

Protokollauszug über die Sitzung vom 28.10.1976Zu Traktandum 1: GATT-Verhandlungen

Der Vorsitzende, Direktor Jolles, weist zunächst darauf hin, dass die Fronten in der "Tokio-Runde" nun in Bewegung geraten. Zwei aktuell gewordene Fragen, nämlich die Erweiterung des Präferenzsystems und die "Zollabbauformel" stehen heute bereits zur Diskussion. Vorerst wird jedoch Botschafter Dunkel kurz den gegenwärtigen Stand der GATT-Verhandlungen skizzieren.

1 Der Stand der GATT-Verhandlungen

Botschafter Dunkel führt dazu aus, dass die eigentliche Verhandlungsphase nun unmittelbar bevorsteht. Diese Beurteilung beruht auf folgenden Feststellungen:

- Die Wahlen werden nächsten Monat in den USA entschieden, worauf die amerikanischen Unterhändler in der Lage sein werden, sich in den MTN voll zu engagieren. Der bisherige STR, Botschafter Dent, wird abtreten und auch das Verbleiben seiner Stellvertreter, Botschafter Yeutter und Walker in der Verhandlungsdelegation ist fraglich. Die bevorstehenden Neubesetzungen lassen jedoch eher eine allenfalls mit gewissen Korrekturen verbundene Bekräftigung als eine völlige Umorientierung der amerikanischen Haltung erwarten.
- Auch in der EG werden die besonders in der Kommission fälligen personellen Änderungen demnächst vorgenommen.
- Auch Japan führt gegenwärtig Wahlen durch, hat sich aber ohne Unterbruch regelmässig an den Verhandlungen beteiligt. Allerdings hat es immer wieder vorsichtig vermieden, durch besondere Initiativen hervorzustechen.



- 2 -

- Die Entwicklungsländer sind weiterhin bestrebt, auf allen Gebieten besondere Vorteile zu erwirken.

In den letzten Monaten haben sich in den MTN folgende Fortschritte abgezeichnet:

- Die Diskussionen über den Normenkodex lassen die möglichen Verhandlungsergebnisse bereits in grossen Zügen erkennen.
- Mit Bezug auf die Schutzklauseln stehen sich zwei Schulen gegenüber: Ergänzung der bestehenden Regeln oder deren vollständige Revision. Ein Hauptproblem bildet die Wahl zwischen nichtdiskriminierender Anwendung und Differenzierung nach Ländern, die den Schaden (Marktstörungen) verursachen.
- Die Landwirtschafts-Verhandlungen bleiben vorläufig blockiert. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass sie nach den amerikanischen Wahlen in Bewegung kommen. Australien und Neuseeland streben eine Grundsatzdiskussion über den internationalen Agrarhandel an - scheinen aber dennoch mehr und mehr bereit, zur Ausarbeitung spezifischer, auf den Agrarhandel abgestimmter Regeln Hand bieten zu wollen.
- Japan und die Schweiz haben kürzlich ihre Vorschläge für eine Zollabbauformel präsentiert. Die Verhandlungen werden sich voraussichtlich auf die nun vorliegenden Formeln beschränken.
- Das TNC soll eine neue Verhandlungsgruppe einsetzen, welche gewisse allgemeine GATT-Regeln überprüfen soll, die beispielsweise die Meistbegünstigungsklausel, die differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer, die Schutzklauseln bei Zahlungsbilanzproblemen, die Beilegung von Streitfällen oder die auf Exportbeschränkungen anwendbaren Vorschriften (Versorgungsproblem) etc.
- Der gegenwärtig bestehende Zeitplan zielt auf einen Abschluss der Verhandlungen im Jahre 1977 ab. Ob er eingehalten werden kann, ist bei realistischer Betrachtungsweise allerdings fraglich.

- 3 -

Herr Veyrassat erklärt, die schweizerische Industrie begrüsse die Arbeiten in den Verhandlungen. So betrachtet sie insbesondere die Ansätze zu einem Normenkodex als rationelle Lösung um die Harmonisierung auf diesem Gebiet zu fördern. Der amerikanische Vorschlag betreffend eine Interpretation der Schutzklauseln (Artikel XIX) erscheine ebenfalls prüfenswert.

2 Die Erweiterung des schweizerischen Zollpräferenzschemas

Direktor Jolles äussert sich zunächst zu den mit den Präferenzen im vergangenen Jahr gemachten Erfahrungen. Wenn der Nutzen für die Entwicklungsländer bisher verhältnismässig beschränkt blieb, waren andererseits auch die Auswirkungen auf die schweizerische Industrie kaum spürbar. In keinem einzigen Fall war die Anrufung der Schutzklauseln notwendig.

Der politische Druck der Empfängerländer im Hinblick auf eine Verbesserung und Ausweitung der Präferenzen hält jedoch schon seit Jahren unvermindert an. Ein Land wie die Schweiz muss dafür besonderes Verständnis aufbringen, da es die Bedeutung des Aussenhandels für das wirtschaftliche Wachstum aus eigener Erfahrung bestens ermessen kann. Zudem macht die Schweiz im Bereich der Finanzhilfe eine schlechte Figur, die durch eine Oeffnung unseres Marktes für Produkte aus Entwicklungsländern nach Möglichkeit korrigiert werden sollte.

Die der Ständigen Wirtschaftsdelegation vorgeschlagenen neuen Präferenzen wurden von der Arbeitsgruppe einmütig gutgeheissen. Auch voll ausgeschöpft hätten sie bloss einen bescheidenen Zollertragsausfall zur Folge (rund 6 Millionen Franken pro Jahr).

Zur Aufnahme Bulgariens und Rumäniens - das nunmehr der Gruppe der Entwicklungsländer angehört - in die Liste der begünstigten Länder lässt sich zunächst sagen, dass diese beiden Länder weniger entwickelt sind als beispielsweise Jugoslawien, mit dem sich eine etwaige Gleichbehandlung somit rechtfertigt. Auch der "burden sharing" unter den Geberländern ist heute gewährleistet und wir sollten, als neutraler Staat, nicht hinter der EG oder Japan zurückstehen.

Die Schweiz hat zudem seit jeher eine stark aktive Handelsbilanz im Verhältnis zu den beiden neu begünstigten Ländern.

Generell ist heute schon abzusehen, dass das Präferenzensystem zu gegebener Zeit über seine ursprüngliche Geltungsdauer hinaus verlängert werden muss. Dies bedeutet jedoch nicht, dass wir endgültige Präferenzen befürworten. Vielmehr sollte ein "phasing-out" vorgesehen werden, wonach die Präferenzen nach Massgabe des Entwicklungsstandes und der Konkurrenzfähigkeit der begünstigten Länder automatisch abgebaut würden. Mit der vorsorglichen Ausarbeitung eines derartigen Systems sollte nicht zugewartet werden.

Die Arbeitsgruppe wäre schliesslich damit zu beauftragen, die Möglichkeit eines Abbaus des Industrieschutzes auf den verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten sowie die Frage der Ursprungskumulation zu untersuchen.

Botschafter Dunkel weist ergänzend darauf hin, dass die Präferenzen zwar autonome Massnahmen darstellen, aber politisch gesehen, das Entgegenkommen der Industrieländer gegenüber vorranglichen Problemen der Entwicklungsländer in den MTN unter Beweis stellen. Dies dürfte den weiteren Verlauf der Verhandlungen etwas erleichtern.

Auch Direktor Winterberger stört die Lage der schweizerischen Finanzhilfe, die dem gegenwärtigen Sparwillen nicht zum Opfer fallen sollte. Er befürwortet die vorgeschlagenen Präferenzen umsomehr, als die Zollbelastung ohnehin keine ausschlaggebende Rolle mehr spielt.

Herr Dr. Veyrassat ist mit der Ausdehnung der Präferenzen auf Rumänien und Bulgarien einverstanden. In verschiedenen Wirtschaftszweigen bestehen jedoch Befürchtungen inbezug auf die Preisbildungspraktiken (Dumping) der Ostländer. Er wünscht daher, dass Rumänien und Bulgarien auf die einschlägigen Bestimmungen unserer bilateralen Abkommen mit diesen Ländern angesprochen werden.

Minister Sommaruga bestätigt, dass das Preisproblem unsere Beziehungen mit den Oststaaten seit Jahren belastet. Neue Handhaben ergeben sich jedoch vielleicht aus dem "zweiten Korb" von Helsinki (KSZE). Die EG hat gelegentlich mit gewissen Oststaaten auch Konsultationen im GATT abgehalten, worauf die Preise jeweils angehoben wurden. Auch die Schweiz könnte sich diese Erfahrungen gegebenenfalls zu Nutze machen.

Direktor Piot stellt sich den vorgeschlagenen Präferenzen nicht entgegen. Nach seiner Auffassung bewirken diese Konzessionen jedoch grundsätzlich eine weitere Erosion des landwirtschaftlichen Einfuhrregimes. Wenn auch viele dieser Produkte nicht direkt in Konkurrenz zur einheimischen Produktion stehen, ist doch ein Substitutionseffekt zu befürchten. Auch ist der Gesamtverbrauch gegenwärtig rückläufig. Es fragt sich daher, ob wir den Entwicklungseffekt dieser Massnahmen nicht überschätzen. Möglicherweise profitieren nämlich nicht die Entwicklungsländer von diesen Konzessionen sondern der Zwischenhandel. Er hätte es vorgezogen, den bisherigen Zoll aufrechtzuerhalten, dessen Erlös jedoch den Entwicklungsländern direkt zurückzuerstatten. Am wirksamsten wäre wohl, den Entwicklungsländern gewisse Marktanteile zu bestimmten Preisen zuzusichern. Schliesslich wies er auf die Situation der schweizerischen Konservenindustrie hin, die aus kriegswirtschaftlichen Gründen möglichst leistungsfähig bleiben sollte, jedoch stark belastet wird (z.B. durch die obligatorische Lagerhaltung von Weissblechen).

Laut Herrn Kaeser bezweifelt die Finanzverwaltung ernsthaft die Nützlichkeit der vorgesehenen Massnahmen, insbesondere was die Bananen anbetrifft.

Herr Wyler hebt den politischen Aspekt der Uebung hervor. Der Bauernverband beteiligt sich daran als ein Teil der schweizerischen Volkswirtschaft. Dies wurde ihm auch dadurch erleichtert, dass es sich um autonome Massnahmen handelt, die, wie er hofft, kaum schädliche Wirkungen haben werden. Das GATT ist allerdings seit einiger Zeit in den Landwirtschaftskreisen zu einem Reizwort geworden und der Verzicht auf eine Verschärfung der Schutzmassnahmen

- 6 -

in Anlehnung an das flexible EG-System wird nicht verstanden.

Vizedirektor Oggier gibt zu verstehen, dass auch das Gewerbe zur Skepsis neigt und die Argumente der Substitution sowie der Kriegswirtschaft vorbringt, um bei gewissen Positionen keine Konzessionen vornehmen zu müssen.

Herr Zwahlen weist auf die neusten internationalen Entwicklungen hin, die auf eine Verstärkung der Finanzhilfe abzielen und die Schweiz in Verlegenheit bringen könnten. Unser Land sollte daher wenigstens im Bereich der Präferenzen seine Anstrengungen konsequent fortsetzen.

Direktor Jolles erwidert, dass die Befürchtungen der schweizerischen Landwirtschaft und des Gewerbes nicht am Platze seien. Die vorgesehenen neuen Präferenzen sind politisch wichtig. Sie haben wirtschaftlich kaum mehr als marginale Auswirkungen auf die schweizerische Wirtschaft, verglichen mit den Veränderungen, die gesamtwirtschaftlich gesehen, auf uns zukommen. Kurz, auch wenn der Nutzen klein erscheinen mag, steht er in keinem Verhältnis zum Schaden, der unserem Land aus einer kleinlichen Zurückhaltung erwachsen könnte.

Was insbesondere die Landwirtschaft anbetrifft so soll in nächster Zeit die Aussenhandelspolitik in diesem Bereich als Ganzes eingehend überdacht werden. Dabei wäre eine Verfeinerung der Schutzmethoden ebenso wie eine erhöhte Flexibilität des Instrumentariums zu prüfen. Wenn im übrigen die Liste der neuen Präferenzen fast ausschliesslich Landwirtschaftspositionen enthält, so nur deshalb, weil auf allen übrigen - industriellen - Positionen bereits Präferenzen bestehen.

Botschafter Dunkel gibt ferner zu bedenken, dass das "flexible" EG-System im GATT immer wieder Anlass zu heftigen Angriffen seitens der übrigen Industrieländer gibt. Die Möglichkeiten ihres Beitrittsprotokolles werden von der Schweiz im übrigen ebenfalls mit grosser Flexibilität genutzt, um die Interessen der schweizerischen Landwirtschaft wahrzunehmen.

Abschliessend hält Direktor Jolles fest, dass die Ständige Wirtschaftsdelegation den vorgeschlagenen Massnahmen, wenn auch mit gewissen Vorbehalten, zustimmt. Die praktischen Auswirkungen der Konzessionen werden genau verfolgt werden. Die Vertreter der Handels- und Konsumentenkreise sind darüber zu orientieren, dass eine Weitergabe der Zollreduktionen, die nicht im Zwischenhandel versickern sollen, erwartet wird.

3 Die Zollabbauformel

Zunächst erinnert Botschafter Dunkel daran, dass die Schweiz ursprünglich ihre Bereitschaft angedeutet hatte, sich an einem allgemeinen Zollabbau auf null zu beteiligen. Diese einfachste aller Lösungen konnte sich jedoch in der Praxis nicht durchsetzen. Unter diesen Umständen strebt die Schweiz zumindest eine Zollharmonisierung an. Diese Auffassung - die sie mit den meisten europäischen Ländern, allen voran der EWG teilt - steht dem hauptsächlich von den Vereinigten Staaten bevorzugten linearen Zollabbau gegenüber. Wie die EG, die USA und Japan hat nun die Schweiz kürzlich eine eigene Zollabbauformel^{*)} vorgeschlagen. Indem sie eindeutig auf den Gedanken der Zollharmonisierung beruht, ist die schweizerische Formel eng mit derjenigen der EG verwandt. Ihre Anwendung würde indessen einen Zollabbau bewirken, der gesamthaft gesehen, dem Ergebnis der amerikanischen Formel näher stünde. Der schweizerische Vorschlag nimmt somit eine Art Mittelstellung zwischen den Formeln der EG und der USA ein. Weitere Vorteile dieser Formel sind ihre Einfachheit, ihre relativ leichte "Aushandelbarkeit" (durch Veränderung der Konstante 14) sowie die Tatsache, dass sie den Zollertragsausfall für die Schweiz in annehmbaren Grenzen hält. Sie schont zudem den Verhandlungswert der verbleibenden schweizerischen Zollsätze.

*) diese Formel lautet: $z = \frac{14 \cdot x}{14 + x}$ wobei $z =$ Endzollsatz
 $x =$ Ausgangszollsatz

Mit der Vorlage eines eigenen Zollabbauvorschlages bezweckte die Schweiz einerseits, sich ihre Beteiligung an den Zollverhandlungen in vorderster Front zu sichern und andererseits ihre eigenständige Verhandlungsfähigkeit (treaty making power) trotz Freihandelsabkommen mit der EG zur Geltung zu bringen.

Herr Dr. Veyrassat bezeichnet die Formel als guten Vorschlag, der unsern Verhandlungszielen entspricht. Die amerikanische Formel befriedigt nicht, da sie nur für die niedrigsten Zollansätze (unter 6,7 %) eine geringfügige Harmonisierung vorsieht. In diesen Verhandlungen sollte auch eine vermehrte Konsolidierung der ausgehandelten Zollansätze angestrebt werden, so namentlich inbezug auf die australischen und kanadischen Tarife.

Direktor Jolles stellt abschliessend fest, dass die Ständige Wirtschaftsdelegation dem schweizerischen Zollsenkungsvorschlag zustimmt und die Haltung der schweizerischen Delegation in den Zollverhandlungen billigt.