

Die neue Zollpolitik der USA aus WTO-rechtlicher Sicht: Beurteilung und Vorgehen

Thomas Cottier

WTI WORKING PAPER SERIES
WTI working paper no. 3/2025

u^b

Die neue Zollpolitik der USA aus WTO-rechtlicher Sicht: Beurteilung und Vorgehen

Thomas Cottier*

28.4.25

Abstract

Die Zollpolitik der Trump-Administration verletzt Zollbindungen der USA in der WTO. Die exorbitanten «reziproken» Zölle verstossen sodann gegen das Prinzip der Meistbegünstigung. Gestützt auf die Rechtslage muss auf einen raschen Deal mit den USA verzichtet werden. Vielmehr sind die in der WTO vorgesehenen Verfahren der Streitbeilegung mit einer breiten Allianz gleichgesinnter WTO-Mitglieder aufzunehmen. Das Bundesgesetz überausenwirtschaftliche Massnahmen muss zum Erlass von Ausgleichsmassnahmen angepasst werden. Sodann empfiehlt sich, ein befristetes Beihilfeprogramm zur Abfederung exorbitanter Zölle schaffen und Investitionen auf den Mid-West auszurichten.

I. Anpassung oder Widerstand?	2
II. Die Rechtslage	3
A. Grundlagen	3
B. Verletzung der US-Zollbindungen	4
C. Fehlende Rechtfertigung	4
III. Das Verfahren der WTO-Streitbeilegung	5
A. Konsultationen und Verhandlungen	5
B. Das Panel-Verfahren	6
C. Ausgleichsmassnahmen	6
IV. Bilaterale Verhandlungen ausserhalb der WTO	8
V. Eine Koalition mit gleichgesinnten Demokratien	10
A. Festlegung einer abgestimmten Strategie.....	10
B. Koordiniertes Vorgehen	11
VI. Ergebnis	12

* Prof. Dr. iur Dr. h.c. mult., emeritierter Professor für Europa- und vormals Direktor des World Trade Institute der Universität Bern. Mitglied des Pools von zehn MPIA Appeal Arbitrators in der WTO. Der Artikel wurde am 28.5.25 unter dem gleichen Titel online bei weblaw im [Jusletter](#) publiziert.

I. Anpassung oder Widerstand?

1. Die Einführung hoher Schutzzölle durch die USA markiert im Jahre 2025 das Ende der *Pax Americana* – 80 Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg. Eine Periode offener Märkte in den USA kommt zum Abschluss und macht neuen Politiken der Import-Substitution Platz, mit denen im Wesentlichen das Versprechen eingelöst werden soll, die Industrie im *rust belt* der *fly-over* States im mittleren Westen der USA wieder aufzubauen. Zugleich werden hohe Zölle aus fiskalischen Gründen eingesetzt und um Konzessionen nicht-tarifärer Art und in andern Politikbereichen zu erreichen.¹ Die Zielsetzung bleibt dabei im Einzelnen unklar. Die autokratische Regierung unter Präsident Trump missachtet dabei das Völkerrecht sowie auch die *rule of law* im Inneren. *Checks and balances* der Verfassung greifen derzeit nicht mehr richtig. Der Trump Administration geht es in allen Politikbereichen vorrangig darum, die autokratische Macht des Präsidenten zu stärken und sich gegen innen wie aussen machtmässig durchzusetzen. Die Wohlfahrt des Landes steht nicht im Zentrum ihrer Bemühungen. Die am 2. April 2025 («Liberation Day») mit der Ankündigung völlig willkürlicher, massiver und disruptiver «reziproker» bilateraler Zollerhöhungen wurden am 9. April 2025 mit der damit ausgelösten und schwellenden Krise des internationalen Währungssystems prompt ausgesetzt und für die nächsten drei Monate auf 10% ad valorem festgelegt.² China wird mit einem Zoll von 125% belegt (iPhones ausgenommen). Gesamthaft ergibt sich neu ein gewichteter Durchschnittszoll von 25%.³ Noch nie in der Geschichte der internationalen Handelsbeziehungen wurden Zölle auf derart disruptive Art und Weise angedroht und eingesetzt. Der Economist bezeichnete den 2. April 2025 zurecht als «Ruination Day».⁴ Und nach den Auswirkungen auf den Finanzmarkt fragt er sich: «How much more can the system take before something really breaks?»⁵

2. Die USA ist nach der EU (und Deutschland) der zweitgrösste Handelspartner der Schweiz. Sie ist der 8. grösste Investor in den USA.⁶ Die Wirtschaftsbeziehungen sind eng. Die Kehrwende der US- Handelspolitik stellt unser Land und seine Wirtschaft vor grosse Herausforderungen. Wie soll darauf am besten reagiert werden? Soll im Alleingang und bilateral verhandelt werden oder im Rahmen einer neuen Allianz demokratischer Staaten? Welche Rolle kommt dabei der multilateralen und regelbasierten Ordnung zu? Wie muss das Verhältnis zur EU gestaltet werden, damit neue Beschränkungen seitens des wichtigsten Handelspartners vermieden werden können? Es fällt auf, dass in der bisherigen Debatte die

¹ Protectionist Policies: Back to the 19th Century, The Economist, 5. April 2025 S. 57-61.

² A time for deals: The world attends to Trump's needs, The Economist, 12. April 2025 S. 63.

³ The T-Day landing: Donald Trump whacks China, but spares others. Can America's rival fight on alone?, The Economist, 12 April 2025 S. 59-61.

⁴ Ruination Day, The Economist, 5. April 2025 S. 9; The age of chaos, The Economist, 12. April 2025 S. 9; Reed Smoot, eat your heart out: Even after the pause, America's tariffs are the most disruptive trade shock in history, The Economist, Free Exchange, id. S. 66.

⁵ Stupidly dangerous: How chaotic markets took the financial system to brink, The Economist, 12. April 2025 S. 63.

⁶ Staatssekretariat für Wirtschaft, [Aussenwirtschaft und wirtschaftliche Zusammenarbeit: USA.](#)

Rechtslage kaum zu Sprache kommt. Sie bildet die Grundlage einer Auslegeordnung und der Festlegung des weiteren Vorgehens.

II. Die Rechtslage

A. Grundlagen

3. Am Ende des 2. Weltkrieges betrug das Zollniveau unter Industriestaaten rund 40 %. Dabei handelt es sich um Steuern, die ausschliesslich auf importierten (selten exportierten) Waren erhoben werden. Importzölle begünstigen immer die inländische Produktion und sind grundsätzlich diskriminierend. Mit der Gründung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen von 1947 (GATT) wurde unter Führung der Vereinigten Staaten ein multilateraler Prozess mit dem Ziel einer schrittweisen Zollsenkung eingeleitet. In acht Handelsrunden wurden die Industriezölle im Rahmen einer transatlantischen Allianz mit der EU im Durchschnitt bis 1995 auf 4% gesenkt.⁷ Diese Verhandlungen fanden jeweils bilateral statt, in Genf oder in den Hauptstädten. Später verhandelte man eine Zollformel (sog. *Swiss formula*), die dann auf alle Zollpositionen angewandt das allgemeine Niveau senkte. Jedes Mitglied des GATT und heute der Welthandelsorganisation (WTO) hat seine eigene Zollliste, die den maximal möglichen Wert- oder Gewichtszoll der einzelnen Zollpositionen vermerkt (Art. II GATT).⁸ Angewandte Zölle können im Alltag variieren, dürfen aber dieses Mass nicht überschreiten. Sie müssen auf alle Mitgliedstaaten im Rahmen der Meistbegünstigung gleichermassen angewendet werden (Art. I GATT). Ausnahmen dazu bestehen im Rahmen von Freihandelsabkommen und Zollunionen, bei denen Zölle abgeschafft werden müssen (Art. XXIV GATT). Das WTO-Recht lässt auch Zollerhöhungen zu. Soweit ein Zoll gebunden ist, verlangt die sog. Dekonsolidierung einen ausgehandelten Ausgleich, so dass das allgemeine Zollniveau der Liste erhalten bleibt (Art. XXVIII GATT). Soweit ein Zoll nicht gebunden ist, ist ein Mitglied frei, Zölle beliebig anzuheben, wovon früher vor allem Entwicklungsländer aus fiskalischen Gründen Gebrauch gemacht haben. Weitere Zollerhöhungen sind möglich zum Ausgleich von Dumping sowie von staatlichen Beihilfen. Das WTO-Recht hat sich in all den Jahren zu einem komplexen Regelwerk entwickelt, das sich vor allem mit nicht-tarifären Handelshemmnissen beschäftigt sowie mit der Liberalisierung von Dienstleistungen (GATS-Abkommen) und dem Schutz des geistigen Eigentums befasst (TRIPS Abkommen). Es entwickelte ein rechtsförmiges System der Streitschlichtung, dem allein seit 1995 über 600 Fälle notifiziert wurden, die grösstenteils in Konsultationen und im Klageverfahren friedlich gelöst werden konnten.

⁷ Eingehend Remo Arpagaus, Zollrecht: unter Einschluss der völkerrechtlichen Grundlagen im Rahmen der WTO, der WCO, der UNCE, der EFTA und der Abkommen mit der EU, Basel 2007, Thomas Cottier und David Herren, Einleitung in Martin Kocher, Diego Clavadetscher (Hrsg), Zollgesetz (ZG), Stämpfli Handkommentar, Bern 2009 S 1-45; Thomas Cottier, Matthias Oesch, International Trade Regulation: Law and Policy in the WTO, the European Union and Switzerland, Bern London: Cameron May and Stämpfli 2005 S 577-609.

⁸ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (1994), SR 0.632.21. Die konsolidierten Zolllisten der einzelnen Mitglieder finden sich [hier](#) auf der website der WTO.

B. Verletzung der US-Zollbindungen

4. Die Vereinigten Staaten von Amerika haben ihre Zölle in der WTO zu 100 Prozent rechtlich gebunden. Die Bindung beträgt im Durchschnitt für Industriegüter 3.2% und 4.8% für Agrargüter. Die durchschnittliche Bindung beträgt 3.4%.⁹ Im Zolltarif der Vereinigten Staaten finden sich auch Bindungen über 10%, vor allem im Agrargüterbereich, vereinzelt auch bei den Industriegütern.¹⁰ Sie werden zum Schutz der eigenen Industrie, aus fiskalischen Gründen oder zur Lenkung der Wirtschaft erhoben. Die am 2. April 2025 verhängten Einfuhrzölle von 31% gegenüber der Schweiz, wie auch deren Aussetzung am 9. April 2025 auf Grund der Verwerfungen an den Finanzmärkten und die Einführung eines 10%igen Zolles auf allen Gütern für die kommenden drei Monate übersteigen die meisten Zollbindungen der USA. Die Neue Zollpolitik der USA verletzt damit Art. II des GATT. Die Zollpolitik verletzt sodann XXVIII GATT. Die für eine Dekonsolidierung von Zollbindungen vorgesehenen Verfahren und Kompensationen wurden offensichtlich nicht eingehalten. Die unterschiedlichen sog. «reziproken» Zollsätze vom 2. April verletzten auch die Meistbegünstigung und damit Art. I GATT. Das ist namentlich für das Verhältnis zur EU für die Schweiz von grosser Bedeutung. Denn diese unterliegt nach der völlig willkürlichen Zollformel für die EU 20 %.¹¹

C. Fehlende Rechtfertigung

5. Die USA haben sich bei der Androhung und Erhöhung von Automobilzöllen auf 25%¹² und der Verhängung von Zöllen in gleicher Höhe auf die Einfuhr von Stahl und Aluminium auf die nationale Sicherheit berufen.¹³ Das gleiche Argument wurde gegenüber Kanada und Mexico vorgebracht mit der Begründung, dass es hier primär um die Bekämpfung des Drogenhandels gehe. Die USA stellen sich heute auf den Standpunkt, dass die Anrufung der nationalen Sicherheit nicht justiziabel sei und dem freien Ermessen unterliegt und daher auch Zollerhöhungen über die Bindung hinaus rechtmässig sind. Das ist umstritten. Artikel XXI GATT spricht ausdrücklich von *essentiellen* Sicherheitsinteressen und lässt damit nach der Spruchpraxis der WTO eine rechtliche Beurteilung in Rahmen der Streitbeilegung zu.¹⁴ Keine Berufung auf die nationale Sicherheit lässt sich für die Zollsätze

⁹ WTO: [United States of America: Tariffs and Imports: Summary and duty ranges.](#)

¹⁰ WTO, [United States Schedule XX \(20\).](#)

¹¹ Die am 2. April 2025 («Liberation Day») vorgestellte Zollformel der Trump Administration dividiert das Handelsbilanzdefizit mit den Ausfuhren in die USA. Der sich ergebende Prozentsatz wird dann halbiert. Die Methode führt zu abstrusen Ergebnissen. So fällt etwa der Zollsatz für das kriegszerstörte Syrien mit 41 % hoch aus. Völlig verfehlt ist daher das Argument, dass die Schweiz mit einem Satz von 31% besser sei als die EU mit einem Satz von 20% und dies als Beweis höherer Wettbewerbsfähigkeit interpretiert wird. Dazu kommt, dass die US-Zollformel die Handelsbilanz im Dienstleistungsbereich unberücksichtigt lässt.

¹² Cars and tariffs: America's car maker win a tariff reprieve, but still face a tricky dilemma, The Economist, 8. März 2025 S. 61/62.

¹³ Super Bowl levies: Burning issue: Trumps new tariffs will hurt American Industrie and global metal markets, The Economist. 15. Februar 2025 S. 60/61.

¹⁴ WTO, [Russia – Measures concerning Traffic in Transit \(Ukraine\), DS 512 \(2019\)](#); Sarah Akpofure, Peter van der Bossche, The Use and Abuse of the National Security Exception under Article XXI(b)(iii) of the GATT 1994, [World Trade Institute, Working Paper 3\(2020\).](#)

des sog. «Liberation Day» vom 2. April und vom 9. April 2025 anbringen. Ausgangspunkt der Zollsätze ist explizit die negative Handelsbilanz im Warenverkehr und die Importquoten. Es handelt sich damit um den Versuch, negative Handelsbilanzen zu korrigieren. Die Zölle sind eindeutig protektionistischer Natur und erklären sich mit der Absicht, Importe durch einheimische Produkte im Rahmen der Reindustrialisierung zu ersetzen. Sie lassen sich in ihrer Breite nicht mit *essentiellen* Sicherheitsinteressen rechtfertigen.

6. Die massiven Zollerhöhungen lassen sich auch nicht mit den allgemeinen Ausnahmen von Art. XX GATT rechtfertigen.¹⁵ Weder lassen sie sich aus Gründen der öffentlichen Moral, noch zum Schutze der Gesundheit oder der Umwelt und als notwendige Massnahmen zur Durchsetzung vorliegender Industrialisierungsprogramme rechtfertigen. Ebenso lassen sie sich nicht durch die Anwendung der Schutzklausel nach Artikel XIX GATT rechtfertigen, welche einen nicht vorsehbaren Anstieg der Importe auf Grund erfolgter Zollsenkungen voraussetzt.¹⁶ Weder hier noch für Schutzmassnahmen im Rahmen des Anti-dumping Abkommens und des Abkommens über Subventionen liegen erforderliche Abklärungen und Berichte vor, auf Grund derer gezielte Erhöhungen punktuell erlaubt sind, sicher aber nicht flächendeckend.¹⁷

III. Das Verfahren der WTO-Streitbeilegung

A. Konsultationen und Verhandlungen

7. Die von der Administration Trump angedrohten und in Kraft gesetzten Zollsätze widersprechen damit weitgehend dem WTO-Recht. Dieser Befund gibt vorerst Anlass zu Konsultationen im Rahmen des WTO-Streitbeilegungsverfahrens mit dem Ziel, eine einvernehmliche Lösung zu finden. Diese Konsultationen finden bilateral vorerst informell statt, in Genf oder in den Hauptstädten. Findet sich keine einvernehmliche Lösung, kann die beschwerte Partei den Streit in der WTO notifizieren. Sie kann, wenn weitere Verhandlungen ohne Ergebnis verlaufen, die Einsetzung eines Panels verlangen.

8. Die WTO-Streitbeilegung in Genf ist *business as usual*. Sie ist kein feindlicher Akt, sondern Teil der geordneten Lösung von Handelsproblemen. Art. 3 Ziff. 10 des WTO-Streitbeilegungsabkommens besagt im Originaltext ausdrücklich: “It is understood that requests for conciliation and the use of the dispute settlement procedures should not be intended or considered as contentious acts and that, if a dispute arises, all members will engage in these procedures in good faith and in an effort to resolve the dispute.”¹⁸ Verhandlung und Streitbeilegung sind nicht Gegensätze, sondern ergänzen sich gegenseitig in der Praxis.

¹⁵ Zur Rechtsprechung Cottier/Oesch a.a.O. n 7 428-465.

¹⁶ Id. S. 486 ff.

¹⁷ Id. S. 990 ff, 1013 ff.

¹⁸ Vereinbarung über Regeln und Verfahren für die Streitbeilegung, Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, Anhang 2, SR 0.632.20.

B. Das Panel-Verfahren

9. Ein WTO-Panel besteht aus drei Experten, die von den Parteien, notfalls auch von der Direktorin der WTO, eingesetzt werden. In der Folge findet ein gerichtsförmiges Verfahren statt mit Schriftenwechsel, Anhörungen und Befragungen, an dem sich auch interessierte Drittparteien beteiligen können.¹⁹ Im Fall der neuen Zollpolitik der USA ist davon auszugehen, dass verschiedene parallel geführte Verfahren zusammengelegt werden und das gleiche Panel mit allen Klagen befasst wird. Entscheidet sich die USA, am Verfahren nicht teilzunehmen, wird der Bericht des Panels *in absentia* auf Grund der vorgelegten Unterlagen erstellt und dem *Dispute Settlement Body* (DSB) zur Annahme überwiesen, der sich aus den Delegationen der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Die unterliegende Partei kann den Bericht allein nicht blockieren. Dazu bedürfte es eines negativen Konsenses seitens aller Vertragsparteien, was bislang noch nie zum Tragen kam. Die USA wird den angenommenen Bericht in der Folge an den *Appellate Body* weiterziehen. Da dieser durch die Ablehnung der Besetzung vakanter Richterstellen seitens der USA seit Ende 2019 nicht mehr funktionsfähig ist, handelt es sich um eine Appellation in Leere, welche den Bericht rechtlich neutralisiert. Anders sieht die Rechtslage im Rahmen des *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangements* (MPIA) aus, dem ein Drittel der Mitglieder der WTO angehören, darunter Australien, China, Japan, die EU und die Schweiz.²⁰ Hier besteht unter den Mitgliedern dieses plurilateralen Abkommens die gegenseitige Möglichkeit einer Appellation, deren Entscheidung im Rahmen der Schiedsklausel von Art. 25 des *Dispute Settlement Understanding* (DSU) verbindlich ist. Dieses System ist erfolgreich und bewirkte, dass seit 2020 alle Berichte von Panels angenommen wurden oder anderweitig eine Einigung gefunden werden konnte, während 67% der Entscheidungen erster Instanz unter Nichtmitgliedern des MPIA, darunter Indien und die USA, nach eigenen Berechnungen ins Leere appelliert wurden. Aus diesem Grund erachten viele Politiker ein Verfahren gegen die USA denn auch als sinnlos und reine Symbolpolitik. Sie verkennen dabei, dass es notwendige Voraussetzung für die Ergreifung von Ausgleichsmassnahmen ist.

C. Ausgleichsmassnahmen

10. Die im Panelverfahren obsiegende Partei hat Anspruch darauf, dass die unterliegende Partei ihr Recht in Ordnung bringt. Geschieht dies nicht, kann sie die Zustimmung zum Erlass von Ausgleichsmassnahmen beim politischen Streitbeilegungsorgan DSB beantragen. Ein WTO-Mitglied ist grundsätzlich nicht berechtigt, selbständig einseitige Ausgleichsmassnahmen zu verhängen, sondern darf dies nur mit Zustimmung des DSB tun. Im Falle einer Appellation ins Leere ist meines Erachtens gestützt auf das Verbot des Rechtsmissbrauchs das allgemeine völkerrechtliche Retorsionsrecht anwendbar, das zu einseitigen Massnahmen berechtigt. Die EU hat entsprechend ihre gesetzlichen Grundlagen angepasst und kann Ausgleichsmassnahmen auch in solchen Fällen einseitig gegenüber den USA und anderen Mitgliedstaaten verhängen.²¹ Der Panelbericht bildet auch hier eine wichtige und legitimierende Grundlage. Direkt und ohne Verfahren kann die EU handeln,

¹⁹ Eingehend zum Verfahren Cottier/Oesch a.a.O. n 7 S. 143 ff.

²⁰ Staatssekretariat für Wirtschaft, [Die Schweiz und das Streitbeilegungsverfahren](#).

²¹ Verordnung (EU) 2021/167 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.2.2021 zur Änderung der Verordnung (EU) 654/2014 über die Ausübung der Rechte der Union in Bezug auf die Anwendung und die Durchsetzung internationaler Handelsregeln, ABl. 12.2. 2021 L 49, 1. (<http://data.europa.eu/eli/reg/2021/167/oj>).

wenn ein Staat gegen einen Mitgliedstaat der EU oder die EU selbst mit wirtschaftlichem Zwang vorgeht.²²

11. Die Durchführung des WTO-Streitbeilegungsverfahrens ist damit weit mehr als von symbolischer Bedeutung. Es bestärkt die WTO und damit die regelbasierte Ordnung und schafft die Grundlagen für den Interessenausgleich auch in vorgängigen, parallelen oder nachfolgenden Verhandlungen. Es kommt auch zur Anwendung, wenn sich die USA im Zollstreit am Verfahren nicht beteiligen sollten.

12. Ausgleichsmassnahmen werden, wenn immer möglich, in Verhandlungen einvernehmlich festgelegt, unterliegen aber bei Uneinigkeit erneuter gerichtlicher Prüfung. Wesentlich ist, dass sich solche Massnahmen nach Art. 22 DSU nicht auf den Streitgegenstand beschränken, sondern auch im Bereich anderer Regelungsbereiche Platz greifen können. So können im Zollstreit mit den USA im Rahmen einer Kaskadenhaftung auch Massnahmen im Bereich der Dienstleistungen im Rahmen des GATS und des geistigen Eigentums im Rahmen des TRIPS Abkommen ergriffen werden. Es geht jeweils um Massnahmen, die darauf abzielen, die Chancen der Compliance und Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes – also hier die Rückkehr zu den gebundenen Zöllen – zu befördern durch gezielte Nachteile im Sinne von *smart sanctions*. Im Bereich der Dienstleistungen steht die am 16.4. 2025 vom Bundesrat zurückgestellte Regelung des Datenschutzes bei sozialen Medien zur Diskussion²³ sowie die Frage der Digitalsteuer. Weitere Massnahmen können den Marktzugang im Bereich von Finanzdienstleistungen betreffen. Im Bereich des geistigen Eigentums besteht die Möglichkeit, den gerichtlichen Schutz von US-Patenten und Marken auszusetzen²⁴, wie dies die US etwa in ihren Sanktionen gegenüber Kuba nach wie vor rechtmässig tun.²⁵

13. Das Streitbeilegungsverfahren der WTO mit seinen verschiedenen Stufen und Etappen kann daher auch im Zollstreit mit den USA zum Tragen kommen. Es erlaubt, betroffenen Staaten gegen die USA vorzugehen und mit der Androhung von Ausgleichsmassnahmen in den einzelnen Ländern eine bessere Ausgangslage für Verhandlungen und zur Aufrechterhaltung der multilateralen Ordnung beizutragen, auf die Länder wie die Schweiz ganz besonders angewiesen sind.

14. In der Praxis werden Verhandlungen und gerichtliches Verfahren oft parallel geführt. Das Gerichtsverfahren dient dazu, eine einvernehmliche Lösung voranzubringen und das Machtgefälle unter den Parteien gestützt auf das Recht auszugleichen. Es wird in der Regel zurückgezogen und eingestellt, wenn eine einvernehmliche Regelung vorliegt. Diese Regelung gilt allein unter den Parteien und muss in der Praxis auch nicht notwendigerweise den interessierten Drittparteien kommuniziert werden.

²² Verordnung (EU) 2023/2675 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 über den Schutz der Union und ihrer Mitgliedstaaten vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer (Text von Bedeutung für den EWR), ABl 7.12.2023 L S. 1 (<http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2675/oj>).

²³ Trump besänftigen? Bundesrat verschiebt Techfirmen Regelung, [SRF 4 News aktuell vom 16.4.2025](#).

²⁴ WTO, [European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas \(Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexico, United States\)](#), DS 27, Entscheidung des Schiedsrichters vom 24. März 2000, der Guatemala die Aussetzung von Immaterialgüterrechten gegenüber der EU erlaubte.

²⁵ WTO, [United States – Omnibus Appropriation Act \(EU\)](#), DS 176 (1998).

IV. Bilaterale Verhandlungen ausserhalb der WTO

15. Mit der Aussetzung von «reziproken» Zölle für 90 Tage fordert die Trump Regierung die betroffenen Staaten auf, bilaterale Verhandlungen aufzunehmen. Ueber 50 Staaten, darunter auch die EU und die Schweiz und Grossbritannien verzichten auf Gegenmassnahmen und ein Verfahren vor der WTO und lassen sich auf ein *Deal-making* im Unterschied zu China ein, das mit gleichartigen Retorsionszöllen und Gegenmassnahmen geantwortet hat.

16. Der Bundesrat und eine Mehrheit der Parteien sowie die Wirtschaft gehen davon aus, dass eine Klage in der WTO nur symbolische Bedeutung habe, da sich die USA ohnehin nicht an ein Ergebnis halten werden. Der Bundesrat hat sich entschlossen, vorerst die Haltung der Schweiz zu erklären, noch ohne sich auf Verhandlungen mit der Trump Administration einzulassen. Vielmehr will er – trotz klarer Rechtswidrigkeit der auferlegten Zölle – Bereitschaft und Entgegenkommen zeigen und rasche Ergebnisse erzielen.²⁶ Der Bundesrat verfolgt damit im Ergebnis eine Politik des Appeasements, das in Washington Goodwill für die Schweiz schaffen soll. Die Schweiz macht gute Miene zum bösen Spiel. Sie passt sich an und zeigt, jedenfalls heute keine Bereitschaft, Widerstand gegen Rechtsverletzungen einer autokratischen Regierung zu zeigen und dieser die Stirne zu bieten. Vielmehr bietet sie zusätzliche Leistungen an, welche der Präsident als Sieg im *dealmaking* verbuchen kann. Im Idealfall erhofft man sich ein Freihandelsabkommens und ist bereit, dies mit weiteren Versprechungen für Auslandsinvestitionen oder die Unterstützung in der Fachberufsbildung zu untermauern. Die Logik besteht darin, eine Negativspirale zu vermeiden.²⁷ Das ist aus der Sicht betroffener Unternehmungen verständlich, politisch aber zu kurzsichtig. Der Ansatz verkennt die machtpolitischen Verhältnisse und den Charakter der heutigen US-Regierung.

17. Bern kann bei allem Antichambrieren nicht mit dem Goodwill einer autokratischen und sprunghaften Regierung in Washingtons rechnen. Mit der heute vorherrschenden Haltung kann es nicht gelingen, Verhandlungen auf Augenhöhe mit den USA zu führen. Die Anerkennung von Zollerhöhungen seitens der Schweiz als Geschäftsgrundlage wird die US-Regierung ermuntern, weitere Forderungen zu stellen, denen die Schweiz nichts entgegenzustellen hat. Die Schweiz läuft damit Gefahr, dem *dealmaking* Trumps auf den Leim zu gehen und sich zu unterwerfen und damit neue Forderungen einzuhandeln. So schreibt der Economist:

Governments are pounding on the White House door to offer concessions Mr Trump can trumpet as victories. But some will have noticed, as Mexico and Canada have learned (but some American universities and law firms have not), that to make concessions to Mr Trump today is to invite more demands in the future. To threaten countermeasures of their own, as Mexico and Canada have also learned, is to inhibit if not deter him”.²⁸

²⁶ Hansueli Schöchli, Der Bundesrat will im Handelsstreit Hektik vermeiden, NZZ vom 17.4.2025 S. 1. «Ich bin zuversichtlich, dass die Schweiz eine Einigung mit der Trump Regierung erzielen kann» sagt Rahul Sahgal, Direktor der Schweizerisch-Amerikanischen Handelskammer, id. S. 9.

²⁷ Peter A. Fischer, Verhandlungen mit Donald Trump: Die Schweiz muss aus der Negativspirale herausfinden, id. S. 19.

²⁸ The unbearable lightness of being Donald Trump: His trade war will test his indifference to charges of incompetence and sowing chaos, The Economist, 12. April 2025, S. 39.

18. Von einer klaren Unterscheidung zwischen Exploration und Verhandlungen kann sodann angesichts der allgemeinen Einstellung der autokratischen US-Regierung nicht ausgegangen werden. Es muss damit gerechnet werden, dass die USA unmittelbar weitere Konzessionen verlangen. Dazu gehören nicht nur Zollsenkungen, sondern auch Angriffe auf die Mehrwertsteuer, die Währungshoheit und die Regelung US-amerikanischer Unternehmen in der Schweiz sowie die Einforderung der Solidarität in der Auseinandersetzung der USA mit China, namentlich durch ein Verbot der Weitergabe von Hochtechnologie an China.

19. Die Schweiz kann angesichts der Abschaffung ihrer Zölle im Industriegüterbereich Zollkonzessionen nur im Bereich der landwirtschaftlichen Güter machen. Seit langem sind die hohen Zölle bei Milch- und Fleischprodukten den USA ein Dorn im Auge. Die durchschnittliche Zollbindung der Schweiz im Agrarbereich beträgt 40.9% ad valorem.²⁹ Es geht dabei nicht um Zitrusfrüchte, sondern um Produkte, die in der schweizerischen Landwirtschaft eine zentrale Rolle spielen. Ein Freihandelsabkommen ohne diese Konzession wird wie bis anhin weiterhin illusorisch sein. Dazu kommt wie gesagt, dass die Zielsetzung der US-Politik unklar ist. Geht es um die Senkung von Zöllen, die auf diese Weise erpresst werden soll, oder geht es um Schutzzölle zur Reindustrialisierung der USA im Sinne der Import-Substitution? Welche dieser Schulen obsiegen wird, ist derzeit noch offen.³⁰ Die EU hat angeboten, alle Zölle im Warenverkehr abzuschaffen, und die Antwort der USA wird hier Aufschluss über die eigentliche Ausrichtung der Zollpolitik geben. Sicher ist, dass Präsident Trump mit Blick auf die *midterm*-Wahlen 2026 konkrete Ergebnisse eines verbesserten Marktzuganges in der Schweiz und anderen Ländern vorweisen können muss. Es ist offensichtlich, dass ein Deal ohne jede Gegenforderung der Schweiz und ohne die Option von Gegenmassnahmen im Bereich der Dienstleistungen und des geistigen Eigentums auf ein sehr einseitiges, erpresstes Resultat hinausläuft. Dazu werden auch nicht-handelsbezogene Forderungen im Bereich der Währungspolitik kommen und Massnahmen, die sich im Ergebnis gegen China richten.

20. Es ist verständlich, im Rahmen der ersten Gespräche in Washington vorerst auf die Anhebung einer Streitbeilegung zu verzichten, wie dies auch die EU und Grossbritannien tun. Kanada hat mit Bezug auf die Automobilzölle bereits Konsultationen in der WTO eingeleitet.³¹ Diese Option muss in der Folge auch für die Schweiz vorbehalten bleiben. Sie ist weit mehr als von symbolischer Natur. Denn Gespräche dürften rasch schwierig werden und müssen daher mit der Androhung von Gegenmassnahmen flankiert werden können. Diese Phase muss jetzt vorbereitet werden.

21. Als Sofortmassnahme drängt sich auf, die Exportindustrie bei Einführung exorbitanter «reziproker» Zölle von 31% seitens der USA zu schützen und Kosten, die nicht absorbiert oder auf Importeure und Konsumentinnen abgewälzt werden können, durch ein befristetes Beihilfeprogramm des Bundes teilweise zu übernehmen. Das ist für KMUs von grosser Bedeutung, für die Investitionen in den USA nicht in Frage kommen. Es handelt sich dabei

²⁹ WTO, [Switzerland. Tariffs and duty ranges.](#)

³⁰ The Court's finest minds. How to explain the tariff madness of King Donald, *The Economist*, 12. April 2025 S. 62

³¹ WTO, [United States — Additional Import Duties on Goods from Canada \(Canada\) DS 634](#) (4. März 2025); [United States — Additional Import Duties on Steel and Aluminium Articles from Canada, \(Canada\) DS 635](#) (12. März 2025); [United States – Additional Duties on Imports of Automobiles and Automobile Parts from Canada \(Canada\) DS 637](#) (3. April 2025).

WTO-rechtlich um an sich verbotene Exportsubventionen.³² Sie finden aber ihre Rechtfertigung als Ausgleichsmassnahme gegen die Verletzung der US-Zollbindungen und können damit im Rahmen der Streitbeilegung verteidigt werden. Politisch leistet der Bund damit auch einen indirekten Beitrag an die Sicherheitsleistungen, welche die USA über die NATO weiterhin auch für die Schweiz leistet und dieser ein vergleichsweise tiefes Verteidigungsbudget erlaubt.

V. Eine Koalition mit gleichgesinnten Demokratien

22. Bilaterale Verhandlungen nach dem Grundsatz «Jeder für sich und allein» bringen das Machtgefälle zu den USA voll zum Tragen. Sie rufen daher nach einem konzertierten Ansatz im Rahmen der WTO als Antwort auf die Verletzung des Völkerrechts. Die EU und gleichgesinnte betroffene demokratische Staaten müssen sich daher in Genf zu einer Allianz finden und das weitere Vorgehen gegenüber den USA koordinieren. Die Verhandlungen müssen aus Sicht der Allianz in Genf im Rahmen der WTO stattfinden, wo auf der anderen Seite des Tisches erfahrende Unterhändler des *US Trade Representative* (USTR) sitzen werden. Die Allianz muss dabei im Auge behalten, dass sie alle bilateral ausgehandelten Konzessionen im Rahmen der Meistbegünstigung von Art. I GATT (MFN) an alle Mitglieder der WTO weitergeben muss. Das gilt auch für die Schweiz. Sie kann bilaterale Zugeständnisse nicht auf die USA beschränken, solange kein Freihandelsabkommen besteht.

23. Der Schweiz als Sitzstaat der WTO kommt im weiteren Vorgehen eine besondere Verantwortung zu. Bundesrat und Parlament betonen am Sonntag immer wieder die hohe Bedeutung der regelbasierten Ordnung für die Schweiz, zu der auch die WTO gehört. Das bislang am Werktag angedachte Vorgehen ausserhalb der WTO mit direkten Kontakten und Gesprächen in Washington ohne Gegenforderungen und nicht auf eigenem Terrain in Genf muss nun sicherstellen, dass dieses Bekenntnis nicht Lippenbekenntnis bleibt und sich die Schweiz im Rahmen dieser Ordnung für ihre langfristigen Interessen gemeinsam mit der von willkürlichen Zöllen betroffenen Weltgemeinschaft einsetzt.

A. Festlegung einer abgestimmten Strategie

24. Es geht daher darum, den Forderungen der USA mit einer abgestimmten Strategie zu begegnen. Gemeinsam haben betroffene Staaten das erforderliche Gewicht.³³ Das schliesst unterschiedliche Regelungen nicht aus, aber die Stossrichtung sollte koordiniert sein. Damit wird auch das multilaterale System gestärkt. Es gilt in Erinnerung zu rufen, dass die USA zwar ein wichtiges Mitglied der WTO sind, aber ihr Anteil am internationalen Handel machte 2022 nur 10.32 % aller Importe aus.³⁴ Mit der heutigen Zollpolitik wird ihr Anteil im

³² Art. 3 Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen, Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, Anhang 1A.13, SR 0.632.20.

³³ America's new foreign policy: Bullied allies need a better plan the flattery and concessions, *The Economist*, 15. März 2025, S. 9: "Allies could use their 'choke-points' in trade, which we reckon accounts for 27% of America's imports, including nuclear fuel, metals and pharmaceuticals. Hidden in the semiconductor-production chain are firms as Tokyo Electron and ASML in Europe, which are crucial suppliers to America's tech giants. Smart retaliation against foolish tariffs worked for Europe in the first Trump term". Ueber Verhandlungstrümpfe Europas s. auch *A dangerous divorce*, id. S. 15-17.

³⁴ WTO, [Country Profiles. United States of America](#). Der Anteil an Warenexporten betrug 8.28%. Der Anteil an Dienstleistungsimporten 10.32% und an Dienstleistungsexporten 12.78% (2022).

Warenverkehr weiter zurückgehen und könnte auch den Dienstleistungsverkehr beeinträchtigen, wo die USA positive Handelsbilanzen aufweisen. Der weitüberwiegende Teil des Handels findet unter den übrigen 165 Mitgliedern der WTO statt.

25. Die Mitgliedstaaten müssen von Anfang an darauf bestehen, dass die USA zu ihren gebundenen Zöllen zurückkehren. Sie dienen als Verhandlungsgrundlage und können im Rahmen eines ordentlichen Verfahrens dekonsolidiert und neu verhandelt werden. In erster Linie kann und muss es in diesen Verhandlungen darum gehen, mögliche und gezielte Zollerhöhungen der USA zum Wiederaufbau von Industrien im mittleren Westen des Landes zu unterstützen, gepaart mit Investitionen der Privatwirtschaft nicht an den Küsten Kaliforniens und Neuenglands (wie dies die Schweizer Pharmagesellschaften Novartis und Roche beabsichtigen), sondern dort wo sie Communities und Menschen neue berufliche Perspektiven geben können. Eine solche Unterstützung hilft, eine der Ursachen der bislang erratischen Zollpolitik der Trump Administration konstruktiv zu bekämpfen. Dazu gehört auch, dass die Schweiz und die EU, insbesondere Deutschland, ihre duale Berufsbildung einbringen, um den bestehenden Graben zwischen College Absolventinnen und Absolventen und wenig ausgebildeten und daher oft in prekären Verhältnissen lebenden Personen abzubauen. Europa kann hier im Verbund mit der Schweiz einen wesentlichen Beitrag zu einem neuen New Deal und zur Entspannung der Beziehungen leisten. Das ist auch von grossem sicherheitspolitischem Interesse für die freie Welt.

B. Koordiniertes Vorgehen

26. Als Ausgangspunkt für solche Verhandlungen ist vorab die gemeinsame rechtliche Anfechtung der US-Zollpolitik im Rahmen der WTO-Streitbeilegung unabdingbar. Die Feststellung der Rechtswidrigkeit des Gros der 10% Zölle, geschweige denn der exorbitanten und länderspezifischen «reziproken» Zölle ist Voraussetzung einer ausgewogenen Verhandlung und weiterer Schritte. Konsultationen mit den USA und das Panelverfahren müssen koordiniert angestrengt werden und die einzelnen Klagen können in der Folge zusammengelegt werden. Damit kann auch Zeit gewonnen werden. Denn es ist wohl unmöglich, innert drei Monaten akzeptable und sinnvolle Abkommen auszuhandeln. Dazu kommt, dass die Zeit gegen die USA spricht, da ihre Zollpolitik Sparer und Konsumenten benachteiligt, die Inflation antreibt und somit mit Blick auf die Mid-term Wahlen zum Einlenken zwingen wird. Die «reziproken» Zölle werden auch vor amerikanischen Gerichten angefochten und die Frage stellt sich, ob sie mit der verfassungsrechtlichen *non-delegation doctrine* vereinbar sind, da die Zuständigkeit nach der US-Verfassung für Zollfragen grundsätzlich beim Kongress liegt.³⁵ Auch das braucht seine Zeit. Es geht mit anderen Worten darum, die Strategie auf der Zeitachse zu entwickeln, welche Konsultationen, Streitbeilegungsverfahren, Konzessionen, Beiträge und Gegenmassnahmen im Verbund mit der EU und weiteren gleichgesinnten Staaten auf der Zeitachse miteinschliesst. Ohne diese Vorkehrungen sind die Schweiz und weitere Staaten den USA und ihren Absichten schutzlos ausgeliefert und riskieren ein rasches Diktat.

27. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, das Streitbeilegungsverfahren heute intern vorzubereiten. Dies erfordert Ressourcen und viel Arbeit, die jetzt an die Hand genommen

³⁵ Art. I Sec. 8 US-Constitution: “The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States; ..”. Der Ausgang gerichtlicher Verfahren ist derzeit offen, Presidential Authority: Duty calls, The Economist, 12. April 2025 S. 36/37.

werden muss, so dass Konsultationen in Genf und ein allfälliges Panelverfahren zu gegebenem Zeitpunkt eingeleitet werden können. Die Frage möglicher Zollkonzessionen, Ausgleichsmassnahmen sowie weitere flankierende Politiken müssen koordiniert vorbereitet werden.

28. Die Schweiz verfügt derzeit über keine der EU vergleichbaren Grundlagen, Ausgleichsmassnahmen auch ohne einen verbindlichen Beschluss der WTO zu fällen. Sie kann dies bei Appellationen auf Grund der heutigen Rechtslage nur im Rahmen des MPIA tun, dessen Urteile verbindlich sind und damit den Weg für Gegenmassnahmen freigeben. Aus diesem Grunde ist es mit Blick auf die Nicht-Mitgliedstaaten des MPIA, namentlich die USA, sinnvoll, das Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen³⁶ dahin zu ergänzen, dass Gegenmassnahmen auch im Falle einer Appellation ins Leere rechtmässig auch nach schweizerischem Recht ergriffen werden können.

29. Es ist davon auszugehen, dass namentlich die EU nach einer Appellation ins Leere seitens der USA Ausgleichsmassnahmen und allenfalls weitere Sanktionen erlassen wird. Die Übernahme dieser Sanktionen ist gestützt auf das Bundesgesetz über die Durchsetzung internationaler Sanktionen (Embargogesetz) möglich.³⁷ Die EU hat der Schweiz angeblich zugesichert, dass anders als in der ersten Amtsperiode der Regierung Trump Ausgleichsmassnahmen gegen Handelsumlenkungen nicht auf die Schweiz ausgedehnt werden. Voraussetzung dazu ist der erfolgreiche Abschluss der Bilateralen III, die in der Schweiz vom Parlament einem rascheren Fahrplan zugeführt werden sollten. Das Problem der Stahlzölle soll sich nicht wiederholen. Damit dies sichergestellt wird, muss die Schweiz im Gegenzug künftige Massnahmen der EU gegenüber den USA übernehmen und mittragen.

30. Schwieriger gestaltet sich das Verhältnis zu China. Die Wirtschaftsbeziehungen basieren auf dem Recht der WTO und dem Freihandelsabkommen vom 6. Juli 2013.³⁸ Die USA werden mit Blick auf Taiwan die Übernahme von sicherheitspolitischen Embargomassnahmen einfordern, was seitens der Schweiz im Einklang mit der EU beantwortet werden muss. Eine Übereinstimmung muss hier in erster Linie unter den liberalen Demokratien gefunden werden. Für die Schweiz bestätigt dies die Notwendigkeit eines engen Schulterschlusses mit der EU im Dreieck mit den USA und China.

VI. Ergebnis

31. Die neue Zollpolitik der USA verletzt das WTO-Recht klarerweise. Dagegen muss sich die Schweiz mit anderen Staaten zur Wehr setzen, wenn sie gleichzeitig mit den USA auf Augenhöhe verhandeln wollen. Es geht hier auch um Selbstrespekt und die Verteidigung der Rule of Law und des multilateralen Systems, das für die Schweiz auch mit Blick auf ihre anderen Partner von grösster Bedeutung ist und derzeit unterschätzt wird.³⁹ Je weiter sich Verhandlungen von der WTO wegbewegen, um so mehr werden sich auch andere Staaten

³⁶ SR 946.201. Eingehend Karl Weber, Das Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen, in: Thomas Cottier und Matthias Oesch (Hrsg.) Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, 3. Aufl. Basel 2020 S. 61-94.

³⁷ SR 946.231. Eingehend Martin Wyss, Die Umsetzung wirtschaftlicher Embargomassnahmen durch die Schweiz, id. S. 291-358.

³⁸ SR 0.096.292.492.

³⁹ Eingehend Thomas Cottier, Die regelbasierte Ordnung wird unterschätzt, NZZ vom 25.3.2025 S. 18.

nicht mir an das Völkerrecht gebunden fühlen. Eine Einlassung auf ein kurzfristiges *dealmaking* führt zur Anerkennung rechtswidriger Zustände und weiteren Konzessionen, welche die heutige US- Regierung erpressen wird. Will man dies verhindern, muss die Bereitschaft zum Widerstand entwickelt werden.

32. Also Sofortmassnahme empfiehlt es sich, die rechtlichen Grundlagen für ein Beihilfeprogramm gegen exorbitante «reziproke» Zölle, welche Zollbindungen verletzen, zu schaffen.

33. Die autokratische und selbstherrliche US- Regierung wird nicht nur durch die Finanzmärkte, sondern kann auch durch ein konzertiertes und abgestimmtes Vorgehen betroffener Staaten in der WTO in die Schranken gewiesen werden. Bundesrat, Parlament und Wirtschaft tun gut daran, eine langfristige Optik einzunehmen und dabei die WTO als wesentlichen Teil der regelbasierten Ordnung zu nutzen und diese mit einer gemeinsamen Allianz gegen die rechtswidrige Zollpolitik der Trump Administration zu stützen. Als Sitzstaat der WTO kommt der Schweiz eine besondere Verantwortung zu, die regelbasierte Ordnung mit gleichgesinnten Mitgliedern der WTO zu stützen und für die Zukunft zu schützen.

34. Die Durchführung eines konzertierten Streitbeilegungsverfahrens in der WTO dient dazu, die Voraussetzungen für Verhandlungen zu schaffen, die dazu erforderliche Zeit zu gewinnen und Absprachen mit gleichgesinnten Staaten im Rahmen der WTO zu treffen. Nur so können ausgewogene und faire Verhandlungsergebnisse erzielt werden. Widerstand heute wird morgen konstruktive Verhandlungen ermöglichen. Konzessionen und Massnahmen zugunsten der USA müssen sich vor allem auf den Aufbau der industriellen Basis im mittleren Westen konzentrieren und können so durchaus zur ausgehandelten Dekonsolidierung von gebundenen US-Zöllen im Gleichschritt mit Begleitmassnahmen führen. Im Gegenzug verpflichtet sich die USA zu einem vernünftigen Zollniveau.

35. Die Schweiz muss das Bundesgesetz über Aussenwirtschaft anpassen, so dass sie eigene Ausgleichsmassnahmen rechtmässig auf der Grundlage eines erstellten, aber ins Leere appellierten WTO-Panelberichts und seiner Empfehlungen vornehmen kann. Sie muss eng mit der EU zusammenarbeiten und sich bereithalten, Ausgleichsmassnahmen der EU auf Grund des Embargogesetzes mitzutragen. Nur so kann sie verlässlich vermeiden, von Ausgleichsmassnahmen der EU und damit zusätzlichen Handelshemmnissen verschont zu bleiben.
