

**Botschafterkonferenz 1986  
Seminar Botschafter Blankart:**

Bern, 23. Juni 1986

Die bevorstehenden Handelsverhandlungen,  
nationale und allgemeine Interessen

---

**Neue Handelsverhandlungen:  
Stand der Vorbereitungen im GATT**

---

**1. Vorbemerkung**

Obwohl das Bedürfnis nach neuen Handelsverhandlungen seit längerer Zeit allgemein anerkannt ist, brauchte es ein umständliches und mehrstufiges Vorgehen<sup>1)</sup> bis im GATT die offiziellen Vorbereitungen einsetzen konnten. Nachdem verschiedene taktische Widerstände überwunden waren, wurde ein Vorbereitungsausschuss (PREPCOM) eingesetzt, der seine Tätigkeit am 27. Januar 1986 aufnahm. Die ersten sechs Sessionen (Januar bis Mai) waren einer Aussprache über die möglichen Themen, die allgemeinen Ziele sowie die Verhandlungsmodalitäten gewidmet. Nach dieser ersten, exploratorischen Phase, finden fünf weitere Sessionen (Juni bis Juli) in einer zweiten, operationellen Phase statt.

Die Arbeit des PREPCOM soll am 17. Juli mit einem Erklärungsentwurf z.Hd. der Minister abgeschlossen werden. Die Minister werden ihrerseits sodann in der Woche vom 15. September in Punta del Este, Uruguay) zusammentreten, mit dem Ziel mittels besagter Erklärung die Verhandlungen offiziell zu eröffnen. Die Dauer der eigentlichen Verhandlungen, die sich jedenfalls über mehrere Jahre erstrecken werden, steht im Moment noch nicht fest.

---

1) Die Vorstellungen der einzelnen Länder zu neuen Verhandlungen wurden dabei in Form von sogenannten Submissionen ausgetauscht. Es war dies der substantiell wohl wichtigste Teil dieses Verfahrens.

## 2. Die Verhandlungen, deren Aufgabe und Ziele

Die Komplexität der anstehenden Verhandlungen ergibt sich allein schon aus dem vorläufigen Katalog der anstehenden Themen (vgl. Beilage). Deren sehr unterschiedliche Natur zeigt, dass das Bedürfnis nach Verhandlungen hauptsächlich aus drei Gründen erwächst, nämlich:

- dem Autoritätsschwund des starren multilateralen Handelssystems unter gewandelten Verhältnissen und der daraus folgenden Unsicherheit betreffend das jeweils geltende Regime;
- der zögernden und länderweise ungleichen mengenmässigen Entwicklung des internationalen Handels;
- der zunehmenden Einwirkung handelsfremder Faktoren auf das Handelsgeschehen und -regime (Spannungen im Finanz- und Währungsbereich aber auch politische Einflüsse etc.).

Entsprechend sollten sich die völlig neuartigen Verhandlungen, die mit keiner bisherigen "Runde" vergleichbar sein dürften, auf drei Hauptaufgaben ausrichten (vgl. schweizerische Submission Paragraph 4):

- a) Die dauerhafte Verstärkung, Vertiefung und ggf. die Ausweitung des multilateralen Handelssystems, um so einen freieren Handel sowie eine stabilere und voraussehbarere Handelspolitik zu gewährleisten.
- b) Eine Verbesserung des Marktzuganges durch wechselseitigen Austausch konkreter Konzessionen in Anwendung der multilateral vereinbarten Regeln.
- c) Die Verbesserung des Umfelds in welchem sich der Handel abspielen und das Handelssystem funktionieren soll. Zu diesem Zweck sollten insbesondere die handelspolitischen Ueberlegungen inhaltlich und institutionell enger in die internationale Wirtschaftszusammenarbeit integriert werden.



Diese langfristigen Aufgaben werden allerdings ergänzt durch die Notwendigkeit, zahlreiche unmittelbar akute Handelskonflikte möglichst unverzüglich und ohne die Gesamtergebnisse abzuwarten, auszuräumen (Landwirtschaft, Textilien, Stahl etc.). Die Behandlung dieser spezifischen Fragen in kurzfristiger Sicht könnte allerdings die längerfristige Aufgabe in unerwünschter Weise präjudizieren oder mindestens zurückstellen. Tatsächliche Erleichterungen in den empfindlichsten Bereichen könnten auch die Illusionen nähren, langfristige und kohärente Gesamtlösungen seien überflüssig. Kurz- und langfristige Aufgaben drohen somit sich gegenseitig zu verdrängen.

### 3. Die Haltung der GATT-Länder

Obwohl alle GATT-Länder von der momentanen Schwäche des multilateralen Handelssystems betroffen sind - wenn auch jedes auf seine Weise -, lassen sich deren Vorstellungen über neue Verhandlungen vorläufig noch kaum auf einen Nenner bringen.

- Die USA streben unverhohlen neue Marktzugänge an. Diese Offensive wird indessen von zahlreichen Ländern als "Bedrohung" empfunden, zumal die USA den "systemischen" Unterbau d.h. die Abstützung ihrer Forderung durch multilaterale Regeln unerwähnt lassen - ja gelegentlich zu verstehen geben, dass sie ihre Ziele notfalls auch bilateral und ausserhalb des GATT durchzubringen bereit wären.
- Die EG, intern kaum zu Einigungen über konstruktive Erneuerungen des Systems und damit ihrer Aussenbeziehungen fähig, klammern sich an die herkömmlichen Vorschriften und weichen neuen Verpflichtungen tunlichst aus. Neue Rechte pflegen sie sich ohnehin im Vertrauen auf ihre Unantastbarkeit immer häufiger einfach "herauszunehmen".
- Japan, das vom GATT in bezug auf seine Ausfuhren stark profitiert hat, dessen Einfuhren aber zum Teil wegen seiner internen Strukturen keineswegs nachgezogen haben, vermeidet, sich zu exponieren und begnügt sich damit, den Multilateralismus

(generelle Rechte und Verpflichtungen) als Abwehr gegen allzu direkte Forderungen nach japanischen "Sonderleistungen" zu benutzen.

- Verschiedene (nicht alle) Entwicklungsländer, deren Verhandlungsgewicht in der Regel ohnehin bescheiden ist, verlangen Verhandlungsvorbedingungen, Préalables oder vertrauensschaffende Vorleistungen, um so ihre pauschale und permanente Sonderbegünstigung abzusichern, was wohl im Falle eines Erfolges ihr Interesse an den Verhandlungen wesentlich abschwächen würde.
- Die traditionelle Forderung nach einer Liberalisierung des Agrarhandels wird von Australien und Neuseeland, unterstützt von den USA und verschiedenen Entwicklungsländern wiederum mit aller Deutlichkeit erhoben.
- Mittlere Handelsnationen wie die Schweiz, andere EFTA-Länder (die sich allerdings oft stark an die EG-Thesen anlehnen) und gewisse Entwicklungsländer streben in erster Linie eine Verstärkung des multilateralen Handelssystems an, um sich damit dem unmittelbaren Kräftespiel der Machtverhältnisse soweit wie möglich zu entziehen.

#### 4. Die Aufgabe des PREPCOM

Es liegt auf der Hand, dass in den Vorbereitungsarbeiten keine Vorentscheidungen zu spezifischen Verhandlungsthemen angestrebt werden können. Das PREPCOM muss sich daher tunlichst darauf beschränken, eine Einigung anzustreben über:

- allgemeine Verhandlungsziele
- generelle Verhandlungsvoraussetzungen
- Verhandlungsthemen
- Verhandlungsmodalitäten (Organisation, Verfahren, Beteiligung)



Alle diese Fragen sind gegenwärtig noch völlig offen. Sie können folglich hier lediglich aus schweizerischer Sicht beurteilt werden:

- Das Verhandlungsziel ergibt sich aus dem unter Punkt 2 Gesagten. So sollten sich die Verhandlungen auf die Systemverbesserung, Erleichterungen des Marktzuganges und auf die sachliche wie institutionelle Integrierung der handelspolitischen Ueberlegungen in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen ausrichten. Das angestrebte Ergebnis sollte die Wiederherstellung einer vollen und ausschliesslichen Anwendung der multilateralen Regeln auf einen freieren internationalen Handel sein. Zuwiderlaufende Massnahmen wären alsdann entweder an die Regeln anzupassen oder abzuschaffen.
- Als Verhandlungsvoraussetzungen können ein Standstill sowie die Möglichkeit interimistischer Regelungen für akute Konflikte für die Dauer der Verhandlungen sein.
- Die Modalitäten müssten Gewähr dafür bieten, dass unter der Oberleitung eines koordinierten "Verhandlungsausschusses" ein Gremium für mindestens jede der drei Hauptstossrichtungen eingesetzt wird (Handelsregeln, Marktöffnung, handelspolitisches Umfeld).
- Ob eine ohnehin nicht abschliessende Liste der Verhandlungsthemen überhaupt wünschbar erscheint, ist noch umstritten. Die Themen könnten mit Vorteil auch bloss als Beispiele der drei Verhandlungsbereiche erwähnt werden.

## 5. Vorgehen in Genf

Die schweizerischen Vorstellungen betreffend Verhandlungsziele, -struktur und -modalitäten, die im wesentlichen schon in unserer Submission dargelegt worden waren, stiessen nicht sogleich auf Verständnis - sei es, dass dem politisch-taktische Erwägungen oder einfach Routine entgegenstanden. Nach einer ersten Phase wiederholter und womöglich auf den Empfänger massge-

schneiderter Erklärungen auf verschiedensten Ebenen und in mehreren Hauptstädten, gelang es, in Genf zusammen mit acht weiteren Delegationen einen gemeinsamen, den von uns angestrebten Aufbau folgenden, vorläufigen Erklärungsentwurf vorzulegen (vgl. Beilage). Dieses erste Dokument seiner Art scheint gegenwärtig zu einer der wichtigsten Diskussionsgrundlagen zu werden. Als nächstes geht es nun darum, diesen Entwurf mittels Anpassung noch offener Einzelheiten zu präzisieren und ihn damit, unter Mitwirkung von weiteren Delegationen, so insbesondere gewisser Entwicklungsländer, zu konsolidieren. Damit bezwecken wir nicht nur möglichst ausgereifte und tragfähige Grundlagen für die Ministertagung in Punta del Este auszuarbeiten, sondern auch durch eine überzeugende Anwendung echten Multilateralismus das für fruchtbare Verhandlungen nötige gegenseitige Vertrauen aufbauen zu helfen.

BeilageVorläufige Diskussionspunkte und Verhandlungsthemen

- Ziele der neuen Handelsverhandlungen
- Standstill
- Rollback
- Behandlung der Entwicklungsländer
- Schutzklauseln
- Agrarhandel
- Streitbeilegung
- Tropische Produkte
- Mengenmässige Beschränkungen und andere nichttarifarisches Massnahmen
- Subventionen
- Zolltarife
- Abkommen aus der Tokio-Runde
- Strukturanpassung und Handelspolitik
- Handel mit Fälschungen und andere Fragen des geistigen Eigentums
- Export von auf den Binnenmärkten verbotenen Produkten
- Textil und Bekleidung
- Exportkredite für Investitionsgüter
- Fragen des Handels mit Produkten auf Rohstoffbasis
- Wechselkursschwankungen und ihre Auswirkungen auf den Handel
- Dienstleistungen
- GATT-Art. XVII (Staatshandel)
- GATT-Art. XXIV (Freihandel, Zollunion)
- Neue Verhandlung von Zollkonzessionen (GATT-Art. XXVIII)
- Funktionieren des GATT-Systems

- Nofifikationen und Ueberwachungsverfahren
- Kompensationsgeschäfte
- Handel mit Hightech-Produkten
- Handelsbezogene Investitionsfragen
- Privatewirtschaftliche Handelsbeschränkungen
- Zusammenhang zwischen neuen Verhandlungen und der Situation im monetären und Finanzbereich
- ....
- Andere Themen
- Verhandlungsmodalitäten und institutionelle Vorkehrungen
- Beteiligungen an der Verhandlung

NB: Die Reihenfolge der Liste ist willkürlich und nicht unbedingt im Sinne einer Prioritätsordnung zu verstehen.



Présentation d'un projet de déclaration ministérielle  
élaborée par neuf Parties contractantes

Monsieur le Président,

J'ai l'avantage de vous remettre ici un projet de déclaration ministérielle, élaboré par l'Australie, l'Autriche, le Canada, la Finlande, l'Islande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède et la Suisse. Je le présente en tant que dernier des co-auteurs de la liste des pays que je viens de mentionner. Ce travail a été entrepris afin de contribuer au processus préparatoire et tient compte des discussions des Hauts fonctionnaires, des échanges de vues au PrepCom et des contacts informels. Ce document qui est, aux yeux de leurs auteurs, une base de discussion a pour but de présenter en particulier une structure de la déclaration, une définition des objectifs des mesures d'accompagnement du processus préparatoire et des thèmes de la négociation.

Vous constaterez que le papier contient un certain nombre de parenthèses dans un domaine où les discussions préliminaires n'ont pas été épuisées pour permettre à ce stade déjà une esquisse de texte. Il va de soi que ce texte ne constitue pas une position complète et définitive des co-auteurs en la matière, mais bien plutôt une contribution constructive au processus préparatoire devant nous permettre, à nous tous, de terminer notre mandat dans les délais.

Je pars de l'idée que les autres co-auteurs désireront peut-être s'exprimer à ce sujet - que ce soit aujourd'hui ou pendant ces prochains jours.

(M. l'Ambassadeur Girard)

June 11, 1986

Director Général  
General Agreement on Tariffs  
and Trade  
Geneva

Please find enclosed a draft Ministerial Declaration which the countries listed below submit to assist the informal preparatory process.

These countries would appreciate if you would circulate this document as a non-paper to all participants in the preparatory process.

Australia

Austria

Canada

Finland

Iceland

New Zealand

Norway

Sweden

Switzerland

## Draft Ministerial Declaration

## 1. The Ministers:

Recognize the urgent need to take a major initiative to revitalize the multilateral trading system so that it is responsive to the structural changes in the world economy in this and into the next century;

Have considered the recommendations for the program of negotiations by the Preparatory Committee;

Note that governments have indicated their intention to enter into multilateral trade negotiations in the framework of the GATT; and

DECLARE the negotiations open and their intention to conclude the negotiations in [ , , ].

OBJECTIVES

2. The negotiations shall seek to bring about increased competitiveness, enhanced economic flexibility, and, through expansion of world trade, lead to economic growth, to the mutual benefit of national economies. The negotiations shall aim:

-- to improve and strengthen the multilateral trading system based on GATT with a view to increase the consistency and unity of the system, the stability and the predictability of trade relations between governments, and to bring about a wider coverage of world trade by agreed multilateral disciplines;

-- to liberalize access to markets by further reduction or elimination of tariffs, quantitative and other non-tariffs measures and obstacles with a view to promote, through the expansion of trade, economic growth, structural adjustment, and higher standards of living; and

-- to ensure that GATT plays its proper role and that trade policy aspects are better reflected in the international economic cooperation.



-2-

### STANDSTILL AND ROLLBACK

3. In order that the Negotiations be conducted upon as firm a basis as possible, Ministers reaffirm their resolve to contain protectionist pressures and to adhere to the principles and rules of the GATT.

They consider that an effective commitment on standstill and rollback of protectionist trade measures is desirable to create a positive climate and further the achievement of the overall objectives of the trade negotiations.

Accordingly:

I. Each participant in the negotiations agrees, commencing immediately and continuing until the formal completion of the negotiations:

- (a) Not to take any restrictive or distorting trade measures that are not based on the provisions of the GATT system. (The GATT system includes the General Agreement and agreements, arrangements and other instruments under GATT auspices).

- (b) That, in the exercise of its GATT rights, each participant will make determined efforts to avoid introducing measures that adversely restrict or distort international trade; and, that any such measures will not go beyond what is necessary to remedy specific situations as provided for in the GATT system.

- (c) In all areas under negotiation participants agree not to take measures with a view to improving national negotiating positions.

II. Each participant in the negotiations further agrees to ensure that, at the latest by the formal completion of the negotiations, all trade measures should be phased out or brought into conformity with the provisions of the GATT system, having regard to the results of the negotiations.

III. The Trade Negotiations Committee will decide upon the appropriate surveillance mechanism to monitor the undertakings agreed upon in the previous paragraphs. Each participant shall notify any action it takes that is relevant to these undertakings. Any participant may bring to the attention of the surveillance body any measures it believes contradicts these undertakings and adversely affects its trade interests. The GATT Secretariat is encouraged to provide relevant documentation to the surveillance body.



-3-

STRENGTHENING THE GATT SYSTEM

4. The negotiations shall aim at improving and strengthening the multilateral disciplines applied to international trade. To this end, negotiations to achieve agreed interpretations or to amend GATT rules, and to elaborate disciplines in aspects of trade not adequately covered by the current disciplines will be undertaken in the following areas:

(a) Safeguards - The negotiations on safeguards shall aim at reestablishing the central role of the GATT with regard to the application and surveillance of safeguard measures by developing a comprehensive understanding covering the use of all forms of safeguard actions.

The understanding on safeguards:

-- shall be based on the principles of the General Agreement;

-- shall contain, inter alia, the following elements: transparency, coverage, objective criteria for action including the concept of serious injury or threat thereof, temporary nature, degressivity and structural adjustment, compensation and retaliation, and notifications, consultation, multilateral surveillance and dispute settlement; and

-- shall clarify and reinforce the disciplines of the General Agreement and be binding on all contracting parties.

(b) Subsidies and Countervailing Measures - Negotiations on subsidies and countervailing measures shall be based on a review of Articles VI and XVI and the MTN agreement on subsidies and countervailing measures with the objective of improving GATT disciplines relating to all subsidies and countervailing measures that affect international trade, particularly to the reduction and elimination of export subsidies.

(c) GATT Articles - Participants shall review existing GATT provisions and disciplines, and, as appropriate, undertake negotiations on those dealing with...

(d) Services - Participants shall aim to establish a multilateral framework of principles and rules for the conduct of trade in services and to ensure improved opportunities for trade by negotiations within the framework of the GATT, while taking into account the requirements of regulatory principles directed toward achieving policy objectives that are commonly considered to be legitimate.



-4-

(e) Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, including Counterfeit - Negotiations shall develop improved international discipline aimed at reducing distortions and impediments to international trade arising from the misuse and infringement of intellectual property rights, including counterfeit, by elaborating GATT rules and procedures relating to this matter. In particular, an effective agreement on broadly acceptable rules dealing with the international trade aspects of commercial counterfeiting should be reached as soon as possible. Such negotiations would be without prejudice to other complementary initiatives that may be taken in the WIPO and elsewhere to deal with other aspects of the question.

(f) MTN Agreements - Negotiations shall aim to improve, clarify, or expand, as appropriate, agreements and arrangements negotiated in the Tokyo Round of Multilateral Negotiations.

(g) Investments related trade measures - Negotiations should examine, in a balanced manner, the adequacy of existing GATT rules related to the trade restrictive and distorting effects of investment related trade measures.

(h) Agriculture - [the negotiations should aim at achieve greater liberalization for trade in agriculture on the basis of the Ministerial declaration of 1982 and the recommendation adopted by the CONTRACTING PARTIES at their 40th Session.]

[In view of the especially high level of restrictions and distortions in the specific area of agricultural trade Ministers firmly committed to a process of reform. Ministers undertook to achieve a phase out of agricultural export subsidies over a 10-year period.]

The negotiations shall aim to bring all measures affecting import access and export competition in agriculture under strengthened and more operationally effective GATT rules and disciplines, taking as a key element the recommendations of the Contracting Parties in 1984 and taking into account the elaborative work on possible negotiating options carried out by the GATT Committee on Trade in Agriculture. The aim of negotiations will be to liberalize access to markets and to eliminate the use of subsidies in agricultural trade.]

(i) Countertrade - Negotiations should examine the scope for application of GATT rules and disciplines to countertrade practices with a view to the coordinated reduction or elimination of government mandated countertrade transactions.

(j) Dispute settlement. Negotiations shall aim at improving the rules and the procedures of the dispute settlement process that, together with strengthened substantive rules resulting from the negotiations, will ensure the prompt and effective resolution of trade disputes.



MARKET ACCESS

5. The negotiations shall aim to liberalize further and improve access to markets on as broad a basis as possible and to increase the predictability and security of market access conditions thereby promoting an expansion in the level of world trade. Without prejudice to future decisions on modalities, this will be accomplished, inter alia by negotiations in the following areas:

(a) Tariffs -- negotiations shall aim by appropriate methods, at the reduction and removal of tariffs, including high tariffs and tariff escalation. Emphasis shall be given to the expansion of the scope of tariff bindings among all participants;

(b) Non-Tariff Measures -- negotiations shall aim at the substantial reduction and elimination of non-tariff barriers, including quantitative restrictions; especially those of discriminatory nature;

(c) Textiles and clothing -- Negotiations shall aim at formulating modalities for liberalization of trade in textiles and clothing;

(d) Tropical Products -- Attention shall be given to the reduction and elimination of various barriers to trade in tropical products; and

(e) Resource based products -- Attention shall be given to the reduction and elimination of various barriers to trade in resource based products.

IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF THE MULTILATERAL TRADING SYSTEM

6. In order to improve the effectiveness of the multilateral trading system, the negotiations shall aim:

- (a) to enhance the surveillance by the GATT of trade policies and practices, their impact on the functioning of the multilateral trading system;

- (b) to improve the overall functioning and decision making of the GATT system, inter alia, through the involvement of Ministers; and

- (c) to strengthen the relationship of GATT with its counterparts responsible for monetary and financial policies to ensure the coherence of global economic policies.

### NEGOTIATING PRINCIPLES

8. The negotiations shall be conducted on the basis of mutual advantage and commitment in order to ensure benefits to all in a manner consistent with the principles of the general agreement. The negotiations should be considered one undertaking; however, multilateral agreements, especially those on issues of an institutional character, reached at an early stage may be implemented on a provisional basis by mutual agreement prior to the formal conclusion of the negotiation, it being understood that such provisional agreements should not affect the outcome of the negotiations in the same or in other areas and that such agreements will be consolidated with other results of the negotiations.

9. Ministers reaffirm the principle of special and differential treatment as embodied in Part IV of the General Agreement and in the Enabling Clause of 1979. Contributions made by developing countries should not harm their development, financial and trade needs. It is recognized, however, that this should not prevent solutions to particular problems being found on a genuinely multilateral basis that will be of maximum benefit to all countries. The achievement of the objectives of these negotiations will result in the greater participation of the more economically advanced developing countries in the framework of obligations under the GATT.

### PARTICIPATION AND ORGANIZATION

10. The Ministers hope that the negotiations will involve the active participation of as many countries as possible and agree that the negotiations will be open for participation to... Participation in negotiations relating to the amendment or application of GATT provisions or the negotiation of new provisions will, however, be open only to contracting parties.

11. A Trade Negotiations Committee is established, with authority, taking account of the present Declaration, inter alia:

(1) to elaborate and put into effect detailed trade negotiating plans;

(2) to establishing negotiating groups on the following issues:

[o  
o  
o  
o]



-7-

[Negotiations on all aspects of trade in agriculture will be conducted in one negotiating group.]

[Issues concerning restrictions or distortions to agricultural trade may be taken up in any negotiating group where they are relevant.]

[In the light of the specific characteristics and problems of the agricultural sector, negotiations on all aspects of agricultural trade will be conducted in a single body under the authority of the Trade Negotiations Committee.]

(3) to coordinate the negotiations among groups dealing with overlapping subjects;

(4) to supervise the progress of the negotiations, including, as appropriate, the convening of meetings at the Ministerial level.

The Trade Negotiations Committee shall be open to all countries participating in the negotiations. The Trade Negotiations Committee shall hold its first meeting not later than 1 November 1986. The Trade Negotiations Committee initially will establish the organizational framework.