

GATT-Dienst

Bern, den 1. November 1977

Stand der GATT-Verhandlungen
November 1977

787.4.3.3

Zolltarifverhandlungen1. Der Zollabbau als Ziel und Aufgabe der Tokio-Runde

Der Zollabbau ist eines der in der Erklärung von Tokio ausdrücklich genannten Ziele der laufenden multilateralen Handelsverhandlungen. Im Unterschied zu früheren GATT-Runden treten jedoch weitere Ziele wie Abbau der nichttarifarisches Handelshindernisse, Regelungen im Agrarhandel, Neuordnung des internationalen Handelssystems etc. immer mehr in den Vordergrund.

Dennoch kommt den Zollverhandlungen eine grosse Bedeutung zu:

- einmal sind die Zölle an sich und in Anbetracht der stark unterschiedlichen Tarifprofile trotz neuerer Lage im Währungsbereich ein wirtschaftlich nach wie vor relevanter Verhandlungsgegenstand geblieben;
- sodann haben die Zollverhandlungen aber auch politisches Gewicht. Als einigermaßen "publikumwirksames" Thema und zudem klassische GATT-Domäne, werden die Zollverhandlungen nämlich vielfach (so vor allem in den USA) als eigentlicher Gradmesser für die Einstellung der beteiligten Länder zu den Verhandlungen als Ganzes verstanden.

Diese Überlegungen waren denn auch massgebend für das Zustandekommen des viel zitierten Kompromisses vom 21./22. September 1977 zwischen den USA und den EG (oder besser zwischen STR R. Strauss und dem Vizepräsidenten der EG-Kommission, W. Haferkamp). Sein Inhalt lässt sich summarisch wie folgt zusammenfassen: die USA bieten mehr Harmonisierung, die EG dagegen mehr Zollabbau. Dieser Vereinbarung scheinen im Prinzip alle in Frage kommenden Verhandlungspartner zustimmen zu

- 2 -

können, obwohl sie verschiedene z.T. sehr wichtige Einzelheiten bewusst noch offen lässt. Im folgenden sollen einige der Hauptprobleme der Zollverhandlungen - unter Berücksichtigung der Lage vor und nach dem Kompromiss - kurz skizziert werden, so namentlich:

- der allgemeine Zollabbauplan betreffend insbesondere
 - die Methode für den Zollabbau (Zollabbau-Formel);
 - die Tiefe des Zollabbaus;
 - Inkraftsetzung, Ausnahmen und Ausweichsklauseln;
- der sachliche Anwendungsbereich des Zollabbaus (Industrie, Landwirtschaft);
- der räumliche Geltungsbereich des Zollabbaus ("Nichtformel-Länder", d.h. Länder ohne gebundene Tarife, Entwicklungsländer und Ostländer).

Abschliessend soll

- die Stellung der Zolllarifverhandlungen in den MTN's und
- die Sonderprobleme sowie die grundsätzliche Haltung der Schweiz

beschrieben werden.

2. Die Verhandlungen über einen allgemeinen Zollabbauplan

2.1. Die Methode für den Zollabbau (Zollabbauformel)

Die laufenden Verhandlungen unterscheiden sich in doppelter Hinsicht von analogen Verhandlungen in früheren Runden:

- zwar soll nach Möglichkeit eine positionsweise Verhandlung vom Typ Dillon-Runde vermieden werden,
- doch bestand ursprünglich keine allgemein anerkannte Zollabbauhypothese wie zu Beginn der Kennedy-Runde (Abbau um 50 %).

Somit ist die Festlegung einer gemeinsamen - einfachen, möglichst allgemein anwendbaren - Zollabbauformel erstes Verhandlungsthema.

Nun ist bekanntlich die Tariflage der einzelnen Länder sehr unterschiedlich. Während gewisse Länder relativ homogene Niedertarife aufweisen (so z.B. Schweiz, EWG), wenden andere noch sehr heterogene Tarife an, die häufig überdurchschnittlich hohe Ansätze aufweisen (z.B. USA). Die ersteren waren daher von Anbeginn der Auffassung, der Zollabbau müsse die Tarife einander annähern, d.h. dass nicht nur die absoluten, sondern auch die relativen Unterschiede zwischen ihnen zu verkleinern seien. Sie befürworteten die Methode der "Zollharmonisierung", wonach die hohen Zollansätze stärker abgebaut würden als die niedrigen¹⁾. Länder mit hohen oder heterogenen Tarifen (so hauptsächlich die USA) vertraten dagegen ursprünglich die Auffassung, wonach praktisch sämtliche Zollansätze um einen gleichen Prozentsatz, d.h. linear zu senken seien²⁾.

Vier Länder haben offiziell Zollabbauvorschläge vorgebracht, nämlich die EWG, die USA, Japan und die Schweiz. Ferner hat Kanada allgemeine, jedoch nicht als Formel konzipierte Vorstellungen über die Zollabbauweise bekanntgegeben (vgl. Beilage). In einer ersten Verhandlungsphase geht es nun darum, anhand der vorliegenden Formeln eine einzige, gemeinsame Zollabbauweise auszuhandeln.

-
- 1) Bei der Zollharmonisierung würde z.B. ein Zollsatz von 25 % um 50 %, ein Zollsatz von 10 % dagegen nur um 20 % abgebaut.
 - 2) Der lineare Zollabbau lässt die Relation zwischen den Ausgangssätzen und den Endzollsätzen - ungeachtet des gewählten einheitlichen Abbausatzes - unverändert. Wenn z.B. Ausgangssätze von 10 resp. 20 % linear um 50 % auf 5 resp. 10 %, oder um 20 % auf 8 resp. 16 % reduziert werden, stehen sie nach wie vor zueinander im Verhältnis 1:2.

Die vier Vorschläge lassen sich kurz wie folgt beschreiben: die EWG und die Schweiz streben eindeutig eine Zollharmonisierung an. Die US-Formel ergänzt den linearen Abbau für hohe Zölle um 60 % (entsprechend der maximalen amerikanischen Zollabbaukompetenz gemäss Trade Reform Act) durch ein auf die niedrigen Zölle (ursprünglich zwischen 0 und 6,7 %, neuerdings gar zwischen 0 und 40 %) anwendbares Harmonisierungselement. Japan schliesslich kombiniert in seiner Formel den linearen Zollabbau mit der Zollharmonisierung.

Per Mitte September (d.h. vor dem Kompromiss USA-EG vom 21./22. September 1977) ergab sich somit etwa folgendes Bild: sowohl EWG wie USA hatten ihre ursprünglich vorgelegten Formeln korrigiert. Die EWG veränderte das Profil des nach ihrer Formel gegebenen Zollabbaus zwar nicht (Harmonisierung), wollte ihm aber (durch bloss dreimalige anstatt viermalige Anwendung der Formel) eine grössere "Neigung" geben, d.h. die Zölle weniger stark als ursprünglich geplant abbauen. Somit hielt sie zwar an ihrer Grundhaltung fest, sah jedoch eine weniger liberale Anwendung vor. Die USA hatten schon früh ihren ursprünglich dogmatischen Standpunkt aufgegeben und schwenkten auf eine (wenn auch beschränkte) Zollharmonisierung ein. Ihr erster Vorschlag hätte zumindest für die niedrigen Zölle (zwischen 0 und ca. 25 %) den stärksten Zollabbau bewirkt. Mit einem neuen Plan strebten sie nach wie vor den stärksten Abbau für die tiefen Sätze zwischen 0 und ca. 15 % an. Für Zollsätze zwischen ca. 15 und 25 % hätte diese Formel ähnliche Wirkungen wie diejenige der EG oder Japan gezeitigt, für höhere Zölle, d.h. für solche über rund 25 % jedoch den geringsten Zollabbau zur Folge gehabt. Die schweizerische Formel würde ihrerseits einen Zollabbau bewirken, der für Zollsätze unter ca. 12 % zwischen den (tieferen) Resultaten der letzten US-Formel und den (höheren) der EG- sowie der damit etwa vergleichbaren japanischen Formel zu liegen käme. Für höhere Zollsätze würde sie dagegen einen stärkeren Zollabbau als alle andern Formeln bedeuten.

*) von allen Formeln

Gemäss USA-EG-Kompromiss soll nun allerdings eine Harmonisierung nach schweizerischer Zollabbauformel erfolgen. Es besteht somit grundsätzlich Einigung über das massgebende Zollabbauprofil.

2.2. Die Tiefe des Zollabbaus

Auf die globale Auswirkung des Zollabbaus nach einer gemeinsamen Formel legen vor allem die USA grösstes Gewicht, da sie insgesamt substantielle Zollsenkungen anstreben, die im Durchschnitt weitergehen sollten als die Ergebnisse der Kennedy-Runde (ca. 35 %). Dafür bestehen verschiedene Gründe:

- einmal liegt der amerikanischen Verwaltung ganz einfach daran, ihre Zollabbaukompetenz von maximal 60 % möglichst voll auszuschöpfen, um intern nicht an Glaubwürdigkeit zu verlieren.
- Sodann sind die USA bestrebt, durch einen spürbaren Zollabbau die europäische "Diskriminierung" nach Möglichkeit abzubauen.
- Ferner beurteilen sie den Zollabbau generell in erster Linie aus der Sicht ihrer Exportinteressen und trauen sich zu, die protektionistischen Tendenzen ihrer Binnenwirtschaft unter Kontrolle zu halten.
- Mit einem spürbaren Liberalisierungsfortschritt würde auch das Vertrauen in einen künftigen Aufschwung des internationalen Handels und damit der Weltwirtschaft bekundet - ein Zeugnis, das aus amerikanischer Sicht als äusserst dringend und wünschbar gilt.
- Schliesslich wird auch gelegentlich hervorgehoben, dass ein global bedeutsamer Zollabbau den USA helfen könnte, ihre im Harmonisierungsfalle relativ stärkeren Zollreduktionen im Inland zu "verkaufen".

Dieser Einstellung steht diejenige der EWG weitgehend entgegen. So hatte die EWG ursprünglich kein vorgegebenes Liberalisierungsziel (es sei denn, den Abbau der hohen Zölle ihrer Partner). Sie trachtete in erster Linie vielmehr danach, ihren

für den Zusammenhalt und die Identität der Gemeinschaft als unerlässlich erachteten Zollltarif zu erhalten. Zudem bewirken die gegenwärtigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten der EG, dass momentan der Schutz vor Einfuhren gegenüber der Förderung der Ausfuhren Vorrang genießt (Wahlen in Frankreich). So geht es schliesslich der EWG im jetzigen Zeitpunkt offensichtlich mehr darum den Welthandel zu disziplinieren als ihn weiter zu liberalisieren. Sie zog daraus die Schlussfolgerung, dass ein globaler Zollabbau von rund 25 % realistischer wäre als der von den USA angestrebte. Dabei unterstützte die EWG ihre Auffassung mit dem Argument, dass ein wirksamer Zollabbau möglichst ohne Ausnahmen durchgeführt werden sollte, es ihr aber nur in einem solchen Rahmen gelingen dürfte, ohne Ausnahmen auszukommen.

Die Tiefe des im USA-EG-Kompromiss vorgesehenen Zollabbaus ist vorläufig noch weitgehend offen. Immerhin scheint man wenigstens im Sinne einer Arbeitshypothese auch diesbezüglich von der schweizerischen Formel, so wie sie von uns vorgeschlagen wurde, ausgegangen zu sein - was einem durchschnittlichen globalen Zollabbau von rund 44 % entsprechen würde. Diese Senkung könnte je nach den Umständen im weiteren Verlauf der Verhandlungen um 3 - 5 % nach unten oder oben korrigiert werden. Es ist jedoch noch nicht bekannt, ob dies durch eine entsprechende Korrektur der in der Schweizerformel figurierenden Zahl 14 oder durch einen einheitlichen Zu- resp. Abschlag auf den Ergebnissen gemäss bestehender Formel erfolgen würde.¹⁾

1) Gelegentlich kommt auch eine andere Interpretation vor. Danach hätte jeder einzelne Verhandlungspartner die Schweizerformel so anzuwenden, dass (nach entsprechender Anpassung der Zahl 14) eine Reduktion seines eigenen Zollltarifs um 44 % erreicht würde.

2.3. Ausnahmen, Inkraftsetzung und Ausweichsklauseln

Schon in der Tokio-Erklärung wird festgehalten, dass die gemeinsame Zollabbauformel (wenigstens im Industriebereich) möglichst allgemein anwendbar sein sollte. Dennoch werden Ausnahmen nicht a priori ausgeschlossen, vorausgesetzt, dass sich ihre Anzahl auf ein Minimum beschränkt. Derartige Ausnahmen mögen zwar aus der Sicht des sie anrufenden Landes wirtschaftlich gerechtfertigt sein, aufs Ganze gesehen sind sie jedoch aus mehreren Gründen höchst unerwünscht:

- sie reduzieren den globalen Effekt der Zollabbauformel;
- sie lösen praktisch mit Sicherheit eine Reihe von Retorsionsausnahmen seitens der betroffenen Partner aus - ja unter Umständen sogar eine Kettenreaktion, welche die Formel weitgehend illusorisch machen könnte;
- sie verschärfen das ohnehin heikle Problem der Reziprozitätsbemessung.

Für die EWG bildet die Ausmarchung von Ausnahmen unter den neun Mitgliedstaaten eine ernsthafte interne Schwierigkeit. Um diese zu umgehen, befürwortet Brüssel einen Zollabbau, der keine Ausnahmen notwendig machen würde.

Demgegenüber können sich die USA gemäss ihrem Trade Act nicht auf einen völligen Verzicht auf Ausnahmen verpflichten. Andere Länder, so insbesondere Kanada, sind über allfällige Ausnahmen der "Grossen" besonders besorgt und behalten sich daher vor, ihren eigenen Zollabbau den Rückwirkungen solcher Ausnahmen auf ihre spezifischen Interessen anzupassen.

Ueber die Ausnahmen von der im Kompromiss vorgesehenen Zollabbauhypothese erfolgte noch keine Einigung. Die EG streben nach wie vor eine Lösung mit einem Minimum von Ausnahmen (wenn möglich sogar überhaupt keine) an, wobei sie immerhin anerkennen, dass eine Regelung für die gesetzlich verlangten Ausnahmen insbesondere der USA zu finden sein wird. Die USA sind ihrerseits

bereit, die Ausnahmen auf ein unerlässliches Minimum zu beschränken. Als Ausgleich bieten sie vorläufig zwei Möglichkeiten an: entweder würde - gemäss einer gelegentlich von Kanada vorgeschlagenen Lösung - allen Partnern ein bestimmtes Höchstmass von Ausnahmen zugestanden (z.B. 5 % des gesamten Einfuhrvolumens) oder aber allfällige Ausnahmen wären durch einen weitergehenden Zollabbau auf anderen Positionen zu kompensieren ("no net exception").

Da nach übereinstimmender Auffassung der USA und der EWG die Zollabbautiefe von den Ausnahmen nicht oder nur in geringem Ausmass betroffen werden soll, scheint der Kompromiss der EWG nur durch ein Entgegenkommen seitens der USA inbezug auf die Staffelung der Inkraftsetzung des Zollabbaus ermöglicht worden zu sein. Danach würde die Inkraftsetzung des gesamten Resultats in zwei Hauptphasen unterteilt. So würde zunächst etappenweise und programmgemäss eine erste Abbaustranche von z.B. 26 % in Kraft gesetzt; die restlichen 14 oder 18 % in einer zweiten Phase, deren Beginn und Ablauf jedoch nach Massgabe der seinerzeitigen Weltwirtschaftslage festzulegen wäre.

Obwohl diese Methode nach Auffassung der EG den Vorteil hätte, dass zumindest die Inkraftsetzung der zweiten Zollabbauphase auch an die Erfüllung der übrigen Verpflichtungen aus den MTN geknüpft werden könnte, weist sie bedeutende Nachteile auf. So dürfte nicht nur die Festlegung der Bedingungen für die volle Inkraftsetzung des vereinbarten Zollabbaus Schwierigkeiten bereiten, sondern auch die Einigung über deren Konsequenzen: sollen diese Bedingungen für die Inkraftsetzung der zweiten Stufe massgebend sein oder für deren Aufschiebung (Notbremse)? In jedem Fall ist damit zu rechnen, dass die mit einer bedingten Inkraftsetzung verbundene Unsicherheit, die von einem bedeutenden Zollabbau erhoffte Wirkung auf die Weltwirtschaft weitgehend zunichtegemacht würde. Schliesslich scheinen auch die EG und ihre Mitgliedländer mehr und mehr einzusehen, dass ein Stehenbleiben auf halbem Weg des Zollabbaus die von ihnen angestrebte Zollharmo-

nisierung erheblich abschwächt. Es ist daher wohl nicht von ungefähr, wenn an der letzten EG-Ministerratssitzung in Luxemburg darauf verzichtet wurde, sowohl auf die Frage der Ausnahmen wie auf diejenige der bedingten Inkraftsetzung näher einzutreten, um damit die EG-Position nicht unnötig zu versteifen. Der bei dieser Gelegenheit wiederholte Hinweis auf die Notwendigkeit parallel mit den Zollverhandlungen auch Fortschritte in den übrigen Verhandlungssparten zu erzielen, scheint zudem darauf hinzuweisen, dass die EG unter Umständen die vollen Konsequenzen des Zollabbauplans annehmen könnte, sofern eine geeignete Lösung im Bereich der Schutzklauseln gefunden wird.

3. Der sachliche Anwendungsbereich (Industrie-Landwirtschaft)

Im Industriebereich soll der Zollabbauplan bekanntlich möglichst uneingeschränkt gelten. Die USA bestanden zudem ursprünglich darauf, dass er auch auf sämtliche Agrarpositionen angewendet werde. Die EWG und Japan schlossen dagegen automatische Unterstellung der Agrarzölle unter den Zollabbauplan aus. Dieser Gegensatz ist nun allerdings überholt. Es wurde ein Verfahren vereinbart, wonach im Agrarbereich bis im Januar 1978 und unter Berücksichtigung der einmal gewählten Zollabbauformel, Begehren und Offerten über Zollreduktionen im Agrarbereich ausgetauscht werden sollen. Diese Begehren werden gleichzeitig mit denjenigen über nichttarifarisches Massnahmen in diesem Bereich gestellt. Die Ergebnisse der darauf gestützten Verhandlungen könnten unter Umständen auch die angestrebten multilateralen Lösungen in den drei Bereichen Fleisch - Getreide - Milchprodukte ergänzen.

4. Der räumliche Geltungsbereich des Zollabbaus ("Nichtformel"-Länder)

Unter den sogenannten "Nichtformel"-Ländern sind drei Kategorien zu unterscheiden, nämlich Länder wie Australien, Neuseeland, welche ihre Zollansätze bisher nur zum kleinsten Teil gebunden haben, ferner die Entwicklungsländer sowie die osteuropäischen Staatshandelsländer.

- Mit Bezug auf Australien, Neuseeland etc. wäre in erster Linie eine vermehrte Konsolidierung der Zollansätze wünschbar. In diesen Ländern sind die Zölle nämlich praktisch das einzige, jedenfalls aber das am häufigsten angewendete Schutzinstrument. Sie sind daher auch meist nicht gebunden, sondern werden je nach Bedarf nach oben oder unten verändert (z.B. Australien). Unter diesen Umständen müssten Zollreduktionen auf nicht konsolidierten Zollansätzen als wertlos gelten.

Es stellt sich somit die Frage, wie auf diese Länder - deren Ausgangslagen allerdings nicht unbedingt identisch sind - eingewirkt werden soll und kann, um eine vermehrte Bindung ihrer Zölle zu erreichen, da sie sonst ohne Gegenleistung in den Genuss der unter den "Formel"-Ländern ausgetauschten Konzessionen gelangen würden. Dies würde seitens der betroffenen Länder allerdings eine gewisse Angleichung der handelspolitischen Instrumentarien an diejenigen der übrigen Länder bedingen. So ist denn auch die vor allem von Australien und Neuseeland immer wieder erhobene Forderung nach parallelen Verhandlungsfortschritten im Bereich der nichttarifaren Massnahmen zu verstehen. Andererseits verliert die hauptsächlich von Australien immer wieder vorgebrachte Behauptung, wonach es in erster Linie ein Agrarexportland sei, und daher von Konzessionen im Industriebereich nicht profitieren könne, zunehmend an Glaubwürdigkeit.

- Die Entwicklungsländer beanspruchen im Zeichen der ihnen zustehenden differenzierten Behandlung, ohne Gegenleistung in den Genuss der unter den Industrieländern ausgehandelten MFN-Konzessionen zu gelangen. Diese Forderung wird von den Industrieländern im Prinzip nicht bestritten, sofern damit nicht zusätzlich eine Bindung von bestehenden oder erweiterten Präferenzmargen verlangt wird. Fraglich ist lediglich, ob als Gegenleistung besonderer Art nicht gewisse Konzessionen von fortgeschrittensten unter den solchermaßen begünstigten Entwicklungsländern zu erwirken wären, und ob nicht auch generell

ihrerseits eine Verpflichtung erwartet werden könnte, die Zölle inskünftig nach Massgabe ihres Entwicklungsstandes sowie ihrer Konkurrenzfähigkeit zu binden und abzubauen.

- Gegenüber den industrialisierten Oststaaten werden MFN-Reduktionen ebenfalls ohne unmittelbare Gegenleistung in Kraft gesetzt werden müssen. Ein Zollabbau dieser Länder würde jedenfalls als Gegenleistung von den meisten Industrieländern prinzipiell als "non valeur" gewertet. Dies bedeutet indessen nicht, dass von den Ostländern keine angemessene Reziprozität in anderen Bereichen verlangt werden könnte, die jedoch zumindest vorläufig noch nicht endgültig umrissen werden konnten.

5. Stellung der Tarifverhandlungen in der Tokio-Runde

Wie bereits einleitend erwähnt, bildet die Zolltarifverhandlung für verschiedene Länder, insbesondere aber für die USA, einen eigentlichen Gradmesser für den Willen aller beteiligten Parteien echte Liberalisierungsfortschritte zu erzielen. Gleichzeitig geht es diesen Ländern aber auch darum, anhand der Zollverhandlungen die Glaubwürdigkeit der Tokio-Runde, ihrer Zielsetzung und ihrer Durchschlagskraft nach aussen zu festigen. Trotz ihrer im Verhältnis zu den übrigen Verhandlungsthemen verhältnismässig untergeordneten Bedeutung, gewinnt die Zollverhandlung damit - besonders in Anbetracht der ungünstigen Weltwirtschaftslage - den Stellenwert eines politischen Testfalles.

Aber auch rein technisch ist die Zollverhandlung für verschiedene andere Verhandlungssparten entweder eine richtungsweisende Orientierungshilfe oder gar eine logische Voraussetzung. So beeinflusst der Zollabbauplan nicht nur wie bereits erwähnt die Regelung der Schutzklauseln, sondern auch z.B. die Verhandlungen über mengenmässige Beschränkungen, oder die möglichen Zollabbaubehrelen im Agrarbereich. Nicht zuletzt werden sich damit verbundenen Schritte zugunsten der Entwicklungsländer (z.B. tieferer MFN-Zollabbau, beschleunigte oder allenfalls verzögerte Inkraftsetzung der Ergebnisse für

diese Länder besonders interessierende Positionen resp. Unterpositionen) auf die weiteren Gespräche über die differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer auswirken.

Die Ausarbeitung eines Zollabbauplans nimmt somit sowohl aus politischen wie aus technischen Gründen gegenwärtig eine vorrangige Stellung in den multilateralen Verhandlungen ein. Es darf als ermutigendes Zeichen gewertet werden, dass sie nun auch mit einer gewissen Priorität an die Hand genommen wird. Dies kann jedoch vorläufig nur im Sinne einer Einigung über eine lediglich als Arbeitshypothese geltende Regelung der Zollfrage geschehen. Eine endgültige Festlegung im Zollbereich ist in der Tat aus verhandlungstaktischen Gründen nur im Zusammenhang mit befriedigenden Ergebnissen in den übrigen Verhandlungssparten zu erwarten. Eine vorzeitige Uebernahme von Verpflichtungen auf diesem - aber auch auf jedem anderen - Gebiet wäre nämlich unter Umständen geeignet, die übrigen Verhandlungen lahmzulegen. Diese Erwägungen erklären denn auch, dass die Notwendigkeit von parallelen Fortschritten in den übrigen Verhandlungsbereichen immer wieder - und nicht zuletzt von der Schweiz - betont wird.

6. Die schweizerische Verhandlungsposition

a) Allgemeine handelspolitische Erwägungen

Für die Schweiz als stark exportorientiertes Land sind Erhaltung und Weiterentwicklung der Welthandelsliberalisierung lebenswichtig. Unser Land ist daher auch unbedingt an einem weiteren Zollabbau in seinen Absatzmärkten interessiert. Nach Schaffung des europäischen Freihandels, muss das Bestreben der Schweiz mit anderen Worten dahingehen, ihr ungeschmälert erhalten gebliebenes "treaty making power" für eine Verbesserung der Bedingungen ihres Handels mit den aussereuropäischen Partnern einzusetzen. Damit wirkt sie zugleich in Richtung auf ein ebenmässigeres Welthandelsregime schlechthin.

Andererseits musste die Schweiz davon ausgehen, dass ihr "negociating power" nach herkömmlichen GATT-Verhandlungsregeln (Hauptlieferant - Hauptabnehmer), seitdem die EG geschlossen auftritt, erheblich geschwunden ist. Wo es dennoch erhalten blieb, nimmt zudem das Interesse unserer Handelspartner an Zollverhandlungen mit einem Niedrigtarifland mit jeder neuen Zollrunde weiter ab. Die Schweiz musste somit schon aus ihrer Verhandlungssituation heraus darauf bedacht sein, ihre niedrigen Zollltarife möglichst zu schonen.

Zur Ueberbrückung dieser Zielkonflikte, setzte sie von Anfang an auf die Methode der Zollharmonisierung. Um die Verhandlungen in diesem Sinne zu beeinflussen und ihre Stellung im Zentrum des Geschehens möglichst zu behaupten, hat sie bekanntlich eine eigene Harmonisierungsformel vorgeschlagen, deren Ergebnisse im wesentlichen zwischen denjenigen der damaligen EWG- und USA-Formeln lagen. Wie bereits erwähnt, bildet dieser Vorschlag nun die Grundlage des USA EG-Zollkompromisses.

Diese Formel erschien aber auch gleichzeitig als Mittel zur Durchsetzung unser unmittelbaren handelspolitischen Interessen. Sie erlaubt uns in der Tat, unseren angemessenen Beitrag an einem gemeinsam unternommenen Liberalisierungsfortschritt zu leisten, ohne den noch bestehenden niedrigen Zollschatz, resp. die daraus erwachsenen Zolleinnahmen in unzumutbarer Weise aufs Spiel zu setzen.

Die Schweiz wird folglich die Aufrechterhaltung des bestehenden USA/EG- Kompromisses nach Kräften unterstützen. Er entspricht nicht nur ihren konkreten Handels- und Fiskalinteressen. Vielmehr stellt er - durch allseitige Anerkennung der Harmonisierungsmethode - einen eigentlichen Wandel in den GATT-Verhandlungsmethoden dar, der für Niedrigtarifländer und insbesondere für die kleinen unter ihnen nur von eminentem Vorteil sein kann. Dies allerdings

unter zwei Voraussetzungen, für deren Verwirklichung sich die Schweiz einsetzen wird, nämlich :

- dass der Zollabbauplan als solcher möglichst durchgehend und einheitlich im gesamten Industriebereich angewendet wird. Es gilt also zu vermeiden, dass allzu zahlreiche Ausnahmen und deren allfällige Kompensation, trotz Formel, zu einem Zollabbau "à la carte" führen. Die Schweiz beabsichtigt daher, vorerst keine handelspolitischen Ausnahmen anzumelden. Wie andere Länder behält sie sich indes selbstverständlich vor, solche Ausnahmen den unzumutbaren Ausnahmen ihrer Partner zu gegebener Zeit entgegenzuhalten.
- Die Einigung über eine Zollabbauhypothese muss geeignet sein, die übrigen Verhandlungen anzutreiben und nicht etwa sie zu behindern oder gar zu ersetzen. Die Schweiz wird sich daher wie bisher nach wie vor für parallele Fortschritte auch in den übrigen Verhandlungssparten einsetzen (Schutzklauseln, nichttarifarisches Massnahmen, rechtlicher Rahmen) und keine Zollverpflichtung ausserhalb des gesamten Verhandlungsergebnisses eingehen.

b) Besondere Probleme der Schweiz

Anders als in bisherigen Runden mit positionsweise ausgehandeltem oder linearem Zollabbau, kann die Schweiz die Zollharmonisierung nicht unmittelbar für ihre Gewichtszollansätze aushandeln, sondern lediglich für deren ad valorem Inzidenzen (da bekanntlich der Abbausatz von der Höhe des Ausgangssatzes abhängig sein wird). Dies bedingt jedoch in keiner Weise eine Umstellung unseres Zollsystems, sondern lediglich eine rechnerische Ermittlung der ad valorem Inzidenzen unserer Gewichtszölle. Ueber die dazu geeignete Methode konnte bisher eine Diskussion in Genf vermieden werden. In Anbetracht der Verhandlungsfortschritte sollten

wir jedoch bereit sein, uns diesbezüglich zu äussern. Die Schweiz beabsichtigt, folgenden Vorschlag zu unterbreiten:

- Als ad valorem Inzidenzen der schweizerischen Zollansätze wären den Verhandlungen im Prinzip die arithmetischen Durchschnitte der für mehrere Jahre (1971 - 1976 oder 1974 - 1976) in Band III der Aussenhandelsstatistik ausgewiesenen - und somit bereits allgemein bekannten - Inzidenzen zugrunde zu legen;
- die Schweiz müsste sich gleichzeitig vorbehalten, die Ergebnisse einer Formelanwendung auf diese Inzidenzen gegebenenfalls zu berichtigen, um den möglicherweise gestörten inneren Zusammenhang unserer Tarifstruktur wieder herzustellen. Sie wäre indessen bereit, diese Korrektur in der Regel durch Abrundung der errechneten neuen Gewichtszollansätze vorzunehmen.

Schliesslich beabsichtigt die Schweiz, ihre traditionellen Fiskalzölle von der Anwendung der Zollabbauformel auszunehmen. Sie wird diesbezüglich davon ausgehen, dass diese Positionen bereits vom Zollabbau sowohl der Kennedy-Runde wie des Freihandelsabkommens ausgespart worden sind. Fiskalpositionen sind übrigens auch vom allgemeinen Abkommen bis zu einem gewissen Grade geschützt. Die Schweiz wird also bestrebt sein, ihre Vorbehalte inbezug auf diese Positionen als "gesetzliche", GATT-konforme, keinesfalls aber handelspolitische Ausnahmen vorzubringen.