

Vertraulich

Das Programm für die kommenden GATT-
verhandlungen

Referat von Botschafter Dr. Paul R. Jolles, Direktor der Eidg.
Handelsabteilung

Der Text der Grundsatzklärung, die an der GATT-Ministerkonferenz zum Beschluss erhoben werden soll, ist anlässlich einer intensiven Arbeitstagung des GATT in Genf im Verlaufe des Monats Juli weitgehend bereinigt worden und dürfte somit kaum mehr wesentliche Aenderungen erfahren. Strittig blieb bis zum Schluss nur die von Bundesrat Brugger erwähnte Formulierung des Kernproblems, nämlich des Zusammenhangs zwischen den Währungs- und den Handelsfragen. Diese Grundsatzklärung wird sich darauf beschränken, die Zielsetzung der Verhandlungen sowie die einzubeziehenden Verhandlungsgegenstände in sehr allgemeiner Weise zu umreißen. Die Verhandlungen sollen somit die Zölle, die nicht-tarifären Handelshemmnisse, die Landwirtschaft und die tropischen Produkte beschlagen, das Funktionieren der Schutzklauseln unter den gegenwärtigen Verhältnissen überprüfen und allenfalls anpassen sowie die Möglichkeit der Entwicklungsländer, am expandierenden Welthandel teilzunehmen, durch gezielte Massnahmen verbessern. Das konkrete Verhandlungsprogramm, das unter jedem dieser verschiedenen Titel in Angriff genommen werden könnte, bleibt vorderhand ebenso offen wie die spezifischen Verhandlungsmethoden, die zur Anwendung gelangen sollen. Der Bericht des vorbereitenden GATT-Komitees, der den Ministern in Tokio vorliegen wird, enthält wenig mehr als eine Aufzählung der stark divergierenden Auffassungen, die bisher von den einzelnen Delegationen vertreten worden sind.

Trotzdem ist es angezeigt, sich schon jetzt eine möglichst klare Vorstellung über die bestehenden Möglichkeiten zu machen.



Die Schweiz wird, wenn sie nicht durch die Grossen überspielt werden soll, in der Lage sein müssen, rasch Stellung zu beziehen. Dies setzt eine genaue Kenntnis sowohl der Absichten unserer Partner wie unserer eigenen Interessenlage voraus. Die nötigen Abklärungen sind daher mit den Spitzeverbänden der Wirtschaft bereits vor einiger Zeit an die Hand genommen worden.

Kurz zusammengefasst, ergibt sich in den verschiedenen Bereichen etwa folgendes Bild:

1. Industrieller Zollabbau

Die Inkraftsetzung der Verhandlungsergebnisse der Kennedy-Runde, der Abschluss regionaler Freihandels- und Präferenzabkommen, die Einräumung von Zollpräferenzen an die Entwicklungsländer sowie namentlich die gegenwärtige Währungsfrage haben zur Folge, dass die Zölle viel an Bedeutung als handelspolitisches Schutzinstrument verloren haben. Trotzdem haben die Zölle auf einzelnen Sektoren und in einzelnen Ländern noch eine deutlich handelshemmende Wirkung. Es ist somit naheliegend, dass diese traditionellen und klassischen Handelsschranken einmal mehr Gegenstand der GATT-Verhandlungen bilden. Einer maximalistischen amerikanisch-skandinavischen These, die über einen bestimmten Zeitraum eine vollständige Beseitigung aller Zölle anvisiert, steht eine betont zurückhaltende Stellungnahme der EWG gegenüber, die auf das integrationspolitische Wesensmerkmal der Zollunion nicht verzichten zu können glaubt. Die Schweiz als Niedrigzoll-Land neigt eher der amerikanischen Auffassung zu, wenigstens im Sinne eines langfristigen Zieles. Die Verwirklichung der allgemeinen Zollfreiheit im Zuge dieser Welthandelsrunde scheint jedoch kaum realisierbar. Wir werden uns aber für einen möglichst substantiellen Abbau des Zollschatzes einsetzen. Gleichzeitig teilen wir die Auffassung der EWG, dass dieser Zollabbau nicht linear, d.h. im Sinne des gleichen Prozentsatzes für alle Länder vorzusehen wäre, sondern dass eine weltweite Angleichung der Höhe der verbleibenden Zollmauern angestrebt werden sollte. Diese Harmonisierung der Zollbelastungen könnte sektorenweise er-

folgen. Sie müsste natürlich überall zu einer Reduktion führen, d.h. es dürfte nicht die Meinung haben, dass niedrige Zölle dann auf einen höher liegenden Durchschnittszoll angehoben werden könnten.

2. Nicht-tarifäre Handelshindernisse

Mit fortschreitendem Abbau der Zollmauern hat die relative Bedeutung der NTB zugenommen. Es herrscht deshalb Uebereinstimmung, dass eine neue Zollsenkung nicht in Frage kommt, ohne dass gleichzeitig diese nicht-tarifären Handelshemmnisse abgebaut werden. Auch nach Auffassung der schweizerischen Industrie liegen die Hindernisse im internationalen Warenverkehr heute vor allem auf diesem Gebiet. Es sollen somit erstmals über diesen komplexen Bereich umfassende Verhandlungen geführt werden, wobei die Schwierigkeit vor allem darin besteht, eine Verhandlungsmethode zu finden und ein Verhandlungspaket zu schnüren, die trotz des unterschiedlichen Gewichts der einzelnen abzubauenen Massnahmen die Reziprozität, d.h. eine echte Gegenseitigkeit der Leistungen, gewährleistet.

Die Bestandesaufnahme aller als störend empfundenen NTB ist im GATT in den letzten Jahren sehr gründlich vorgenommen worden. Es handelt sich um nicht weniger als 800 Massnahmen, die in 5 Kategorien gegliedert werden können, nämlich

- Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus der direkten Beteiligung des Staates am Handel ergeben;
- Zolltechnische und Verwaltungsmassnahmen bei der Einfuhr;
- Normierungsvorschriften;
- Spezifische Ein- und Ausfuhrbeschränkungen;
- Abgaben und Gebühren, die zusätzlich zu den Zöllen auf der Einfuhr erhoben werden.

Es wird nun vorerst eine Auswahl der Massnahmen zu treffen sein, über die Verhandlungen geführt werden sollen. Die Priorität wird bei denjenigen NTB liegen, die als handelspolitische Instrumente eingesetzt werden, während Massnahmen, die primär legitimen anderen Zwecken dienen, wie beispielsweise dem Umweltschutz, dem Schutz

der Gesundheit und der Sicherheit, natürlich nicht abzubauen sind. Dagegen wird es sich darum handeln, die internationalen Wettbewerbsverhältnisse zu verbessern, indem gleichmässige Verhaltensregeln aufgestellt werden, die diskriminatorische und protektionistische Nebenwirkungen beseitigen oder mildern würden.

Im Vordergrund der Diskussion stehen Fragen der Zollbewertung, die Handhabung der Einfuhrbewilligungen, Normen und technische Vorschriften, quantitative Einfuhrbeschränkungen, Ausfuhrsubventionen und Kompensationszölle, zolltechnische, Verpackungs- und Etikettierungsvorschriften sowie die Handhabung des öffentlichen Einkaufswesens.

Für einzelne dieser Massnahmen sind bereits internationale Konventionen in Vorbereitung, insbesondere ein Normenkodex.

Schweizerischerseits liegen die Prioritäten bei den Subventionen, administrativen Massnahmen, Verpackungs- und Etikettierungsvorschriften, beim öffentlichen Einkaufswesen unserer Partnerländer, aber auch bei den Normen. Um diesbezüglich verhandlungsfähig zu sein, werden wir jedoch auf diesem Gebiet im eigenen Land eine bessere Uebersichtlichkeit herbeizuführen haben.

Eine Verhandlungsmethode könnte darin bestehen, auf einzelnen Wirtschaftssektoren alle Handelsschranken, also Zölle und NTB, gleichzeitig zu beseitigen.

Da sowohl im engen Kreise der EWG wie im weiteren Kreise der OECD Regelungen für bestimmte nicht-tarifäre Handelsschranken gesucht werden, werden wir die nötige Bewegungsfreiheit wahren, um im Einzelfall unsere Anstrengungen auf denjenigen Kreis, den weltweiten, den regionalen oder den bilateralen, zu konzentrieren, der am erfolgversprechendsten ist und uns die besseren Gegenleistungen unserer Partner einbringt.

3. Landwirtschaft

Ueber die unausweichliche Notwendigkeit, die Landwirtschaft, die in der Kennedy-Runde bekanntlich kaum berührt worden war, in die neuen Verhandlungen einzubeziehen, herrscht allgemeines Einverständnis; dagegen gehen die Meinungen, in welcher Richtung

die Bedingungen des internationalen Agrarhandels verbessert werden könnten, begreiflicherweise sehr stark auseinander. Während die aussereuropäischen Agrarexportstaaten, vor allem die USA, Kanada, Neuseeland und Australien, die Landwirtschaft den gleichen Liberalisierungsmassnahmen unterstellen möchten wie die Industrieprodukte, wird dies von den übrigen Ländern, besonders der EWG, Japan und gewissen Entwicklungsstaaten, wegen der besonderen produktions- und sozialpolitischen Verhältnisse, die diesen Wirtschaftsbereich kennzeichnen, entschieden abgelehnt. Diese Gruppe vertritt die Auffassung, dass eine Sanierung und Stabilisierung der Weltagrarmärkte durch den Abschluss von internationalen Produkteabkommen und Vereinbarungen über den Abbau konkurrierender Ausfuhrsubventionen angestrebt werden sollen. Auch gilt es heute nicht nur, Ueberschüsse durch vermehrte Lagerhaltung aufzufangen, sondern auch langfristig die Versorgung sicherzustellen. Allfällige internationale Vereinbarungen sollten jedoch die Grundprinzipien der nationalen Landwirtschaftspolitik nicht in Frage stellen.

Die Schweiz hat ein Interesse, sich aus der heftigen Auseinandersetzung, die diesbezüglich zwischen den Vereinigten Staaten und der EWG zu erwarten ist, möglichst herauszuhalten. Wir können, wie in den seinerzeitigen Verhandlungen über das Freihandelsabkommen mit der EWG, auf unsere hohen Einfuhren und den niedrigen Selbstversorgungsgrad, der nicht weiter absinken darf, hinweisen. Sollte eine internationale Stabilisierung der Agrarmärkte zustande kommen, könnten wir mit Bezug auf die Methoden des Einfuhrschutzes, die Funktion dieser Verhältnisse sind, eine gewisse Flexibilität zeigen. Unsere Haltung dürfte durch diejenige der EWG weitgehend gedeckt sein. Ferner ist eine grundlegende Veränderung der Lage in den Vereinigten Staaten eingetreten, die angesichts der kürzlich erlassenen Exportrestriktionen, die die Versorgung gewisser traditioneller Importländer ernsthaft gefährden, heute nicht mehr mit gleicher Insistenz eine Liberalisierung des Agrarhandels zugunsten des rationellsten Produzenten verlangen könnten.

4. Tropische Produkte

Die Entwicklungsländer legen einen besonderen Wert auf die Liberalisierung des Handels mit tropischen Produkten, in unverarbeitungter wie auch in verarbeiteter Form. Unsere Belastungen auf diesem Sektor sind, jedenfalls was die Rohprodukte anbelangt, im allgemeinen bescheiden; im übrigen bestehen enge Verbindungen zum Problem der Landwirtschaft, sowie der Kriegswirtschaft (Fette und Öle).

5. Bevorzugung der Entwicklungsländer

Da die Entwicklungsländer heute auch im GATT die Mehrheit besitzen, ist der Druck ausserordentlich stark, auf jedem der erwähnten Gebiete den Entwicklungsländern eine Sonderbehandlung einzuräumen. Die Erklärung von Tokio wird in ihren grundsätzlichen Zielsetzungen der Erhöhung der Devisenerlöse der Entwicklungsländer aus dem Aussenhandel und der Förderung der Diversifizierung ihrer Produktion durch aussenwirtschaftliche Massnahmen einen breiten Raum zuerkennen. Die Entwicklungsländer befürchten vor allem, dass ein weiterer Zollabbau der Industriestaaten die Präferenzmarge, die ihnen auf Grund des Systems allgemeiner Zollpräferenzen von den meisten Industriestaaten eingeräumt worden ist, reduzieren wird. Dies ist jedoch unvermeidlich, und die Zollpräferenzen für die Entwicklungsländer sind denn auch seinerzeit ausdrücklich als befristete Starthilfe bezeichnet worden. Da diese Zollpräferenzen ein einseitiges, autonomes Zugeständnis darstellen, können sie nach unserer Auffassung nicht Gegenstand der GATT-Verhandlungen bilden. Dagegen kämen gezielte Exportförderungsmassnahmen sowie eine raschere Inkraftsetzung der Verhandlungsergebnisse zugunsten der Entwicklungsländer in Frage sowie eine besondere Berücksichtigung derjenigen Produkte, die in einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft am rationellsten von den Entwicklungsländern hergestellt werden können.

Die Hauptkonzession wird jedoch im Verzicht auf die Forderung einer strengen Reziprozität der Leistungen bestehen, was nicht

ausschliessen soll, dass mit gewissen fortgeschritteneren Entwicklungsländern einzelne Zugeständnisse auf Basis der Gegenseitigkeit ausgetauscht und von diesen Ländern ebenfalls ein Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse verlangt werden könnte.

6. Verbesserung der internationalen Handelsregeln, insbesondere der Schutzklauseln

Obschon die Vereinigten Staaten ursprünglich eine generelle Reform der bestehenden Welthandelsordnung, insbesondere in Anbetracht des durch die regionalen und präferenziellen Vereinbarungen stark eingeschränkten Geltungsbereichs der Meistbegünstigungsklausel, als erforderlich bezeichneten, scheint sich die Erkenntnis durchzusetzen, dass eine allgemeine Revision des GATT-Vertrages eine Pandora-Büchse öffnen würde. Die Revisionspläne beschränken sich daher auf die Schutzklauseln, die in Art. XII und XIX des GATT-Vertrages enthalten sind und vorübergehende Beschränkungsmaßnahmen im Falle von akuten Zahlungsbilanzstörungen oder besonderen Schwierigkeiten auf einzelnen Wirtschaftssektoren zulassen.

Es kann nicht bestritten werden, dass diese beiden Artikel den heutigen Verhältnissen nicht mehr angepasst sind und in der Praxis kaum eingehalten werden. Eine Revision könnte jedoch auch auf dem Wege der Interpretation erfolgen, wobei nach schweizerischer Auffassung, die von vielen Ländern geteilt wird, vor allem folgendes zu beachten wäre:

- Sachfremde Rückgriffe auf handelspolitische Massnahmen, z.B. zur Bekämpfung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten, deren Ursachen nicht primär im Aussenhandel liegen, sind zu vermeiden;
- Eine Lockerung der Kriterien für das Ergreifen von Schutzmassnahmen sowie eine Verbreiterung des Fächers der zulässigen Beschränkungen müssten mit einer Verstärkung der internationalen Ueberwachung verbunden werden. Das Ziel muss in einer Verbesserung der Disziplin und einem vermehrten Schutz der

Welthandelsbeziehungen gegen arbiträre Eingriffe bestehen. Dies könnte durch obligatorische Vorkonsultationen, eine periodische internationale Ueberprüfung der Berechtigung und der Verhältnismässigkeit der Schutzmassnahmen, eine strikte, zeitliche Befristung sowie die Vorschrift einer Verbindung mit strukturellen internen Anpassungsmassnahmen erreicht werden. Jedenfalls wird sich die Schweiz, wie auch die EWG, dafür einsetzen, dass eine zusätzliche Liberalisierung nicht mit dem Preis einer grösseren Leichtigkeit und somit einer grösseren Unsicherheit in der Handhabung der Schutzklauseln erkaufte wird.

Universalität / Konsultationen mit EWG und EFTA

Schliesslich noch ein Wort über die Teilnehmer an der GATT-Runde und die Stellung der Schweiz zwischen den grossen Blöcken. Den Verhandlungen soll ein möglichst universeller Charakter verliehen werden; es wird daher auch den Nichtmitgliedstaaten des GATT, vor allem der Sowjetunion und der Volksrepublik China, die Möglichkeit zur Teilnahme geboten. Wie diese Länder reagieren werden, wissen wir zurzeit noch nicht, doch steht bereits fest, dass zahlreiche Entwicklungsländer, die nicht Mitglied des GATT sind, teilnehmen werden.

Die Schweiz, die für die Regelung ihrer Beziehungen zur EWG die Form des Freihandelsabkommens gewählt hatte, um ihre handelspolitische Bewegungsfreiheit zu wahren, wird als unabhängiger Verhandlungspartner auftreten. Um zwischen den Blöcken ein grösseres Gewicht zu haben, werden jedoch die EFTA-Staaten unter sich sowie mit wichtigen aussereuropäischen Industriestaaten, wie Kanada und Australien, in enger Fühlungnahme bleiben. Angestrebt wird keine gemeinsame Plattform, wohl aber eine gegenseitige Unterstützung in der Argumentation. Auch mit der EWG werden wir informelle Konsultationen pflegen, um das Ausmass der gemeinsamen Interessenlage laufend zu überprüfen.