

P r o t o k o l l
der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation
vom 28. Oktober 1964

Vorbereitung der EFTA-Ministerkonferenz
in Genf vom 19./20. November 1964

Provisorische Tagesordnung:

1. Adoption of the Agenda

Keine Bemerkungen.

2. Activities of the Association

Keine Bemerkungen.

3. EFTA-Building

Eine Besprechung dieses Traktandums hat in der Ständigen Wirtschaftsdelegation nicht stattgefunden.

4. Consultative Committee

Die nächste Sitzung findet am 9./10. November statt.

5. Agriculture

a) First annual review:

Die Schweiz erscheint in diesem Bericht in günstigem Licht. Gewisse Empfehlungen des Berichts stehen stark unter dänischer Optik. Dies ist bei der Schweiz in bezug auf Eier der Fall. Die gegen die Agrarpolitik der EWG in der ursprünglichen Fassung enthaltene Spitze konnte weitgehend entschärft werden. Sofern eine Publikation des Berichts von den andern Ländern gewünscht wird, so ist schweizerischerseits dagegen keine Opposition zu machen.

b) Subsidized agricultural exports:

Interpretation von Art. 24 der Stockholmer-Konvention (vgl. Dokument EFTA 82/64 vom 12.10.1964). In dieser Frage steht ein dänischer Vorschlag einem schweizerischen Vorschlag gegenüber. Die Stellung der übrigen EFTA-Länder ist schwankend. So haben sich offenbar die andern skandinavischen Staaten dem dänischen Vorschlag angeschlossen.

1. Gegensätzliche Interpretation findet Art. 24, 2.: Die dänische Interpretation sieht darin eine Verpflichtung aller Länder zur schrittweisen Abschaffung von Beihilfen für Agrarausfuhren. Nach schweizerischer Interpretation handelt es sich nicht um eine rechtliche Verpflichtung, sondern ein Mandat an den Rat, die Verhandlungen über dieses Problem fortzusetzen.
2. Gegensätzlich interpretiert wird auch das Verhältnis des 2. zum 1. Absatz des Art. 24: Nach dänischer Meinung sollen gemäss dem 1. Absatz auch die traditionellen subventionierten Agrarexporte schrittweise abgeschafft werden. Nach schweizerischer Meinung sind lediglich verstärkte Beihilfen mit dem Ziel einer aggressiven Agrarexportpolitik verboten, die bisherigen Exporte und die dazu notwendigen direkten und indirekten Beihilfen jedoch erlaubt.
3. Im EFTA-Dokument 82/64, Seite 4, 12 "The Aera of General Agreement" wird unter (b) indirekt festgestellt, dass sich einheitliche Regeln nicht finden lassen. Mit der materiellen Unmöglichkeit, Art. 24, 2. zu erfüllen, stellt sich nun die Frage, ob, nachdem die verlangten Verhandlungen zu keinem Ergebnis geführt haben, die Angelegenheit nicht bei diesem Stand belassen werden soll oder welcher alternative Gehalt dem 2. Absatz des Art. 24 der Stockholmer-Konvention zu geben ist. Dänemark wünscht eine klare Feststellung, wonach Subventionen auf Agrarprodukten mit den Verpflichtungen der Konvention nicht vereinbar sind. In Fällen, in denen Subventionen gewährt werden, wären die andern EFTA-Länder berechtigt, auf Mehrheitsbeschluss des EFTA-Rates hin Gegenmassnahmen zu ergreifen. Die Schweiz ist der Meinung, dass dieses Problem der Agrarexport-Subventionen im Prinzip kein in der EFTA lösbares Problem ist, sondern in grösserem Rahmen behandelt werden muss. Sie ist nicht bereit, neue Verpflichtungen einzugehen, wie sie von Dänemark vorgeschlagen werden, hingegen wendet sie sich nicht gegen ein Fortsetzen der Zusammenarbeit mit den andern EFTA-Ländern, um Schäden zu vermeiden oder zu mildern, die in diesem Zusammenhang auftreten mögen.
Die schweizerische Stellungnahme hat ferner von der Frage auszugehen, ob ein Verbot der Subventionierung von Agrarexporten (Art. 24, 1) für die übrigen EFTA-Länder überhaupt von Vorteil ist, So würde ein Verbot der Subventionierung der schweizerischen Kartoffelexporte nach Italien überwiegend Frankreich und nicht Dänemark zugute

kommen.

Die Ständige Wirtschaftsdelegation ist der Meinung, dass an der bisherigen schweizerischen Stellungnahme festgehalten werden soll. Länder, die auf ihrem Binnenmarkt höhere Preise erzielen als auf dem Exportmarkt, lassen ihre Agrarausfuhren im Grunde ebenfalls durch die Binnenwirtschaft subventionieren, auch wenn dies nicht als Beihilfe bezeichnet wird. Art. 24 als Ganzes ist in der Weise zu interpretieren, dass der 1. Absatz als Grundsatz zu gelten hat. Diese Interpretation wird noch nicht von allen Ländern geteilt.

c) Different price levels for agricultural raw materials

Die dänische Entscheidung zum schweizerischen Vorschlag auf Schaffung eines Verfahrens, das die Beibehaltung eines Restzolles auf Grund eines Beschlusses in der EFTA erlaubt, wird auf Ende dieses Monats erwartet. Falls Dänemark positiv antwortet, stünde einzig noch Norwegen unserm Begehren auf Aenderung der Konvention ablehnend gegenüber.

Die Ständige Wirtschaftsdelegation nimmt davon Kenntnis, dass die Handelsabteilung der Abteilung für Landwirtschaft beantragt hat, den Bezugsschlüssel für Milchpulver von bisher 2 : 1 zu ändern, um dadurch der Schokolade-Industrie und der BISCOFA in dieser Frage ein gewisses Entgegenkommen zeigen zu können. Eine solche Aenderung des Bezugsschlüssels rechtfertigt sich angesichts der gegenwärtig abnehmenden Milcheinlieferungen.

6. United Kingdom surcharge on imports

Herr Direktor Stopper gibt folgende Darstellung der Situation:

1. Die wirtschaftliche Lage

Die britische Wirtschaft leidet schon seit langem unter grossen Schwierigkeiten, die verhindern, dass Grossbritannien ein normales Wirtschaftswachstum erreicht. Das geringere Wirtschaftswachstum Grossbritanniens stellt eine schwere Hypothek auch für die EFTA dar, beträgt doch das britische Volkseinkommen immer noch über 50 % des Volkseinkommens aller EFTA-Staaten,

Die Ursachen des geringeren Wirtschaftswachstums sind vor allem in folgendem zu sehen:

- a) Englands Devisenreserve ist ausserordentlich klein (eher geringer als die schweizerische Devisenreserve). Andererseits sind die Devisenumsätze, die in £ getätigt werden, selbst grösser als die Umsätze in \$.

Jede Konjunkturbelebung in England, die automatisch zu erhöhten Investitionen sowie Erhöhung der Betriebsmittel (Lager, Bedarf an Rohstoffen und Hauptmaterialien) führt, bringt die Zahlungsbilanz in Schwierigkeiten. Die erhöhten Erträge, die aus den vermehrten Investitionen resultieren, fallen erst viel später an und sind deshalb nicht in der Lage, die Zahlungsbilanz zu stützen. Deshalb ergibt sich immer wieder die Notwendigkeit, noch bevor die wirtschaftliche Belebung ihre Früchte trägt, die Konjunktur zu drosseln.

- b) Die britische Wirtschaft erscheint vielen Beobachtern als erstarrt. Im einst ersten Industrieland traten die Gegensätze zwischen Arbeitern und Unternehmern besonders scharf hervor. Der Kampf der Gewerkschaften hat zu sehr starren Regeln geführt: Die Arbeitsgebiete sind eng abgegrenzt, Ueberstunden werden oft verweigert, vielerlei Vorschriften haben zu einer Unbeweglichkeit des Arbeits-einsatzes im Kleinen und im Grossen geführt. Jeder wirtschaftliche Aufschwung zeitigt deshalb sehr früh Engpässe in Teilsektoren, die infolge der fehlenden Mobilität der Arbeitskraft in einem frühen Stadium Lohnerhöhungen und damit steigende Kosten bringen.

Die konservative Regierung ist diesen Schwierigkeiten jeweils in der Weise begegnet, dass sie die innere Wirtschaftslage den Regeln der äusseren Welt angepasst hat, d.h. sie bremste den Boom. Dieses Vorgehen war weltwirtschaftskonform, löste aber die britischen Wirtschaftsprobleme nicht.

Die Labour-Regierung wählt einen grundsätzlich andern Weg. Die Lösung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten soll im Innern gefunden werden. Die Importerschwerung um 15 % soll die Produktion im Inland beleben. Die Produktionskraft der englischen Wirtschaft soll besser ausgenützt werden.

Die Erhebung einer zusätzlichen Importabgabe von 15 % ist für ein derart aussenhandelsintensives Land wie Grossbritannien schwerwiegend. Die Importerschwerung wird sich auf die Preise auswirken. Die Unternehmer werden höhere Gewinne erzielen und entsprechend mehr investieren, was die Nachfrage nach Gütern und Arbeitskräften steigert und zu Lohnhaussen führt.

Die ausgesprochen produktionssteigernden Massnahmen, die den inflationären Gefahren entgegenwirken, werden sich erst nach längerer Frist auswirken. Die Grenzabgabe kann deshalb nur als eine längerfristige wirtschaftliche Massnahme betrachtet werden, denn kurzfristig würde sie kaum die Industrie zu vermehrten Investitionen veranlassen können. Sobald die geschilderte Belegung mit steigenden Kosten eintritt, wird es noch schwieriger sein, von der getroffenen Massnahme weg zu kommen, es sei denn, durch eine Abwertung. Würde die Erhebung der surcharge an der Grenze zum vornherein zeitlich befristet, so wäre diese Gefahr kleiner, doch fehlte dann die anregende Wirkung auf die Binnenwirtschaft.

2. Die Wirkung auf den schweizerischen Export

Es ist höchst schwierig, hier eine Prognose zu stellen. Wenn man annimmt, dass Grossbritanniens typische Zollbelastung auf Industrieprodukten bei 30 % liegt, dass der EFTA-Zoll heute noch 12 % und ab 31. Dezember 1964 noch 9 % betragen wird, so ergibt sich nach Einführung der neuen Abgabe von 15 % eine durchschnittliche Grenzbelastung von 45 % des Warenwertes, für EFTA-Waren von 27 % bzw. ab 31. Dezember 1964 von 24 %. Die erhöhte Zollbelastung, der die schweizerischen Exporte nach England ausgesetzt sind, wird den Export erschweren. Andererseits wird die Präferenz zu Gunsten der EFTA-Länder eine Verlagerung auf EFTA-Importe zur Folge haben. Ob diese Verlagerung auf EFTA-Importe geeignet ist, die verminderten Importchancen infolge des erhöhten Zolles wettzumachen oder nicht, kann im voraus nicht gesagt werden, ist aber wenig wahrscheinlich. Das Resultat hängt weitgehend davon ab, ob die mit schweizerischen Erzeugnissen konkurrierenden Produkte in England oder ausserhalb Englands hergestellt werden, und ob sich die schweizerischen Produkte derart von ihren britischen Konkurrenzprodukten unterscheiden, dass auch ein höherer Preis in Kauf genommen wird.

3. Die EFTA-Konformität der Massnahmen

Art. 19 der Stockholmer-Konvention sieht für den Fall von Zahlungsbilanzschwierigkeiten Einfuhrrestriktionen vor. Diese wären EFTA-konform. In England besteht jedoch der Apparat für mengenmässige Beschränkungen nicht mehr. Zollabgaben gelten nach englischer Auffassung als eine mildere, marktkonformere protektionistische Massnahme. Der Verstoss gegen den EFTA-Vertrag ist eindeutig, seine materielle Tragweite ist allerdings weniger einfach zu beurteilen.

In einer britischen Note wurde uns Satisfaktion in der Weise in Aussicht gestellt, dass Grossbritannien ev. gegenüber den EFTA-Staaten bereit wäre, den EFTA-Zollabbau beschleunigt durchzuführen. Der Gehalt dieser Offerte ist jedoch noch nicht klar.

Vom EFTA-Standpunkt aus ist klarzustellen, dass es sich um eine Massnahme mit ausgesprochen desintegrierender Tendenz handelt und die für die EFTA einen schweren Schlag bedeutet. Grossbritannien müsse deshalb alles tun, um dieser Wirkung entgegenzutreten und durch autonome Beschleunigung des EFTA-Zollabbaus wenigstens eine Teilkompensation zu bieten. Auf diesen Punkt wäre, neben der Befristung, der Hauptakzent zu legen.

Die Schweiz hat hingegen kein Interesse, für die EFTA eine präferenzielle Behandlung bei der Berechnung der 15 % surcharge zu fordern. Dies könnte zu einem Präjudiz für die EWG werden, beispielsweise im Fall Italien. Auch besteht innerhalb der EFTA keine Verpflichtung zur Währungshilfe. Die Schweiz ist das einzige dazu befähigte Land. England würde dadurch gezwungen, jene Länder zu diskriminieren, von denen es seine Finanzhilfe erhält.

Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Art. 19 der EFTA-Konvention wird Grossbritannien nachzuweisen haben, dass es sich wirklich um eine mildere Massnahme handelt als mengenmässige Einfuhrbeschränkungen.

Von Seiten der EFTA wird darauf zu dringen sein, dass die Massnahmen möglichst kurzfristig gehalten werden. Vielleicht kann versucht werden, eine Erklärung über deren voraussichtliches Ende zu erhalten.

Auch im GATT sind nur quantitative Restriktionen im Fall von Zahlungsbilanzschwierigkeiten vorgesehen, die dann eines waivers bedürfen.

Aus all dem ergeben sich als positive Möglichkeit für eine Teilkompensation vermehrte Argumente.

Wichtig ist, die Prozedur für die Ueberwachung der britischen Massnahmen klarzustellen. Die Basis scheint in den Art. 31 und 3 des EFTA-Vertrags zu liegen.

Der Vertreter des Vororts sieht die Massnahmen als ausserordentlich schwerwiegend an, werden doch internationale Vereinbarungen vollkommen missachtet. Die ungesunde strukturelle Wirtschaftslage Grossbritanniens lässt Labour interventionistische Mittel anwenden und sich über die EFTA- und GATT-Vereinbarungen hinwegsetzen. Dieser um internationale Verpflichtungen unbekümmerte Schlag stellt die beunruhigendste Seite der Massnahmen dar, die eine Lähmung der EFTA befürchten lässt.

Von Seiten der Industrie, insbesondere der Textilindustrie und der ihr verwandten Branchen, stellt der Vorort eine starke Beunruhigung fest. Schweizerische Firmen hatten begonnen, ihre Waren in England verzollt anzubieten. Bei pendenten Geschäften drohen dadurch Verluste.

Die von England in Aussicht gestellte teilweise Kompensation sollte weitmöglichst ausgenützt werden. Ein Zollgefälle von durchschnittlich 30 % zugunsten der EFTA-Waren wäre immerhin von einer nicht zu unterschätzenden Wirksamkeit. Unser Hinweis auf die Vertragstreue sollte bei jeder sich bietenden Gelegenheit dazu verwendet werden, um eine möglichst rasche Kompensation für die formelle Verletzung von Art. 19 des EFTA-Vertrags zu erhalten. Sonst verbliebe die Notwendigkeit, Art. 31 anzurufen, wodurch die Desintegration erweitert würde.

Auch der Vertreter des Bauernverbandes würde einen beschleunigten Zollabbau als eine wesentliche Erleichterung empfinden, stellt aber die Frage, ob dies eine realistische Forderung sein könne.

Der Vertreter des Gewerbes sieht in den Massnahmen den Beginn eines neuen Protektionismus. Die offene Vertragsverletzung stellt den zweiten grossen Schlag dar, den Grossbritannien der EFTA versetzt.

Der EFTA-Dienst macht geltend, dass sich Grossbritannien mit der Unterzeichnung der Stockholmer-Konvention auf den Weg der Integration begeben hat. Dies verpflichtet zu einem andern Verhalten, als es noch im Zeichen bilateraler Politik üblich war und erlaubt nicht mehr, zur Durchsetzung einer auf eine innere Entwicklung abgestellten Politik Massnahmen gegen den Aussenhandel einzuführen.

Formell handelt es sich um einen Fall der Verletzung von Art. 19 der Stockholmer-Konvention. Es stellt sich die Frage, ob die Konvention zu ändern ist. Der Ministerrat kann die englischen Massnahmen nicht auf Grund der bestehenden Konvention genehmigen. Der formelle Aspekt kann Anlass dazu sein, ein strikteres Verfahren zu schaffen, das angewendet würde, bevor Art. 31 zum Spielen käme.

Gegen die Kompensation durch eine unilaterale Beschleunigung des EFTA-Zollabbaus sprechen die gleichen Argumente wie gegen eine präferenzielle Behandlung der surcharge.

Eine Beschleunigung des Zollabbaus kann nicht gleichzeitig mit einer möglichst raschen Aufhebung der surcharge gefordert werden. Deshalb wäre es taktisch klüger, jetzt nicht auf das Kompensationsangebot einzugehen.

Herr Direktor Stopper fasst die schweizerische Haltung wie folgt zusammen:

Die Schweiz wird in der EFTA den geäusserten Befürchtungen Ausdruck geben. Die desintegrationistische Massnahme und die Nichtbefolgung der Vorschriften von Art. 19 haben dem Integrationsprozess der EFTA einen schweren Schlag versetzt, der die EFTA als Institution ebenso trifft wie die schweizerische Wirtschaft, die sich auf den Integrationsprozess eingerichtet hat. Eine gewisse Gutmachung durch England darf erwartet werden:

1. Eine zeitliche Beschränkung der Massnahmen ist grundsätzlich zu fordern.
2. Man wird das Ersatzverfahren für die Behandlung der Importabgabe, die an Stelle der in Art. 19 vorgesehenen Massnahmen beschlossen wurde, festlegen oder England in den Zustand der Vertragsverletzung versetzen müssen. Dieses Ersatzverfahren müsste verschärfte Bestimmungen in Verbindung mit Art. 31 vorsehen.

3. Härtefälle, die einzelne Firmen treffen, die sich auf die Integration sowie auf Art. 3 und 19 des EFTA-Vertrags verlassen haben, sind geltend zu machen.
4. Auf die Offerte einer Kompensation ist einzugehen. Ihre Tragweite ist abzuklären.
5. Die schweizerische Öffentlichkeit ist im geeigneten Moment über die schweizerische Auffassung zu unterrichten.

Die in der von der Dänischen Botschaft am 28. Oktober überreichten Note festgehaltenen Richtlinien finden die Zustimmung der Ständigen Wirtschaftsdelegation. Die Schweiz wird sich ihnen anschliessen. Zu 3) wird bemerkt, dass der eingeschobene Satzteil " - auf jeden Fall gegenüber den EFTA-Ländern -" wegzulassen ist. Bei Punkt 4) ist darauf zu achten, dass dort bei der Präsentation kein taktisch ungeschickter Widerspruch zur Forderung 3) entsteht. Punkt 5) soll noch keine ausdrückliche Androhung von Sanktionen enthalten, aber auf Art. 31 aufbauen, der die Möglichkeit einer regelmässigen Prüfung der getroffenen britischen Massnahmen durch den EFTA-Rat gibt.

Die auf der Exportseite von Grossbritannien eingeführten Massnahmen scheinen EFTA-konform, sollen aber, wie dies unter 2) im dänischen Memorandum ausgeführt wird, ebenfalls noch geprüft werden. Die englischen Massnahmen in diesem Bereich sind nur so lange anwendbar, als der drawback innerhalb der EFTA aufrechterhalten bleibt.

7. European Integration

Keine Bemerkungen.

8. European Patent Convention

Es stehen innerhalb der EWG zwei Varianten zur Diskussion, nämlich eine Doppel-Konvention und eine Sechser-Konvention mit Assoziationsmöglichkeit. Grossbritannien wird voraussichtlich versuchen, die EFTA-Länder auf eine einheitliche Haltung zu Gunsten der Doppel-Konvention zu verpflichten. Die schweizerischen Belange lassen sich nach Ansicht der Experten bei beiden Regelungen verwirklichen.

Herr Minister Jolles hat es übernommen, auf die Ministerkonferenz hin ein Exposé bereit zu stellen.

Die Ständige Wirtschaftsdelegation würde es begrüßen, wenn dieses Traktandum unter "Diverses" zur Behandlung käme.

9. World Trade questions

a) GATT: The Kennedy Round

Eine Diskussion über die Vereinbarkeit der englischen Massnahmen mit dem Ziel der Kennedy-Runde wird zu erwarten sein. Die englischen Massnahmen können in der Kennedy-Runde Gegenstand von Attacken werden, die jedoch einem Erfolg der Kennedy-Runde nicht zuträglich wären und die vor allem von Ländern ausgehen werden, die ihrerseits zum Erfolg der Kennedy-Runde wenig beizutragen bereit sind. Es ist zu hoffen, dass die englischen Massnahmen bis zum Abschluss oder wenigstens zum Inkrafttreten der ersten Zollsenkung der Kennedy-Runde aufgehoben werden können.

b) Relations with slow-developing countries

Hierüber wird sich ebenfalls eine Diskussion entwickeln mit der üblichen Forderung nach vermehrter Koordination innerhalb der EFTA, die jedoch schon bisher in konkreten Fällen meist nicht erreicht wurde.

10. Other questions

Keine Bemerkungen.