



# Landwirtschaft in der Welthandelsorganisation (WTO)

Schweizerischer Bauernverband, Departement Agrarwirtschaft und internationale Beziehungen

Mai 2005

## 1 Vom GATT zur WTO

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) wurde 1947 mit Sitz in Genf gegründet, also kurz nach dem zweiten Weltkrieg. Das GATT ist ein völkerrechtlicher Vertrag mit dem Zweck, dem internationalen Handel neue Impulse zu verleihen. Das Ziel des GATT besteht darin, das Verhalten der Regierungen im Handelsbereich zu regeln und damit dem wirtschaftlichen Wachstum und der weltweiten Entwicklung unter Einhaltung gemeinsamer "Spielregeln" zu dienen.

Diese gemeinsamen "Spielregeln", auch Grundprinzipien des GATT genannt, können wie folgt zusammengefasst werden:

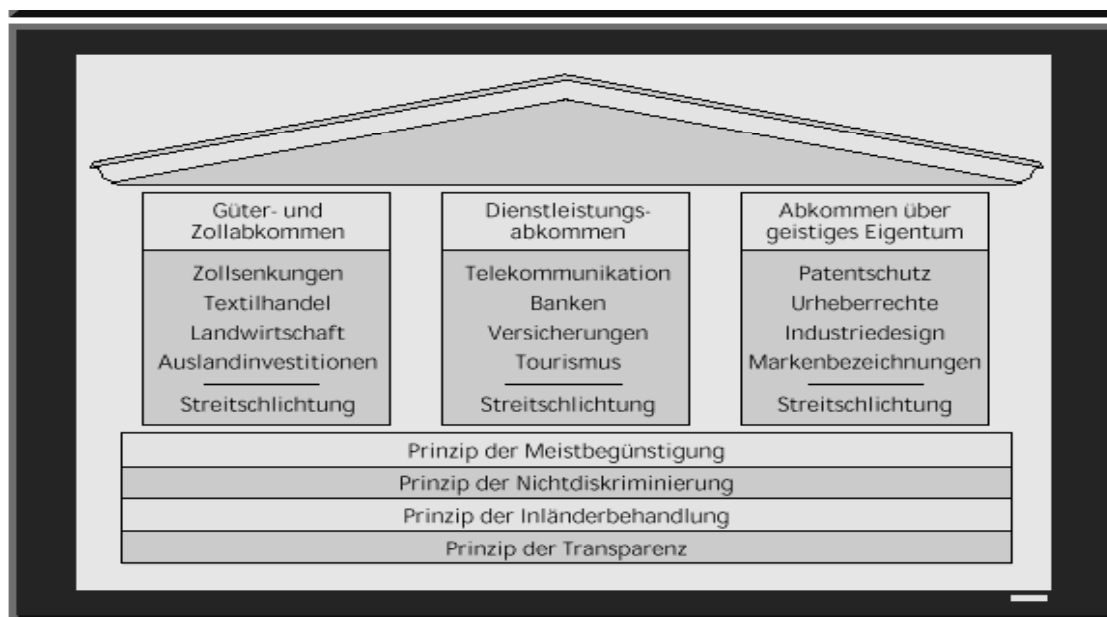
• Liberalisierung	Abbau von Zöllen und anderen Handelsschranken, Verbot mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen
• Meistbegünstigung	Handelsvorteil, der einem Land gewährt wird, muss allen Vertragsparteien zugestanden werden
• Gleichbehandlung	Inländische darf gegenüber importierter Ware nicht bevorzugt werden
• Gegenseitigkeit	Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten der einzelnen Vertragsparteien

Im Rahmen des GATT haben bisher acht Welthandelsrunden stattgefunden, die letzte war die Uruguay-Runde (1986 – 1993). Gegenwärtig ist mit der Doha-Runde die neunte im Gange.

Die Schweiz ist dem GATT 1958 provisorisch und 1966 definitiv beigetreten. In der Uruguay-Runde wurden neben dem Handel mit Industrieprodukten erstmals weitere Bereiche in die Verhandlungen einbezogen. Die Bereiche sind Dienstleistungen (GATS), geistiges Eigentum (TRIPS), handelsrelevante Investitionsmassnahmen und die Landwirtschaft. Eine weitere Neuerung bestand darin, dass alle Bereiche als Paket geschnürt wurden und von den einzelnen Ländern in ihrer Gesamtheit akzeptiert werden mussten.

Die erweiterten Tätigkeitsfelder in der Uruguay-Runde machten auch eine Neuorganisation und eine Namensänderung nötig. Die WTO (World Trade Organisation) bildet heute das institutionelle Dach und das GATT ist als Vertragswerk ein Teilbereich. Der Beitritt der Schweiz zur WTO erfolgte per 1. Juli 1995. Heute sind 148 Länder Mitglied der WTO.

Abbildung 1: Aufbau WTO – die drei Pfeiler



Quelle: WTO

## 2 Die Landwirtschaft in der WTO

Die Landwirtschaft wurde erst in der Uruguay-Runde (1986) in die Verhandlungen einbezogen. Die Gründe dafür waren:

- Aus Sicht der Industrieländer: Zunehmende Überschüsse auf den Agrarmärkten (Getreide, Milchpulver, Butter), die nur durch Verbilligungen (Exportsubventionen) abgesetzt werden konnten. Hohe Exportsubventionen führten zu hoher Budgetbelastung der einzelnen Staaten.
- Aus Sicht der Entwicklungsländer: Billige Importe konkurrierten die eigene Produktion.

Ziel der Verhandlungen im Agrarbereich ist der Abbau von Verzerrungen im internationalen Agrarhandel und eine Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten.

### 2.1 Besondere Problemstellung bezüglich Landwirtschaft

Die Landwirtschaft ist an den Standort (Boden, Klima, Topographie) gebunden, und ihre Struktur ist gleichzeitig Ausdruck der Gesellschaftsform eines Landes. Die Landwirtschaft erzeugt nicht nur Produkte, sondern erbringt auch nichtkommerzielle gemeinwirtschaftliche Leistungen. Eine zentrale Frage besteht darin, wie diese gemeinwirtschaftlichen Leistungen in einem Handelsvertrag berücksichtigt werden können? Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft werden heute im Ausdruck „Multifunktionalität“ zusammengefasst. Dieser Ausdruck wurde im Verlaufe der Uruguay-Runde geprägt.

Die zentrale Frage für die Landwirtschaft in der WTO lautet somit: Wie können offenere Märkte, liberalerer Handel und weltweit gültige Handelsregeln mit der Multifunktionalität der Landwirtschaft in Übereinstimmung gebracht werden?

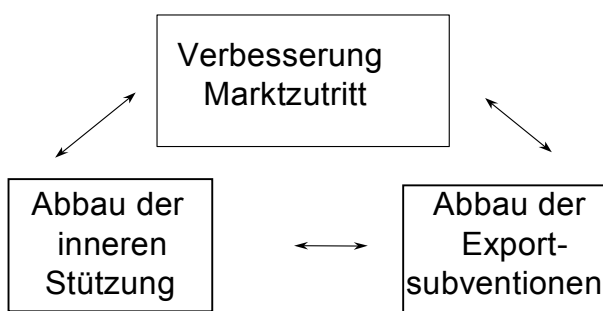
### 3 Die Uruguay-Runde: Vereinbarungen bezüglich der Landwirtschaft

Für die Landwirtschaft relevant sind das Agrarabkommen und das SPS [Agreement on the Application of Sanitary and phytosanitary Measures]. Im Landwirtschaftsabkommen ist primär der Abbau der Handelsverzerrungen geregelt, im SPS-Abkommen sind Aspekte bezüglich Produkte- und Produktionsstandards geregelt.

#### 3.1 Das Agrarabkommen

Der in dem Agrarabkommen der Uruguay-Runde festgelegte Abbau von Marktverzerrungen basiert auf Konzessionen bezüglich der folgenden drei Hauptpfeiler: (I) Verbesserung des Marktzutritts, (II) Abbau der inneren Stützung und (III) Abbau der Exportsubventionen. Die Umsetzung der in der Uruguay-Runde festgelegten Modalitäten hatte im Zeitraum von 1996 bis 2001 zu erfolgen.

Abbildung 2: Bereich des GATT



#### 3.1.1 Verbesserung des Marktzutritts

In diesem Massnahmenpaket ist die **Tarifizierung** und die **Erhaltung der Importmöglichkeiten** bzw. der **minimale Marktzutritt** für bisher nicht oder kaum importierte Produkte enthalten.

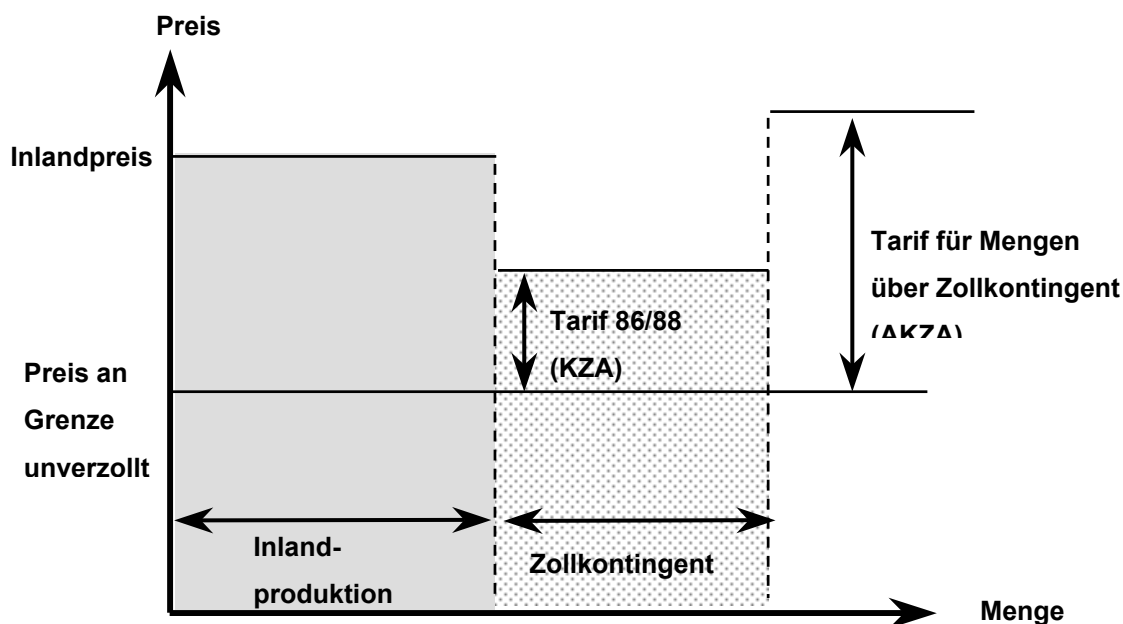
**Tarifizierung** heisst, sämtliche nicht tarifären Handelshemmnisse mussten in Tarife (Zölle) überführt werden.

**Erhaltung der Importmöglichkeiten:** Gemäss GATT-Vertrag mussten die Importmöglichkeiten, so wie sie in den Basisjahren 1986/88 gewährt wurden, weiterhin sichergestellt werden. Da die Schweiz den Grenzschutz vorwiegend durch Mengenbeschränkungen und nicht durch Zölle sich stellte, mussten **Zollkontingente** eingeführt werden (siehe Abbildung 3). Für die Importmengen der Jahre 88/90 wurde der Zollansatz beibehalten (KZA). Für darüber hinausgehende Mengen kann ein höherer Zollansatz angewendet werden, um die Überschwemmung des inländischen Marktes mit Importprodukten zu verhindern. Diese Tarife ausserhalb des Zollkontingents werden **Ausserzollkontingentsansätze (AKZA)** genannt. Die Tarife mussten gegenüber den Basisjahren (1986/88) nominal um durchschnittlich 36 %, mindestens aber 15 % innert 6 Jahren gesenkt werden.

**Verteilung von Zollkontingenten:** Wie Mengenkontingente müssen auch Zollkontingente verteilt werden, was immer wieder zu Diskussionen führt. So etwa bei der Zuteilung der Importkontingente von Schlachtvieh und Fleisch.

**Minimaler Marktzutritt:** Ein minimaler Marktzutritt von mindestens 5% des Inlandkonsums gilt für Produktgruppen, die nicht oder kaum importiert werden.

Abbildung 3: Tarififizierung mit Zollkontingent



**Schutzklausel:** In der Schutzklausel wird vereinbart, dass Massnahmen ergriffen werden können, wenn die Importmengen in einem Jahr mehr als 125% des Durchschnitts der drei vorangehenden Jahre beträgt. Mit anderen Worten heisst dies, dass die Schutzklausel zur Anwendung kommt, wenn das Zollkontingent um 25% (im Durchschnitt von drei Jahren) überschritten wird. Massnahmen können auch dann ergriffen werden, wenn der Importpreis mindestens 10% unter den Referenzpreis von 1986/88 fällt.

### 3.1.2 Abbau der inneren Stützung

Die innere Stützung mussten gemäss WTO bei denjenigen Massnahmen abgebaut werden, die einen Anreiz zu einer volumenmässigen Mehrproduktion ausüben. Die einzelnen agrarpolitischen Massnahmen wurden gemäss ihrer Wirkung auf die mengenmässige Produktion klassifiziert. Gemäss WTO werden drei Kategorien, sog. Boxen unterschieden: die „amber-box“, die „blue-box“ und die „green-box“.

#### 3.1.2.1 Die Amber-box

In die amber-box fallen Massnahmen, die einen Produktionsanreiz auslösen und daher als marktverzerrend gelten. Als Mass der inneren Stützung wird das AMS (**A**ggregiertes **M**ass der **S**tützung) verwendet. Das AMS berechnet sich aus den inländischen Produktionsmengen ( $M_i$ ), der Preisdifferenz zwischen In- und Ausland ( $P_i - P_a$ ) sowie produktgebundenen Stützung ( $S_p$ ) und Abgaben, welche die Produzenten bezahlen ( $T_p$ ):

$$AMS = M_i * (P_i - P_a) + S_p - T_p$$

Als Basis diente der Durchschnitt der Jahre 1986/88. Die innere Stützung (AMS) musste innert 6 Jahren um global 20 % abgebaut werden, wobei die Höhe des Abbaus für die einzelnen Produkte von jedem Land selbst bestimmt werden konnte.

Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, wurde die interne Stützung schon Ende 1997 weit über das geforderte Mass hinaus abgebaut. Der Abbau des AMS ist vor allem auf die Auswirkungen der Neuorientierung der schweizerischen Agrarpolitik zurückzuführen.

**Tabelle 1: Abbau der internen Stützung \***

	AMS 86/88	AMS eff.96	AMS eff.97	AMS eff.98	AMS soll 2001
Milch, Milchprodukte	1391,5	1080,1	1027,8	1015,8	1113,2
Getreide	384,6	298,1	255,5	253,0	307,7
Futtergetreide	420,8	275,2	242,9	191,7	336,6
Rindfleisch	1332,5	533,5	614,4	528,7	1066,0
Schweinefleisch	1036,3	836,9	789,3	709,2	829,0
Geflügel	135,4	160,6	146,9	146,3	108,3
Eier	205,6	162,2	166,6	138,2	164,5
Kartoffeln	221,0	157,1	34,4	0	176,8
Obst	24,0	17,6	17,6	19,4	19,2
Tabak	4,9	9,7	6,4	8,2	3,9
Soja, Zucker	128,6	92,5	83,9	89,7	102,9
Total	5285,3	3663,1	3386,7	3137,5	4228,2
<i>Total</i>	<i>100 %</i>	<i>69 %</i>	<i>64 %</i>	<i>59 %</i>	<i>80 %</i>

Quelle: BLW 1999

\*Neue Daten sind nicht verfügbar

### 3.1.2.2 Die blue-box

In die blue-box fallen Instrumente zur internen Stützung, die einen Produktionsanreiz ausüben, die aber zusammen mit produktionsbeschränkenden Massnahmen angewendet werden. Dadurch wird die produktionssteigernde Wirkung der Instrumente abgeschwächt. Die Schweiz hat keine blue-box notifizierte Instrumente. Hingegen hat die EU viele Massnahmen, die in der blue-box eingeteilt sind.

### 3.1.2.3 Die green-box und Multifunktionalität

Das Prinzip der Multifunktionalität wurde in der Uruguay-Runde verankert. Jedes Land darf Massnahmen ergreifen, damit die Ziele der Multifunktionalität erfüllt werden können. Diese Massnahmen werden in der WTO Sprache green-box-Massnahmen genannt. Die Mittel, die für green-box-Massnahmen aufgewendet werden, unterlagen gemäss WTO keinen Abbaupflichtungen.

Voraussetzung für green-box-Massnahmen:

- die Massnahmen dürfen keine Produktionsanreize geben und den Markt nicht beeinflussen
- die Kosten dürfen nicht auf die Konsumenten abgewälzt werden

Grundsätzlich beeinflusst aber jeder staatliche Eingriff den Markt, deshalb ist auch die Zuordnung der Massnahmen in die green-box nicht immer klar. Direktzahlungen, wie sie in der Schweiz angewendet werden, sind green-box konform.

### 3.1.3 Abbau der Exportsubventionen

Landwirtschaftliche Produkte, die mit Subventionen exportiert werden, mussten gegenüber der Referenzperiode (1988 - 1990) mengenmässig um 21% und budgetmässig um 36% abgebaut werden.

Von diesem Abbau waren auch die Exporte der Nahrungsmittelindustrie betroffen, wobei hier nur der budgetmässige Abbau von 36% befolgt werden musste.

Tabelle 2 zeigt der geforderte Abbau der Expotsubventionen und der effektiv realisierte Abbau. Bei Käse und Rindvieh, den traditionsgemäss wichtigsten Produkten der schweizerischen Landwirtschaft ist ersichtlich, dass der effektiv realisierte Abbau der Exportsubventionen den geforderten Abbau stark überschritt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass als Folge der BSE-Krise und dem daraus folgenden Verbot der EU und weiteren Ländern Rinder aus der Schweiz zu importieren, fast kein Nutz- und Zuchtvieh mehr exportiert werden konnte. Beim Käse ist der starke Rückgang der ausgerichteten Exportsubventionen darauf zurückzuführen, dass die gemäss WTO zulässige Menge von rund 62'000 Tonnen limitierend wirkte, und nicht der budgetmässige Plafond.

**Tabelle 2: Abbau der Exportsubventionen**

Produkte	Budgetmässiger Abbau				Mengenmässiger Abbau			
	Millionen Franken				Tonnen / Stück			
	Refe- renz 1988/90	Ende 1998	Ende 2000	soll 2001	Refe- renz 1988/90	Ende 1998	Ende 2000	soll 2001
<b>Milchprodukte</b>	443,7	265,8	184,5	284,0	78685	53916	61690	62161
<b>Zuchtvieh</b>	33,7	0,3	2,8	21,6	14307	494	1405	11303
<b>Früchte</b>	26,2	15,0	17,6	16,8	12000	7377	9420	9480
<b>Kartoffeln</b>	3,6	1,6	1,6	2,3	10680	6372	6853	8437
<b>Nahrungsmittel</b>	179,6	136,8	111,8	114,9				

Quelle: BLW 2001

Bei den Exportsubventionen für die verarbeiteten Nahrungsmitteln, wurden die zu-lässigen Mittel voll ausgeschöpft. Die Exportbeiträge für diese Kategorie werden basierend auf dem "Schoggigesetz"<sup>1</sup> ausbezahlt und haben zum Ziel, das Rohstoffhandicap der inländischen Verarbeiter zu überwinden. Da die zur Verfügung stehenden Finanzmittel begrenzt sind, weicht die Verarbeitungsindustrie gemäss Zollgesetz Art. 17 vermehrt auf Veredelungsverkehr<sup>2</sup> oder „andere geeignete Massnahmen“<sup>3</sup> aus. Der Verkehr mit verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten, die unter das „Schoggigesetz“ fallen, ist Gegenstand der bilateralen Verträge II mit der EU. Die Schweiz konnte sich mit der EU auf einen vereinfachten Preisausgleichmechanismus<sup>4</sup> einigen. Dadurch kann die Schweiz bei Inkrafttreten der Bilateralen II jährlich rund CHF 35 Mio. Exportsubventionen für die verarbeiteten Nahrungsmittel einsparen.

<sup>1</sup> Da die schweizerischen Landwirtschaftsprodukte im internationalen Vergleich sehr teuer sind, sieht das Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten („Schoggigesetz“) seit 1974 Beiträge an die Exporteure vor.

<sup>2</sup> Veredelungsverkehr heisst, dass ausländischer Rohstoff importiert, in der Schweiz verarbeitet und anschliessend das verarbeitete Produkt wieder exportiert wird.

<sup>3</sup> Unter „anderen geeigneten Massnahmen“ versteht man die Verbilligung des inländischen Rohstoffs für die Verarbeitungsindustrie, zum Beispiel durch Produzentenbeiträge. Diese Massnahme wird heute bei Getreide und Milch angewendet.

<sup>4</sup> Die Verbilligung mittels Exportsubventionen von verarbeiteten Nahrungsmitteln, die von der Schweiz in die EU ausgeführt werden, erfolgt bis zum Inkrafttreten der Bilateralen II auf Weltmarktpreisniveau. Die Differenz vom Weltmarktpreisniveau auf EU-Preisniveau schöpft die EU in Form von Zöllen ab. Neu soll der Preisausgleich nur noch auf EU-Preisniveau statt auf Weltmarktpreisniveau erfolgen.

## **3.2 Übereinkommen über sanitäre und phytosanitäre Massnahmen (SPS Abkommen)**

Die grösste Schwierigkeit und Auseinandersetzung im internationalen Handel liegt bei der Durchsetzung von umwelt- und tierschutzbezogenen Produktstandards. Dies zeigte sich zum Beispiel im Streitfall zwischen der USA und der EU über hormonbehandeltes Fleisch. Der ganze Bereich des umweltbezogenen Produktionsstandards ist bis heute international völlig unregelt. Die BSE-Krise hat gezeigt, wie wichtig klare, transparente und allgemein gültige Regeln wären. Internationale Standards werden immer wichtiger, wobei der Codex alimentarius an Bedeutung gewinnen wird. Die unterschiedlichen Ansprüche verschiedener Gesellschaften zeigen sich aber nicht nur an den Produktstandards, sondern auch an der Produktionsweise.

## **4 Neue Verhandlungsrunde der WTO (Doha – Runde)**

### **4.1 Ausgangslage**

Schon bei der Unterzeichnung des GATT/WTO-Abkommens im Jahr 1994 in Marrakesh wurde entschieden, dass eine nächste WTO-Runde im Jahr 2000 beginnen soll. An der Ministerkonferenz im November 1999 in Seattle hätte die neue Welthandelsrunde lanciert werden sollen. Dies gelang aber nicht, da die Positionen der verschiedenen Länder zu unterschiedlich waren. Nach dieser Ministerkonferenz haben die WTO-Mitglieder einerseits beschlossen, Massnahmen zu ergreifen, um das Vertrauen in das Welthandelssystem, insbesondere bei den Entwicklungsländern, zu stärken. Andererseits wurden die Verhandlungen im Hinblick auf die Lancierung einer neuen Welthandelsrunde fortgesetzt. An der Ministerkonferenz in Doha / Katar im November 2001 konnte die neue Welthandelsrunde, die Doha-Runde, lanciert werden.

### **4.2 Verhandlungsablauf der Doha-Runde**

Gemäss der an der Ministerkonferenz im November 2001 verabschiedeten Deklaration, hätte die Doha-Runde bis Ende 2004 abgeschlossen werden sollen. Die stark auseinanderklaffenden Positionen der WTO-Mitgliedstaaten haben jedoch zu starken Verzögerungen geführt. Insbesondere haben auch die grossen Interessenunterschiede im Agrardossier die Verhandlungen verzögert. Die divergierenden Positionen im Agrarabkommen haben teilweise zu einer Blockade in anderen Dossiers geführt. Die Auseinandersetzungen in den Agrarverhandlungen sind auf ein unterschiedliches Verständnis der Rolle der Landwirtschaft in der Volkswirtschaft und der Gesellschaft zurückzuführen. Die Vorstellung einer rein nahrungsmittelproduzierenden Landwirtschaft trifft auf das Konzept einer multifunktionalen Landwirtschaft, die neben Nahrungsmitteln noch öffentliche Leistungen bereitstellt.

Grundsätzlich hätten bis Ende März 2003 gemäss Fahrplan die Modalitäten für die Weiterentwicklung des Agrarabkommens festgehalten werden sollen. Wegen der stark divergierenden Interessen einzelner Gruppen ist dies jedoch nicht gelungen. Auch an den beiden Mini-Ministerkonferenzen in Charm El-Cheik im Juni 2003 und in Montreal im Juli 2003 konnten sich die Akteure nicht annähern. Ebenfalls blieb die Ministerkonferenz von Cancún im September 2003 ergebnislos. Das Scheitern der Ministerkonferenz von Cancún war jedoch nicht primär auf das Agrardossier zurückzuführen. Ausschlaggebend für die Ergebnislosigkeit waren vielmehr die Diskrepanzen in den Singapur-Themen (Investitionspolitik; öffentliche Beschaffung; Handelserleichterung; Wettbewerb).

### **4.3 Das Rahmenabkommen vom August 2004**

Am 1. August 2004 genehmigten die WTO-Mitglieder in Genf ein Rahmenabkommen über verschiedene Verhandlungsbereiche. So gelang es den WTO-Mitgliedstaaten auch, ein Verhandlungsrahmen für das Agrarabkommen festzulegen. Die ausgeprägten Verzögerungen der WTO-Verhandlungen und insbesondere das Scheitern der Ministerkonferenz von Cancún hatten die WTO als Institution unter erheblichen Zugzwang gebracht. Die erfolgreiche Verabschiedung der Rahmenabkommen im August 2004 ist auch unter dieser Optik zu beurteilen.

### 4.3.1 Inhalte des Rahmenabkommens für die Landwirtschaft

Das Rahmenabkommen setzt, wie der Name es sagt, den Rahmen für die künftigen Verhandlungen im Agrardossier. Im Rahmenabkommen ist im Wesentlichen festgehalten, wie die Bereiche Marktzutritt, Inlandstützung und Exportsubventionen weiterentwickelt werden sollen. Das Rahmenabkommen ist in verschiedenen Bereichen sehr vage formuliert und enthält bis auf wenige Ausnahmen keine Zahlen. Die folgende Tabelle zeigt die im Rahmenabkommen festgelegten Elemente und die offenen Fragen.

**Tabelle 3: Inhalte und offene Fragen des Rahmenabkommens vom August 2004**

Bereich	Rahmenabkommen	Offene Fragen
Marktzutritt	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abgestufte Zollabbauformel</li> <li>▪ Substantielle Verbesserung des Marktzutrittes bei jedem Produkt.</li> <li>▪ Zollharmonisierung: höhere Importzölle sind stärker abzubauen als tiefere.</li> <li>▪ Die Festlegung von Höchstzöllen (sog. „Capping“) wird überprüft.</li> <li>▪ Ausnahme sensibler Produkte möglich mit Gegenleistung (Ausdehnung der Zollkontingentsmenge).</li> <li>▪ Korrektur von Tarifeskalation (verarbeitete Produkte).</li> <li>▪ Sonderschutzklausel bleibt in Verhandlung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Genaue Abbauformel (Anzahl Bänder, Definition Bänder, Abbaukoeffizienten).</li> <li>▪ Abbauverpflichtungen in Zahlen.</li> <li>▪ Definition von „Produkt“ (Niveau Aggregation).</li> <li>▪ Genaue Anzahl sensibler Produkte; Gegenleistung für die Ausnahme von sensiblen Produkten.</li> </ul>
Interne Stützung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abbau auf Basis der in der Uruguay-Runde festgelegten Verpflichtungsniveaus.</li> <li>▪ Summe aus Amber Box, Blue Box und „de minimis-Zahlungen“ werden nach einer harmonisierenden Formel reduziert. (Abbau um 20 % bei Inkraftsetzung).</li> <li>▪ Produktspezifische Obergrenze.</li> <li>▪ Blue Box maximal 5 % des Produktionswertes.</li> <li>▪ Kriterien der Green Box werden unter Einbezug der nicht kommerziellen Aspekte geprüft.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Genaue Abbauformel (Anzahl Bänder, Definition Bänder, Abbaukoeffizienten).</li> <li>▪ Abbauverpflichtungen in Zahlen.</li> </ul>
Exportsubventionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abschaffung eigentlicher Exportsubventionen</li> <li>▪ Abbau anderer Formen der direkten Exportförderung (Exportbeihilfen, -Kredite, -Versicherungen, -Garantien).</li> <li>▪ Disziplinierung von Nahrungsmittelhilfe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Endtermin und jährliche Kürzungssätze.</li> </ul>
Weitere Punkte	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Schutz von geografischen Angaben wird als fakultativer Diskussionspunkt aufgenommen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Weitere Diskussion offen, aber kein Zwang.</li> </ul>

Im Rahmenabkommen ist grob festgelegt, in welchem Bereich für die einzelnen Fragen nach einer Lösung zu suchen ist.

### **4.3.2 Einschätzungen und Auswirkungen des Rahmenabkommens auf die Schweizerische Landwirtschaft**

Das Rahmenabkommen enthält aus Sicht der schweizerischen Landwirtschaft sehr ambitionöse Verpflichtungen in den Bereichen Marktzutritt, interne Stützung und Exportsubventionen.

Aus Sicht der Schweiz sind folgende Elemente des Rahmenabkommens als besonders negativ zu beurteilen:

- (I) Die angestrebte Zollharmonisierung durch einen stärkeren Abbau der hohen Zölle als der tiefen.
- (II) Die Festlegung einer produktspezifischen Obergrenze bei der internen Stützung und
- (III) Die Vernachlässigung der nicht-handelsbezogenen Anliegen (NTC).

Als positiv am Rahmenabkommen können folgende Punkte beurteilt werden:

- (I) Die grundsätzliche Bekräftigung der Green-Box und damit Bestätigung des schweizerischen Direktzahlungssystems.
- (II) Die Möglichkeit zur Ausnahme von einer Anzahl von sensiblen Produkten beim Zollabbau. Dies ist jedoch zu relativieren, weil die Ausnahme von sensiblen Produkten kompensiert werden muss (z.B. durch Ausdehnung der Zollkontingente).

Auch wenn das Rahmenabkommen keine Zahlen nennt und viele Punkte sehr vage formuliert sind, kann bereits heute klar davon ausgegangen werden, dass die Umsetzung der Verpflichtungen für die schweizerische Landwirtschaft weitreichende Folgen hat. Der Auslegungsspielraum des Rahmenabkommens ist gross. Entsprechend schwierig ist es, die Auswirkungen in der jetzigen Phase zu quantifizieren. Basierend auf realistischen Annahmen bezüglich dem Abbau beim Marktzutritt und bei der internen Stützung lassen sich jedoch grobe Schätzungen der Auswirkungen vornehmen. Demnach ist ausgehend von der WTO nach heutigem Kenntnisstand mit folgenden Auswirkungen zu rechnen:

- Marktzutritt: - 1 bis 2 Mia.
- Interne Stützung: - 200 bis 300 Mio.
- Exportsubventionen: - 300 Mio.

Die Zahlen zeigen, dass die Schweizerische Landwirtschaft insbesondere im Bereich Marktzutritt sehr verletzlich ist. Die Abschätzung der Auswirkungen im Bereich des Marktzutrittes wurden ermittelt mit einem vom BLW, SBV und den Fachorganisationen entwickelten statischen Modell.

### **4.3.3 Allianzen / Positionen in den Agrarverhandlungen**

Im Verlaufe der Doha-Runde bildeten sich mehrere neue Allianzen, innerhalb derer die Staaten mehr oder übereinstimmende Interessen haben und entsprechend gemeinsame Positionen vertreten. Traditionelle Gruppierungen, wie etwa die Cairns-Gruppe und die MF6-Gruppe (Multifunktionalisten) haben im Laufe der Doha-Runde an Bedeutung verloren.

Folgende Gruppierungen stehen sich in den Agrarverhandlungen gegenüber:

**G-5 (FIPS: five interested Parties):** Gruppierung von fünf gewichtigen Akteuren in der WTO (EU, USA, Brasilien, Australien, Indien), die sich zu Beginn des Sommers 2004 trotz unterschiedlicher Handelsinteressen gebildet hat. Die G-5 hat quasi hinter verschlossenen Türen die Eckwerte des Rahmenabkommens vom August 2004 festgelegt.

**G-20<sup>5</sup>:** Gruppierung von Entwicklungs- und Schwellenländern mit Brasilien, Indien und China an der Spitze. Die G-20 steht für eine weitreichende Liberalisierung des Agrarhandels ein. Den gewichtigen Agrarexporturen in der Gruppe ist es gelungen, ihren Interesse, die sie vorher in der Cairns-

<sup>5</sup> dazu gehören Ägypten, Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Indien, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippinen, Südafrika, Thailand, Venezuela

Gruppe vertreten haben, durch weitere Entwicklungs- und Schwellenländern tragen zu lassen und so ihren Anliegen einen entwicklungspolitischen Deckmantel zu verpassen.

**G-10:** Die Schweiz bildet zusammen mit Bulgarien, Island, Israel, Japan, Liechtenstein, Mauritius, Norwegen, Schweiz und Chinese Taipeh, die G-10. Die Schweiz übernimmt innerhalb dieser Gruppe die Koordination. Die G-10 vertritt vor allem bei den Verhandlungen über den Zollabbau und die Reduktion der Inlandstützung eine moderatere Position. Zentral in den Forderungen bezüglich dem Marktzutritt ist die Einräumung einer gewissen Flexibilität der inländische sensiblen Produkte. Die G-10 setzt sich zudem stark ein für die Berücksichtigung der multifunktionalen Aspekte der Landwirtschaft in den WTO-Verhandlungen.

**Heterogene Gruppe von strukturschwachen Entwicklungsländern:** Die Gruppierung ist besorgt über die Erosion ihrer Zollpräferenzen auf den Märkten der Industriestaaten, fordern eine Kompensation der Erosion der Präferenzen und eine grösstmögliche Sonderbehandlung ihrer „Spezialprodukte“ (Special /Strategic Products).

#### **4.3.4 Position der „offiziellen“ Schweiz**

Die Schweiz hat bezüglich den Bereichen Marktzutritt, interne Stützung und Exportsubventionen Bereitschaft signalisiert, substantielle Konzessionen einzugehen, sofern die nicht-handelsbezogenen Anliegen gleichwertig in den WTO-Agrarverhandlungen aufgenommen werden.

Die Schweiz betrachtet die nicht-handelsbezogenen Anliegen als wichtige Verhandlungspunkte, die neben den drei Pfeilern Marktzutritt, interne Stützung und Exportsubventionen berücksichtigt werden müssen. So setzt sich die Schweiz ein für die Schaffung eines griffigen Registers für geografische Herkunftsangaben und für Regeln für eine lückenlose Deklaration von Nahrungsmitteln. Der Einbezug dieser Aspekte ist dringend notwendig, damit die schweizerische Landwirtschaft bei sich öffnenden Märkten ihre Strategie der Produktion von qualitativ und ökologisch hochstehenden Nahrungsmitteln weiterführen kann.

Der Bundesrat hat im Vorfeld der Ministerkonferenz von Cancún ein Verhandlungsmandat für das Agrarabkommen verabschiedet. Die darin in Aussicht gestellten Abbauzahlen galten, bzw. gelten als Richtwerte für die Verhandlungen. Für den Zollabbau erachtet die Schweiz einen Abbau von durchschnittlich 36% der Zölle (mindestens 10% pro Zolllinie) als substantiell. Für die handelsverzerrende Inlandstützung erwägt die Schweiz höchstens einen Reduktionssatz von 30%, während die Exportsubventionen bis zu maximal 55% abgebaut werden könnten; dies vorausgesetzt, dass die Schweiz in die Lage versetzt wird, WTO-konforme Instrumente zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft weiterhin anzuwenden.

#### **4.3.5 WTO – wie weiter?**

Die weiteren Verhandlungen wurden auf technischer Ebene im Oktober 2004 wieder aufgenommen. Nun gilt es, die im Rahmenabkommen unbeantworteten Fragen zu klären um so die Modalitäten des Agrarabkommens zu definieren.

Als Meilenstein wird im Dezember 2005 in Hong-Kong die nächste Ministerkonferenz stattfinden. An dieser Ministerkonferenz können frühestens die Modalitäten verabschiedet werden. Mit der Inkraftsetzung des Agrarabkommens ist aus heutiger Sicht frühestens ab 2008 zu rechnen. Die Implementierungsphase wird wie bei der Uruguay-Runde voraussichtlich 5 bis 6 Jahre dauern (für den Abbau Exportsubventionen: 8 bis 10 Jahre).

## 4.4 Glossar

**AMS** (aggregated measure of support = Aggregiertes Mass der Stützung): Das AMS ist ein Gesamtindikator, der es ermöglicht, die verschiedenen Stützungsmaßnahmen einheitlich darzustellen und verschiedene Formen von Stützungsmaßnahmen mit Auswirkungen auf die Erzeugung und den Handel miteinander zu vergleichen. Das AMS entspricht dem Unterschied zwischen den internen Preisen und den Weltmarktpreisen multipliziert mit dem Produktionsvolumen.

**Boxen:** Massnahmen zur internen Stützung werden aufgrund ihrer Wirkung in drei verschiedenen Boxen klassifiziert:

**amber-box** Abbaupflichtige produktionsbezogene interne Stützungsmaßnahmen mit deutlich handelsverzerrender Wirkung, z.B. Marktpreisstützung.

**blue-box:** Interne Stützungsmaßnahmen mit weniger handelsverzerrender Wirkung als „amber-box-Massnahmen“. Diese Massnahmen sind von der Abbaupflichtung ausgenommen. Die Schweiz hat keine solche Massnahmen. Die EU hat mehrere blue-box Instrumente, dazu zählen insbesondere direkte Einkommens-beihilfen im Rahmen von Erzeugungsbeschränkungsprogrammen (Tier- und Flächen-prämien aus der EU-Agrarreform von 1992).

**green-box:** Von der Abbaupflichtung ausgenommene interne Stützungsmaßnahmen, die keine oder nur geringe Handelsverzerrungen oder Auswirkungen auf die Produktion haben. In die green-box gehören in der Schweiz die Direktzahlungen.

**Cairns-Gruppe:** Gruppe von 15 traditionellen Agrarexportstaaten (Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Fidji-Inseln, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Thailand und Uruguay), die für eine weitestgehende Liberalisierung des internationalen Agrarhandels eintreten.

**De minimis-Klausel:** produktspezifische Stützungen sind von den Abbaupflichtungen ausgenommen, sofern sie weniger als 5% des Produktionswertes eines einzelnen Produktes oder insgesamt weniger als 5% des gesamten Produktionswertes betragen.

**Exportwettbewerb :** Alle Formen von Anreizen oder Zahlungen, mit denen ein Staat den Export fördert. Dazu gehören: Exportsubventionen, Exportkredite, Nahrungsmittelhilfe, Steuerbegünstigung u.a.

**GATS:** General Agreement on trade in services: Regelungen bezüglich der Liberalisierung des Dienstleistungssektors.

**GATT:** General Agreement on Tariffs and Trade = Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen. Vorläufer der WTO. Wird als eine Säule in der WTO weitergeführt.

**LDC / LLDC** Least-developed countries = am wenigsten entwickelte Länder.

**Marktzutritt:** Importmengen, die ein Land zulässt. Wird gesteuert durch Zölle und Zollkontingente.

**Multifunktionalität:** Komplementäre Aufgabe der Landwirtschaft: Parallele Bereitstellung von Marktgütern (Nahrungsmittel) und nicht Marktgütern (dezentrale Besiedlung, Pflege der Kulturlandschaft u.a.)

**NTC:** (non-trade concerns = Nicht-handelsbezogene Anliegen) In diesen Bereich gehören Anliegen wie Nahrungsmittelsicherheit, Ernährungssicherheit, Tierwohl, Pflege der Kulturlandschaft, Umweltaspekte, ländliche Entwicklung.

**Panel:** Drei- bis fünfköpfiges Expertengremium, welches im WTO-Streitschlichtungsverfahren einen Bericht erstellt, in welchem festgestellt wird, ob eine Streitpartei ihre Verpflichtungen aus den WTO-Handelsübereinkommen verletzt hat und ggf. Empfehlungen gegeben werden, wie der Streit zu beenden ist.

**Schutzklausel:** SSG Special Safeguard Clause = Besondere Schutzklausel des Agrarübereinkommens. Nach dieser Schutzklausel dürfen zusätzliche Zölle erhoben werden, wenn das Einfuhrvolumen eine bestimmte Schwelle überschreitet oder der Einfuhrpreis unter eine bestimmte Schwelle sinkt. Den betroffenen Exportstaaten muss hierbei keine handels-politische Kompensation geleistet werden.

**SPS:** (Agreement on the Application of Sanitary and phytosanitary Measures = Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen.)

**Tarifizierung:** Überführung aller nichttarifärem Handelshemmnis in Zölle.

**TRIPS:** Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights = Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums. Enthält einklagbare Regeln über Patente, Urheberrechte und Warenzeichen.

**WTO:** World Trade Organization = Welthandelsorganisation

**Zollkontingente:** Menge eines Produktes, die zu einem tiefen Zollsatz (Zollkontingentsansatz, ZKA) eingeführt werden können. Ausserhalb des Zollkontingents gilt der meist prohibitiv hohe Ausserzollkontingentsansatz (AZKA).