetzt. Stellt sich heraus, daß Dumping vorgelegen hat, so werden die Anti-Dumping-Zölle rückwirkend erhoben. Die EWG verfügt noch über kein einheitliches Anti-Dumping-Recht, wodurch ihre Verhandlungsposition in dieser Frage geschwächt ist. Es bleibt abzuwarten, ob Fortschritte möglich sind, wenn der Ministerrat der EWG den neuen Anti-Dumping-Entwurf der EWG-Kommission verabschiedet hat.

Die Ausweichklausel (escape clause), die die USA in alle Handelsverträge einbauen, gestattet den Behörden, auch Zölle, die im Rahmen des GATT gebunden sind, wieder zu erhöhen, wenn steigende Importe die Binnenproduktion schädigen oder gefährden. Diese Klausel mindert den Wert der amerikanischen Zollkonzessionen für die GATT-Partner durch die Unsicherheit, die sie hervorruft. Die Beibehaltung dieser Vorschrift könnte zur Folge haben, daß auch andere GATT-Partner nach dem Grundsatz der Reziprozität Ausweichklauseln einführen.

Auch Zollerhebungsmodalitäten, die aus besonders komplexen gesundheitspolizeilichen oder konsularischen Formalitäten bestehen, wirken handelshemmend und werden zur Zeit untersucht.

DER KAMPF UM DIE AGRARMÄRKTE

Die Verhandlungen auf dem Agrarsektor bereiten besondere Schwierigkeiten. Bis jetzt bestehen noch grundsätzliche Unterschiede in den Auffassungen der wichtigsten Export- und Importländer.

Nach dem Beschluß des GATT-Ministertreffens im Mai 1963 wurde als Ziel der Verhandlungen festgelegt „annehmbare Bedingungen des Zugangs zu den Weltmärkten für Agrarprodukte und eine wesentliche Entwicklung und Expansion des Handels mit diesen Produkten zu erreichen“. Die EWG als größter Importeur von Agrarprodukten weist darauf hin, daß die Weltmarktpreise für Agrarprodukte nicht nur durch die Importbeschränkungen der Einfuhrländer verfälscht werden, sondern auch durch die Exportsubventionen der großen Erzeugerländer. Diese erzielen infolge von nationalen Preisstützungsprogrammen wachsende Überschüsse, die auf den Weltmarktpreis drücken.

Die EWG schlägt deshalb vor, alle Maßnahmen zum Schutz der Landwirtschaft, die in allen Erzeuger- und Verbraucherländern bestehen, im GATT zu konsolidieren. Der jeweilige nationale Schutz für ein bestimmtes Agrarprodukt soll an dem Unterschied zwischen dem jeweils höheren Inlandspreis und dem Weltmarktpreis gemessen werden. Diese Stützungsmaßnahme (montant de soutien) soll zunächst für drei Jahre auf der Basis der Reziprozität eingefroren werden. Die EWG kann allerdings ihren jeweiligen montant de soutien erst rechnerisch erfassen, wenn sie über ein einheitliches Preisniveau verfügt. Bei Getreide ist das jetzt der Fall, aber noch nicht bei anderen Agrarerzeugnissen, wie z. B. bei Fleisch und Milchprodukten. Die EWG ist also noch nicht in der Lage, für alle Agrarerzeugnisse konkrete, rechnerisch faßbare Angebote zu unterbreiten. Diese sollen spätestens bis zum 16. 9. 1965 im GATT vorgelegt werden. Ob dieser Termin eingehalten werden kann, ist allerdings fraglich, da mit weiteren Fortschritten in der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG vor den Wahlen in der BRD kaum gerechnet werden kann.

Die USA und andere Agrarexportländer sind an Absatzgarantien für ihren bisherigen Absatz in der EWG und in Großbritannien sowie an der Erhaltung ihres Marktanteils interessiert. Sie wollen darüber hinaus auch an dem zu erwartenden Nachfragezuwachs beteiligt werden. Sofern Agrarprodukte durch Zölle geschützt werden, wollen die Agrarexportländer nach den Regeln, die für industrielle Güter gelten, über



den Abbau der Agrarzölle verhandeln. Die EWG hat bis jetzt quantitative Absatzgarantien für Drittländer abgelehnt, da diese mit dem System der Marktordnungen nicht zu vereinbaren sind. Nach diesem System können die Absatzchancen der Drittländer in der EWG nur über eine Senkung der gemeinsamen Agrarpreise der EWG verbessert werden.

Zur Zeit werden in 12 Arbeitsgruppen Vorverhandlungen über Art und Umfang der Offerten der einzelnen Länder durchgeführt. Dabei sollen die Grundlagen für die konkreten Offerten erarbeitet werden, die im Herbst 1965 vorzulegen sind.

DIE TEILNEHMER AN DER KENNEDY-RUNDE

Wenn auch der EWG, den USA und Großbritannien infolge ihrer Anteile am Welthandel besonderes Gewicht zukommt, so darf die Beteiligung der anderen GATT-Partner an der Kennedy-Runde nicht unterbewertet werden. Erst durch ihre Teilnahme kann eine Zollsenkung im weltweiten Rahmen erzielt werden. Die teilnehmenden Länder können nach ihrer Stellung in der Kennedy-Runde in 9 Gruppen eingeordnet werden.

1. Länder, die auf dem gewerblichen Sektor eine 50%ige lineare Zollsenkung ohne Ausnahmen anbieten. Diese Gruppe besteht aus Schweden, der Schweiz, Norwegen, Dänemark, Österreich und der Tschechoslowakei. Diese Länder können jederzeit Ausnahmelisten nachreichen, falls die großen Industrienationen ihre Exportinteressen nicht durch Verkleinerung der Ausnahmelisten berücksichtigen. Die Tschechoslowakei als Staatshandelsland muß durch entsprechende Gestaltung ihrer Einfuhrpläne Importerhöhungen gewährleisten.

2. Länder, die eine lineare 50%ige Zollsenkung auf gewerbliche Güter mit Ausnahmen anbieten: USA, EWG, Großbritannien, Japan und Finnland.

3. Industrialisierte Agrarexportstaaten, denen eine lineare 50%ige Zollsenkung nicht zugemutet wird: Australien, Kanada, Neuseeland und Süd-Afrika. Diese Länder reichen eine Positivliste ein, auf der sie die Positionen bezeichnen, für die sie Zollsenkungen in unterschiedlicher Höhe anbieten.

4. Länder, die mit der EWG assoziiert sind: Türkei und Griechenland. Da diese Länder ihre höheren nationalen Zollsätze bereits an den EWG-Außenzolltarif anpassen müssen und da dessen Senkung sich automatisch auf sie überträgt, gelten sie auch ohne weiteren Beitrag als Teilnehmer.

5. Länder mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten: Spanien, Portugal und Israel. Ihnen wird ebenfalls eine lineare Halbierung der gewerblichen Zölle nicht zugemutet. Sie reichen positive Angebotslisten ein.

6. Länder, die in Verhandlungen über den Beitritt zum GATT stehen und deshalb schon Zollverhandlungen mit den alten GATT-Partnern führen müssen. Es ist vorgesehen, die Beitrittszollverhandlungen und die Zollverhandlungen im Rahmen der Kennedy-Runde für diese Länder zu verbinden. Zu dieser Gruppe gehören Argentinien, Tunesien, Irland, Jugoslawien, die Vereinigte Arabische Republik sowie Island, das den Wiederbeitritt zum GATT anstrebt. Für Island ist die Kennedy-Runde nur von Interesse, wenn es Konzessionen für den Export von Fischen erhält.

7. Das Staatshandelsland Polen möchte sich ebenfalls an der Kennedy-Runde beteiligen und von den Zollsenkungen profitieren. Es ist bereit, über Einfuhrverpflichtungen, auch wenn sie zu Lasten seiner staatlichen Einfuhrpolitik gehen, zu verhandeln; es erwartet als Gegenleistung Zollkonzessionen der übrigen GATT-Partner.

8. Die Lieferländer tropischer Produkte, z. B. Brasilien, Ceylon, Nigeria, die Dominikanische Republik, Jamaika, Indonesien, Ghana sowie die der EWG assoziierten afrikanischen Länder (einschließlich Madagaskar) sind vor allem an Zollsenkungen der Industrieländer für Tropenwaren interessiert. Sie haben sich für die Teilnahme an der Kennedy-Runde gemeldet, doch wird ihr Beitrag davon abhängen, wie weit es zu Zollsenkungen bei tropischen Produkten kommt.

9. Den Entwicklungsländern ist vor der Eröffnung der Kennedy-Runde zugestanden worden, daß sie ohne volle Gegenleistung in den Genuß der Zollkonzessionen kommen, die sich die anderen Länder in der Kennedy-Runde gegenseitig zugestehen. Es wird jedoch auch von ihnen verlangt, daß sie ihre Teilnahme erklären und zumindest beschränkte Verpflichtungen eingehen. Bisher haben 18 Länder erklärt, daß sie nach den Sonderregeln für Entwicklungsländer an der Kennedy-Runde teilnehmen wollen. Dazu gehören auch Israel, Jugoslawien und Spanien. Der Status dieser Länder als Entwicklungsländer ist jedoch nicht unbestritten.

AUSBLICK

Das konkrete Ergebnis der Kennedy-Runde läßt sich heute noch nicht voraussehen, da vor allem die Agrarverhandlungen noch nicht weit genug gediehen sind. Der Erfolg der Agrarverhandlungen wird weitgehend von politischen Entscheidungen abhängen, die noch zu fällen sind. Es steht jetzt schon fest, daß eine allgemeine Zollsenkung auf gewerbliche Produkte in Höhe von 50% infolge von zahlreichen Ausnahmen nicht zu realisieren ist. Dennoch wäre auch eine Zollsenkung in Höhe von 25% als wesentlicher Fortschritt zu bezeichnen. Die Tatsache, daß die meisten Länder an einem Erfolg der Kennedy-Runde interessiert sind, berechtigt zu der Hoffnung, daß sie trotz der noch zu erwartenden harten Einzelverhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht wird.