

Bern, den 9. Dezember 2256

An den Bundesrat

13. Dezember 1982

Ergebnis der GATT-Ministerkonferenz

Ergebnis der GATT-Ministerkonferenz

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 6. Dezember 1982  
(Beilage)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Protokollauszug (Antrag ohne Beilagen) an:

- EVD 5 zum Vollzug
- Dep. Vorsteher 7 zur Kenntnis
- BK 3 (Br, FC, AC) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:



Bern, den 6. Dezember 1982

Da manche dieser Fragen im Zentrum des Interesses lagen und also nicht einfach übergangen werden konnten, waren eigentliche Verhandlungen auf Ministeriebene unumgänglich. Eine dieser Verhandlungen war eine vom Präsidenten zusammengestellte Gruppe von Ministern, die anfänglich auf folgende Länder und die Europäische Gemeinschaft (mit meist nur einem Vertreter) beschränkt war:

An den Bundesrat

Ergebnis der GATT-Ministerkonferenz

1. Die GATT-Ministerkonferenz dauerte vom 24. bis zum 29. November 1982, also zwei Tage länger als vorgesehen. Unter dem Vorsitz des kanadischen Aussenministers MacEachen haben über 800 Delegierte, davon etwa 80 Minister, während buchstäblich 5 Tagen und 5 Nächten ein Dokument ausgehandelt, das in seiner endgültigen Form auf nicht weniger als 17 Seiten an die 20 verschiedene Themen aufwirft; äusserlich eine wahrlich monströse Veranstaltung.
2. Der Verlauf kann wie folgt zusammengefasst werden:  
 Das in monatelangen Vorbereitungen ausgearbeitete Konferenzdokument war in doppelter Hinsicht unfertig.
  - Einmal liess es gewisse, zum Teil wichtige Punkte überhaupt offen (z.B. Streitbeilegung und Handel mit Dienstleistungen);
  - Sodann war es in seiner grundsätzlichen Ausrichtung umstritten. Von den EG lagen eine Reihe von Alternativvorschlägen vor zu Problemen wie die Reaktion auf den Protektionismus oder die Behandlung der Landwirtschaft.



Da manche dieser Fragen im Zentrum des Interesses lagen und also nicht einfach übergangen werden konnten, waren eigentliche Verhandlungen auf Ministerebene unumgänglich. Sie fanden in einer vom Präsidenten zusammengestellten Gruppe statt, die anfänglich auf folgende Länder und die Europäische Gemeinschaft (mit meist nur einem Vertreter) beschränkt war: USA, Japan, Schweiz (Staatssekretär Jolles), Indien, Brasilien, Philippinen; und Generaldirektor Dunkel als Vertreter des Sekretariats. Nach und nach kamen später hinzu: Kolumbien (dessen Botschafter, Jaramillo, den Vorsitz der informellen Gruppe der Entwicklungsländer innehat), Neuseeland, Australien, Schweden als Vertreter der nordischen Länder, Singapur und Argentinien. Weder die Afrikaner noch die Ostblockländer wurden beigezogen, ebensowenig übrigens wie die Minister einzelner EG-Staaten, die als Gemeinschaft durch die Kommission vertreten waren.

Diese Initiative des Präsidenten wurde leider erst am dritten Tag ergriffen, obschon es von Anfang an erkennbar war, dass Verhandlungen nur in einem kleinen Kreis geführt werden können. Sein zögerndes Vorgehen ist damit an der Verlängerung der Konferenzdauer und dem chaotisch anmutenden Endspurt mitverantwortlich. In dieser Endphase wurde die Redaktion der umstrittensten Textstellen (Absage an den Protektionismus; Streitbeilegung; Landwirtschaft) von dieser Arbeitsgruppe des Präsidenten einer unter dem Vorsitz von Staatssekretär Jolles stehenden Expertengruppe übertragen. Die Tatsache, dass sich diese intensive Verhandlungstätigkeit ausserhalb des Konferenzgebäudes

In den frühen Morgenstunden vom Montag, 29. November 1982, war der Präsident schliesslich in der Lage, das Plenum ein

abspielte und die Plenarsitzungen immer wieder hinausgeschoben werden mussten, trug viel zur Verwirrung und zum Missmut der unbeteiligten Grosszahl der Delegierten und der Presse bei.

Die - seltenen - Verhandlungspausen mussten von den Direktbeteiligten jeweils dazu benützt werden, ihnen nahestehende Delegationen zu orientieren und sich mit ihnen abzustimmen: so die EG mit ihrem fast dauernd tagenden Ministerrat, Jaramillo mit der Gesamtheit der Entwicklungsländer. Die Schweiz - die immer nur in ihrem eigenen Namen aufgetreten ist - informierte die EFTA-Länder und, zumindest in einer ersten Phase und auf ausdrücklichen Wunsch des Präsidenten, auch Australien und Neuseeland, was diese beiden Delegationen noch zusätzlich gegen den Vorsitzenden aufbrachte.

Trotz anfänglich recht ermunternden Fortschritten, kam es in der Verhandlungsgruppe mehrmals zu eigentlichen Krisen, die alles Erreichte wieder in Frage stellten. Wie üblich wurden die Vertreter der Entwicklungsländer von ihrer Gruppe gelegentlich desavouiert und mussten Zugeständnisse zurückziehen. In der Schlussphase war es aber eindeutig die EG, welche mit ihrer Intransigenz die Konferenz an den Rand des Scheiterns brachte. Da sich die Amerikaner und schliesslich auch die Entwicklungsländer genügend flexibel zeigten, um das Ergebnis nicht zu gefährden, stand die EG als massiver Bremsklotz da, und es soll eines Telephonanrufs von Präsident Mitterrand aus Indien bedurft haben, um schliesslich ein Einlenken zu bewirken.

In den frühen Morgenstunden vom Montag, 29. November 1982, war der Präsident schliesslich in der Lage, dem Plenum ein



- ./.
- ./.
- Dokument zur Annahme durch Konsensus vorzulegen (Beil. 1).
- In seinen begleitenden "Schlussfolgerungen (Beil. 2) hob er vereinbarungsgemäss die Bedeutung des Textes als gemeinsame Stellungnahme gegen den Protektionismus und als Festsetzung der Prioritäten für die GATT-Tätigkeit der 80er Jahre hervor. Gleichzeitig relativierte er den Abschnitt über den Abbau GATT-widriger Massnahmen mit dem Hinweis, es brauche dafür wohl einige Zeit. Andererseits konnte er den Abschnitt über Schutzklauseln (Verhandlungsmandat mit Frist bis Ende 1983) etwas anreichern mit der Forderung nach einem Zwischenbericht per Juli 1983 und der Feststellung, dass sich das Verhalten der Vertragsparteien bereits in der Zwischenzeit am Erklärungstext auszurichten habe, d.h. also, dass neue Schutzmassnahmen die verschärften Kriterien zu beachten und die entsprechenden internationalen Kontrollen zu akzeptieren hätten. Da in diesem Text Selektivität zwar impliziert, aber nicht erwähnt ist, wären eigentlich einseitige Schutzmassnahmen gegen einzelne Länder weiterhin verpönt.

- ./.
- Erst nach formeller Annahme der vom Präsidenten solchermaßen ergänzten Erklärung kamen die Delegationen dazu, ihre Bemerkungen anzubringen (Beilagen 3). So zunächst Australien, um das papierene Ergebnis als vage und zweideutig zu diskreditieren, da es keine Agrarverhandlungen vorsehe und über Protektionismus, Schutzklauseln usw. nur Gemeinplätze enthalte. Australien könne sich folglich nicht damit solidarisieren. Sodann die EG, die auf Veranlassung von Frankreich (namentlich die Bundesrepublik, die Niederlande und im GATT eine Ministerkonferenz ohne klares, operationelles Ziel abzuhalten, hat ihre Bestätigung gefunden.

Dänemark haben diese Bemerkung nicht verlangt, sie aber auch nicht verhindert) ihre Interpretation des Konferenztextes zu Protokoll gaben. Diese Erklärung ändert zwar nichts am Text, der ausdrücklich angenommen wird, wiederholt jedoch die Vorbehalte, die auf Betreiben der EG zu den abgeschwächten Formulierungen geführt haben: So stelle die Verurteilung der protektionistischen Massnahmen lediglich eine Verpflichtung zu "bestem Bemühen" dar; ferner bestehe weiterhin keine Bereitschaft, Agrarverhandlungen aufzunehmen; und schliesslich sei in Streitfragen die Blockierung von Entscheidungen zwar zu vermeiden, doch hätten die Parteien weiterhin das Recht, bei der Ausarbeitung der Empfehlungen mitzuwirken.

Im übrigen meldeten sich Länder, wie die Oststaaten, vor allem aber die Entwicklungsländer, zum Wort, die nicht unmittelbar an den Verhandlungen beteiligt gewesen waren und ihrem diesbezüglichen Unmut Luft machten, wobei die Entwicklungsländer gleichzeitig auch ihre Vorbehalte zu einer GATT-Tätigkeit im Dienstleistungsbereich anbrachten.

3. Die Beurteilung dieser Konferenz und ihrer Ergebnisse ist nicht ganz so einfach, wie es sich die Presse gelegentlich gemacht hat. Politische und sachliche Dimensionen, positive und negative Aspekte sind zum Teil eng miteinander verflochten, ja bedingen sich gegenseitig. Sicher wäre es falsch, zu behaupten, man hätte das Ganze auch billiger und einfacher haben können, oder, wie es Herr Jobert zu formulieren beliebte, die Konferenz sei inopportun und folglich unnötig gewesen - oder umgekehrt. Immerhin: Unsere eigene Skepsis, im GATT eine Ministerkonferenz ohne klares, operationelles Ziel abzuhalten, hat ihre Bestätigung gefunden.



Jede Beurteilung muss berücksichtigen, dass

- diese Konferenz unter betont ungünstigen weltwirtschaftlichen Begleitumständen abgehalten wurde und insofern im eigentlichen Sinne eine - allerdings bewusste - Herausforderung darstellte;
- wohl selten eine internationale Konferenz auf dieser Ebene und in so kurzer Zeit derart zahlreiche, trotz intensivster Vorbereitung immer noch zum Teil hart umstrittene Themen auf verbindliche Art zu bearbeiten hatte.

Es lässt sich allerdings nicht bestreiten, dass das Ergebnis vor allem in operationeller Hinsicht die Erwartungen (nicht nur diejenigen der Schweiz) bei weitem nicht alle erfüllt hat. Die Regelung der Schutzklauselnfrage ist einmal mehr vertagt worden, eine konstruktive Verbesserung der Nord-Süd-Handelsbeziehungen steht immer noch aus und eine klare Entscheidung zugunsten einer Oeffnung der GATT-Tätigkeit auf neue Gebiete wurde nicht erreicht. Doch können diese Sachfragen, die - sofern der dafür nötige politische Wille vorhanden ist - jederzeit nachgeholt werden.

Die GATT-Konferenz hatte die politische Aufgabe, das Vertrauen in den offenen Welthandel und die Funktionsfähigkeit des GATT-Systems wieder herzustellen und dadurch ein positives Signal zu setzen, welches die Investitionstätigkeit ermutigen würde. Der allgemeine Teil der Erklärung enthält zwar eine zutreffende weltwirtschaftliche Lageanalyse, aus der sich die Untauglichkeit protektionistischer Massnahmen zwingend

gesichert. Dafür haben die Amerikaner erreicht, dass bei der  
 ergibt. Die politische Erklärung beinhaltet denn auch  
 eine deutliche Absage an den Protektionismus und  
 entsprechende Verpflichtungen für das handelspoliti-  
 sche Verhalten. Die Tatsache jedoch, dass diese  
 Erklärungen Gegenstand eines langen Feilschens bil-  
 deten und eine redaktionelle Abschwächung erfuhren,  
 sowie die ständigen Bemühungen Joberts, das Konferenz-  
 ergebnis herunterzuspielen und damit im voraus seine  
 Missachtung zu verharmlosen, haben weitherum Skepsis  
 verursacht.  
 Politisch ungünstig ist somit die Art und Weise, wie  
das Ergebnis zustande gekommen ist, sowie der Eindruck  
 - um nicht zu sagen der Katzenjammer - den es bei  
 gewissen Teilnehmern zu hinterlassen droht. Die EG  
 hat ihre Geschlossenheit zwar gewahrt; ein Ausbre-  
 chen Frankreichs konnte aber nur unter Bezahlung  
 eines hohen politischen Preises vermieden werden.  
 Die EG, die sich gegenüber den Entwicklungsländern  
 bekanntlich als ausgesprochen aufgeschlossen zu pro-  
 filieren sucht, musste das Odium auf sich nehmen,  
 als protektionistischste Gruppe angesehen zu werden.  
 Indem sie sich als Sündenbock konstituierte, gelang  
 es zum Beispiel Japan, sich völlig aus der Schuss-  
 linie zu halten.

Die USA mussten ihrerseits ihre Ziele stark zurück-  
 stecken. Weder in der Frage der Schutzklauseln noch  
 in derjenigen der Subventionen, geschweige denn in  
 bezug auf den Nord-Süd-Handel, ist ihnen ein Durchbruch  
 gelungen. Sie mussten sich glücklich schätzen, dass  
 eine Studie über Dienstleistungen überhaupt erwähnt  
 und als Arbeitsprogramm angenommen wurde. Die spätere  
 Aushandlung eines Liberalisierungsabkommens in diesem  
 Bereich im Rahmen des GATT ist dagegen noch keineswegs  
 gelungen.



gesichert. Dafür haben die Amerikaner erreicht, dass bei der Landwirtschaft die Fronten etwas in Bewegung gekommen sind und jetzt auch über Exportsubventionen gesprochen werden kann. Es bleibt nun die entscheidende Frage im Raume, ob das Ergebnis der GATT-Konferenz genügt, um der Verwaltung die nötigen Argumente im innenpolitischen Kampf gegen den Protektionismus zu liefern. Im amerikanischen Kongress hat sich nämlich eine gefährliche Zahl protektionistischer Vorstösse angeballt.

Der schlechte Eindruck, den die amerikanischen Parlamentarier, welche die offizielle Delegation nach Genf begleiteten, nach Hause genommen haben, könnte ebenso sehr wie allfällige künftige Schutzmassnahmen der EG (von denen im Europäischen Rat die Rede war) die liberalen Dämme in Washington zum Bersten bringen!

Die Entwicklungsländer sind über den tendenziellen Protektionismus der EG und die nach ihrer Auffassung zweideutige Haltung der USA zutiefst besorgt. Sie haben sich daher auf ihre traditionellen, einseitigen Forderungen versteift und keine echte Kompromissbereitschaft gezeigt. Sie haben somit als Gruppe den Schritt vom Hilfeempfänger zu einer vollwertigen Partnerschaft durch Aufnahme von Verhandlungen und Uebernahme eigener Verpflichtungen nicht gewagt und dadurch die Errichtung einer verbesserten Ausgangslage für ihren Handel mit den Industrieländern aus Mangel an Vertrauen bis auf weiteres hinausgeschoben.

Doch hatte diese Konferenz auch ihre durchaus positiven Seiten, die es verdienen, in den Vordergrund gestellt zu werden. Wichtig ist nämlich nicht nur das Wünschbare nicht Erreichte, sondern sind mindestens so sehr auch die überwundenen Gefahren.

So ist es sicher als erfreulich zu werten, dass das GATT als Vertrag und als Institution erhalten und sogar gestärkt wurde. Alternative Formulierungen, die ein unterschiedliches Verpflichtungsniveau der entsprechenden Mitgliedstaaten bedeutet hätten, sind vermieden worden. Sie hätten die Funktionsfähigkeit des GATT gefährdet. Dass jedermann



davor zurückschreckte, die Verantwortung für ein Auffliegen der Konferenz auf sich zu nehmen, und am Schluss geradezu verzweifelt bestrebt war, ein einhelliges Ergebnis zu erzielen, beweist die grosse Bedeutung, die in der heutigen Rezessionsphase einem tragbaren Welthandelssystem beigemessen wird.

Politisch wichtig ist aber hauptsächlich, dass sich die Minister unter grossem Zeitaufwand mit der anstehenden GATT-Problematik befasst haben und sich persönlich für Lösungen einsetzen. So wurde doch einmütig und vorbehaltlos der Wille bekundet, "die Handelsfriktionen abzubauen und eine Wende in den protektionistischen Tendenzen herbeizuführen" sowie "die Verpflichtungen des GATT einzuhalten und dieses Handelssystem zwecks weiterer Liberalisierung und Ausdehnung des Welthandels zu unterstützen und zu verbessern". Dieses Bekenntnis zu einer offenen Welthandelsordnung unter der Aegide des GATT ist durch keine "interpretativen Erklärungen" abgeschwächt worden; diese betrafen nicht die Zukunft, sondern die Bereinigung der Vergangenheit, d.h. den Abbau bereits bestehender GATT-widriger Schutzmassnahmen sowie den Weiterbestand einer "Grauzone", die wohl erst dann ausgemerzt werden kann, wenn eine neue Schutzklauselregelung in Kraft tritt.

Dass dieses Ergebnis langwieriger Verhandlungen bedurfte, erhöht seine Bedeutung. Die Minister haben sich die Sache nicht durch Lippenbekenntnisse leicht gemacht. Das GATT ist in ihren Erwägungen wieder an vorderste Stelle gerückt.

Auch die Tatsache, dass keine neue Ministerkonferenz anberaumt wurde, ist positiv zu werten. Die Tätigkeit des GATT soll wiederum versachlicht und nicht zum Schauplatz politischer Auseinandersetzungen gemacht werden.



4. Aus schweizerischer Sicht lässt sich zusammenfassend das Ergebnis somit wie folgt bewerten:

- Die Bestätigung des GATT und die Absage an den Protektionismus sind erfreulich und durchaus positiv zu werten. Allerdings muss sich die Tragfähigkeit dieser politischen Erklärung erst noch in Praxis erhärten. Die Auseinandersetzungen anlässlich der Tagung des Europäischen Rates zeigen, wie stark die protektionistischen Kräfte innerhalb der EG geworden sind! Es besteht eine gefährliche Wechselwirkung zum amerikanischen Kongress.
  - In operationeller Hinsicht sind die schweizerischen Erwartungen nur teilweise erfüllt worden:
    - - Die Schutzklauselnregelung ist nicht zustandegekommen, aber der Verhandlungsauftrag entspricht unseren Zielen.
    - - Das Streitbeilegungsverfahren ist gemäss den schweizerischen Vorschlägen revidiert worden.
    - - Der schweizerische Verhandlungsvorschlag für den Nord-Süd-Handel ist von einzelnen Entwicklungsländern zwar als zweckmässig beurteilt, von der Konferenz aber nicht angenommen worden; er bleibt auf dem Tisch.
    - - Bezüglich Landwirtschaft ist das Ergebnis knapp annehmbar, doch droht unsere Landwirtschaftspolitik zusätzlich unter Beschuss zu geraten.
- Die EG hat in ihrer Erklärung zum Konferenzergebnis ganz allgemein eine Ueberprüfung der Handhabung der Ausnahmebestimmungen verlangt, was allerdings eine einseitige Absichtserklärung

darstellt, die im Konferenzdokument nicht enthalten ist.

- - Die Studie über Dienstleistungen entspricht demjenigen, was aus schweizerischer Sicht im heutigen Zeitpunkt als zweckmässig erachtet wird. Sie verleiht dem GATT eine gewisse Zukunftsdynamik.

Preisüberwachen - Schliesslich darf auch auf die Tatsache hingewiesen werden, dass es der Schweiz gelungen ist, sowohl bei den Vorbereitungen wie vor allem in der Schlussphase stets im Kern der Verhandlungen mitzuwirken. Sie verdankt diese Rolle einmal ihrem aktiven Auftreten während der Vorarbeiten. Auch die Stellung als GATT-Land und der Empfang in Chillon mögen unsere Stellung diesbezüglich bis zu einem gewissen Grade begünstigt haben. Von Bedeutung war vor allem der persönliche Goodwill, den Staatssekretär Jolles sowohl beim Konferenzvorsitzenden, MacEachen, wie auch bei den übrigen Delegationschefs der wichtigsten GATT-Länder genießt und der es ihm ermöglichte, sich nicht nur für schweizerische Anliegen, sondern auch für die Erhaltung und Absicherung des GATT als Ganzes einzusetzen. Selbstverständlich verdient auch der Einsatz von Generaldirektor Dunkel besondere Anerkennung.

\* \*

\*

Ich schlage Ihnen daher die Veröffentlichung eines entsprechenden Communiqués vor (Beil. 4).

5 Beilagen

