



GATT: verkraftbar für unsere Landwirtschaft

Rudolf HORBER, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), CH-3003 Bern

Der 15. Dezember 1993 markiert für die Weltwirtschaft ein historisches Datum: An jenem Mittwohabend konnte in Genf die bisher ambitionöseste Handelsrunde des GATT erfolgreich abgeschlossen werden. Die Landwirtschaft stellte in politischer Hinsicht für die Schweiz zweifellos den härtesten Brocken der Uruguay-Runde dar, deren Scheitern mehrmals nur in letzter Minute verhindert werden konnte. Welches sind nun die hauptsächlichsten Beschlüsse für den Primärsektor? Sind sie für unsere Landwirtschaft verkraftbar?

Die allgemeinen GATT-Regeln galten bisher - allerdings mit gewissen Ausnahmen - auch für die Landwirtschaft. In der Praxis fanden sie jedoch kaum Anwendung; arg zerrüttete Weltagrarmärkte waren die Folge. Deshalb stand die Landwirtschaft in der am 20. September 1986 in Punta del Este (Uruguay) lancierten achten GATT-Welthandelsrunde von Anfang an im Brennpunkt des Interesses. Die sieben vorherigen Welthandelsrunden hatten sich kaum mit Agrarfragen befasst und vor allem auf den Zollabbau konzentriert. Reduktion des Grenzschutzes und der produktgebundenen Stützung im Inland, vor allem aber Abbau der Exportsubventionen - so hiess die Devise diesmal für die Landwirtschaft.

Nach über siebenjährigen, zähen Verhandlungen konnte die Uruguay-Runde am 15. Dezember 1993 in der Substanz erfolgreich beendet werden; der formelle Abschluss soll Mitte April 1994 anlässlich einer Ministerkonferenz in Marrakesch (Marokko) erfolgen. Das über 500seitige GATT-Dokument enthält die Schlussakte, 30 internationale Verträge sowie 12 Entscheidungen und Erklärungen der Minister. Der Landwirtschaftsteil umfasst das eigentliche Agrarabkommen mit 21 Artikeln und fünf Anhängen sowie eine Vereinbarung mit sanitären und phytosanitären Bestimmungen. Als Dach über sämtlichen Abmachungen wird eine Welthandelsorganisation (WTO) eingesetzt (vgl. Abb. 2). Die wichtigsten Beschlüsse im Agrarbereich lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Generell: Multifunktionalität und Schutzklausel

Die GATT-Verpflichtungen müssen innert sechs Jahren nach Inkrafttreten des

Vertrages (frühestens am 1. Juli 1995) vollzogen werden.

- ☒ Der Schweiz ist es kurz vor Verhandlungsabschluss noch gelungen, das Prinzip der Multifunktionalität der Landwirtschaft in der Entwicklungsklausel des Agrarabkommens (Art. 20) zu verankern.

- ☒ Auf Anregung der Schweiz konnte die Schutzklausel im Agrarabkommen (Art. 5) in der Schlussphase der Verhandlungen noch verbessert werden. Die Schutzklausel ermöglicht eine vorübergehende Zollerhöhung bei übermässigen Importen (für Details s. «Verbesserte Schutzklausel»).

- ☒ Für die Entwicklungsländer sind zahlreiche Ausnahmen und Erleichterungen vorgesehen.

- ☒ Mit einer besseren Abstimmung der internationalen Normen im sanitären und phytosanitären Bereich soll verhindert werden, dass unter dem Titel des Gesund-

heitsschutzes protektionistische Massnahmen ergriffen werden.

Marktzutritt: Generelle Tarifizierung und Abbau

- ☒ Generelle Tarifizierung, das heisst Umwandlung aller Grenzschutzmassnahmen (wie Dreiphasensystem, Einfuhrkontingente, Leistungssystem und Preiszuschläge) in Zölle. Als einziges Schutzinstrument an der Grenze gibt es in Zukunft somit nur noch Zölle.

- ☒ Abbau der Zölle und damit des Grenzschutzes um durchschnittlich 36 Prozent, um minimal 15 Prozent je Produkt, in der Regel auf der Basis 1986/88.

- ☒ Aufrechterhaltung der Importmöglichkeiten für alle landwirtschaftlichen Produkte im Umfang der Mengen der Basisjahre (in der Regel Durchschnitt der Jahre 1986/88). Bei Produkten, deren Einfuhren seither zurückgegangen sind, müssen unter Umständen grössere Marktzutrittsmöglichkeiten zugestanden werden.

- ☒ Gewährleistung eines minimalen Marktzutrittes von drei Prozent zu Beginn und fünf Prozent des Inlandkonsums am Ende der Übergangsperiode.



Abb. 1. Die Ziele der schweizerischen Agrarpolitik, die auch die Pflegeleistung der Bauern beinhalten, werden durch den GATT-Abschluss nicht in Frage gestellt. (Bild: Agrofot)

Neue Welthandelsorganisation



Abb. 2. Das GATT ist nur ein Teil der gesamten Welthandelsorganisation WTO

Interne Stützung: Reduktion und «Green Box»

■ Abbau der gesamten produktgebundenen Stützung (preis- und absatzsichernde Massnahmen sowie produktgebundene Direktzahlungen) um 20 Prozent auf der Basis 1986/88. Der Abbau erfolgt global, für alle Produkte zusammen.

■ Bestimmte produktgebundene Direktzahlungen müssen während der Reformperiode von sechs Jahren nicht abgebaut werden. Diese Bestimmung kommt vor allem der EU-Agrarreform entgegen.

■ Vom Abbau ausgenommen ist die sogenannte «Green Box». Diese enthält vor allem regional-, sozialpolitisch und ökologisch motivierte Massnahmen sowie ganz allgemein die produktunabhängigen Subventionen für die Landwirtschaft.

Exportsubventionen: Budget- und Mengenabbau

■ Budgetmässiger Abbau um 36 Prozent bei Agrarprodukten und landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen («Schoggi-gesetz»-Produkte) auf der Basis der Jahre 1986/90.

■ Abbau der exportsubventionierten Mengen um 21 Prozent. Bei den «Schoggi-gesetz»-Produkten muss kein mengenmässiger Abbau vorgenommen werden.

Beträchtliche Auswirkungen

Die genauen Auswirkungen der GATT-Beschlüsse auf die schweizerische Landwirtschaft werden in den nächsten Wochen und Monaten im Detail analysiert. Das Institut für Agrarwirtschaft der ETH-

Zürich hat Ende 1993 einen entsprechenden Auftrag erhalten und wird bis anfangs April 1994 einen ersten Bericht erstellen. Neben dem GATT-Vertragstext alleine werden auch die Art der Umsetzung der Ergebnisse und die begleitenden Massnahmen für die schweizerische Landwirtschaft von entscheidender Bedeutung sein. Im nachfolgenden Artikel von S. Felder-Reiche werden verschiedene GATT-Szenarien vorgestellt. Sie basieren auf den Beschlüssen des Bundesrates zur Landwirtschaftspolitik vom April 1993. Das Bundesamt für Landwirtschaft hat im Frühling 1993 aufgrund des damaligen Verhandlungsstandes die Auswirkungen auf unseren Primärsektor zu schätzen versucht. Diese rein statische Untersuchung kam zum Schluss, dass ausgehend von den Werten von 1991 die produktgebundene Stützung um insgesamt 1,4 Milliarden Franken abzubauen ist und vor allem bei der Milch Produktionseinschränkungen von bis zu 9 Prozent vorzunehmen sind, mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf die bäuerlichen Einkommen, die jedoch GATT-rechtlich mit produktunabhängigen Direktzahlungen ausgeglichen werden könnten. Nachdem der Abkommenstext in der Schlussphase der Verhandlungen noch modifiziert worden ist und die Schweiz die generelle Tarifizierung akzeptiert hat, er-

gibt sich nun ein etwas verändertes Bild. Insgesamt dürften die negativen Effekte namentlich mit Bezug auf die Produktionsmengen weniger negativ ausfallen, als noch vor einigen Monaten befürchtet werden musste. Die Auswirkungen in den drei Schlüsselbereichen Marktzutritt, interne Stützung und Exportsubventionen können beim heutigen Erkenntnisstand wie folgt dargestellt werden.

Neuregelung des Importschutzes

Die generelle Tarifizierung hat an und für sich keinen Abbau des Grenzschutzes zur Folge. Anstelle der heutigen Instrumente wie Einfuhrkontingente, Dreiphasensystem oder Preiszuschläge treten die Zölle. Dort, wo gegenwärtig der Importschutz mit rein preislichen Massnahmen sichergestellt wird, ändert sich ökonomisch gesehen nichts: die verschiedenen Grenzbelastungen werden addiert und in gleicher Höhe in ein Tarifäquivalent umgewandelt (Beispiele: Fette und Öle, Käse, Zucker). Etwas schwieriger ist die Umstellung, wo die Einfuhren heute mit mengenmässigen Instrumenten gesteuert werden. Dort wird die Importmenge 1986/88 zu den damals gültigen Bedingungen zugelassen, und

Verbesserte Schutzklausel

Mit einer speziellen Schutzklausel für tarifizierte Produkte sollen die Importe vorübergehend verteuert werden können, wenn die Einfuhrpreise sinken oder die Importmengen zunehmen. Eine solche «Notbremse» ist für kleine Länder wie die Schweiz besonders wichtig. Die Details sind im Artikel 5 des GATT-Agrarabkommens geregelt und auf Initiative der Schweiz in der Schlussphase der Verhandlungen gegenüber den ursprünglichen Vorschlägen wesentlich verbessert worden.

Die **mengenmässige Schutzklausel** sieht vor, dass die neu festgesetzten Zölle vorübergehend bis zu einem Drittel erhöht werden können, falls

- bei Produkten mit einem Marktzutritt von weniger als 10 %, das heisst einem Selbstversorgungsgrad von über 90 %, die Importmenge um 25 % zunimmt;
- bei Produkten mit einem Marktzutritt von 10 - 30 %, das heisst einem Selbstversorgungsgrad von 70 - 90 %, die Importmenge um 10 % zunimmt;
- bei Produkten mit einem Marktzutritt von über 30 %, das heisst einem Selbstversorgungsgrad von weniger als 70 %, die Importmenge um 5 % zunimmt.

Bei der **preislichen Schutzklausel** sind insgesamt fünf Abstufungen mit folgenden Auslöseschwellen vorgesehen:

- Weniger als 10 % Rückgang des Importpreises: keine vorübergehende Zollerhöhung;
- 10 - 40 % Rückgang des Importpreises: Abschöpfung von 30 % der Preisdifferenz, soweit sie 10 % übertrifft;
- 40 - 60 % Rückgang des Importpreises: Abschöpfung von 50 % der zusätzlichen Preisdifferenz;
- 60 - 75 % Rückgang des Importpreises: Abschöpfung von 60 % der zusätzlichen Preisdifferenz;
- mehr als 75 % Rückgang des Importpreises: Abschöpfung von 90 % der zusätzlichen Preisdifferenz.

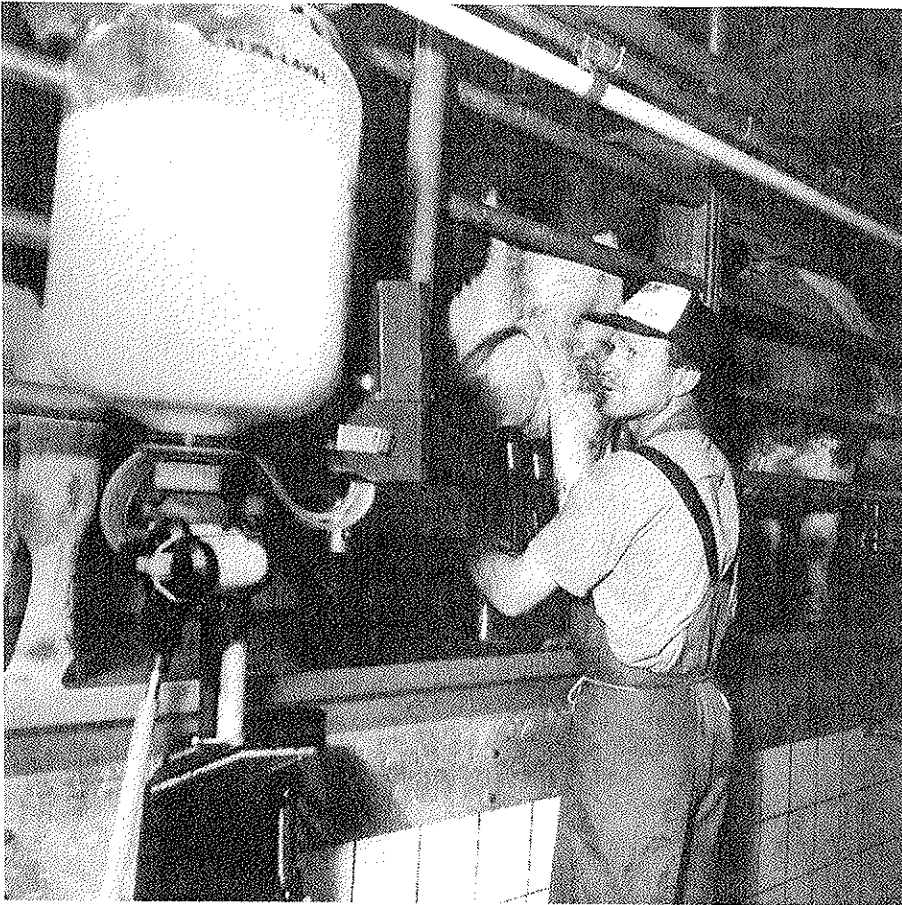


Abb. 3. Rund 15'000 Tonnen Milch müssen um das Jahr 2002 in Form von Milchprodukten subventionsfrei exportiert werden können. Nur so wird die Milch in den Schweizer Ställen in derselben Menge fließen wie bis anhin. (Bild: Agrofot)

auf allfälligen Mehrimporten wird die volle Differenz zwischen Import und Inlandpreis abgeschöpft (Beispiele Rind- und Schweinefleisch, Eier und Geflügel, Obst und Gemüse). Das hat zur Folge, dass auf den Übermengen in der Regel hohe Tarifaquivalente vorgesehen werden, die einfuhrbremsend und sogar -verhindernd wirken können (sogenannte Zollkontingentslösung).

Der verlangte Abbau des Grenzschutzes von durchschnittlich 36 Prozent wird kaum negative Auswirkungen auf die schweizerische Landwirtschaft haben. Zum einen besteht die Möglichkeit, bei sensiblen Produkten die Zölle um lediglich 15 Prozent zu senken; die Schweiz hat von dieser Flexibilität Gebrauch gemacht, was bedeutet, dass der Abbau an der Grenze für Produkte wie Butter, Käse, Rind- und Schweinefleisch, Eier oder Zucker kleiner ausfallen wird als die Reduktion des internen Preisniveaus (Durchschnitt 20 Prozent). Bei einigen Produkten, wo aus, innenpolitischen Gründen in den nächsten Jahren ohnehin eine stärkere Senkung vorgesehen ist (Öle und Fette, Futtermittel), ist ein Abbau von 36 Prozent offeriert worden. Um den verlangten Durchschnitt zu erreichen, wird eine Reduktion der Zölle bis zu 100 Prozent bei

tropischen Erzeugnissen und Produkten mit geringer Zollbelastung oder ohne jegliche Konkurrenzwirkung zur schweizerischen Landwirtschaft vorgenommen (Beispiele tropische Früchte und Getränke ohne Zucker, Zitronensäfte, Schwämme, Haare, Harze). Zum andern erfolgt bei Zollkontingentsprodukten auf den Einfuhrmengen 1986/88 kein Abbau; nur die hohen, auf den Übermengen erhobenen Tarifaquivalente müssen reduziert werden.

Grössere Auswirkungen sind als Folge der Verpflichtungen bezüglich Aufrechterhaltung der Importmöglichkeiten 1986/88 und der Gewährung eines minimalen Marktzutrittes zu erwarten. Allerdings werden sich die negativen Effekte auf die inländischen Produktionsmengen dank der nun vorgesehenen generellen Tarifzierung und Aggregation von einzelnen Produkten beim Marktzutritt in Grenzen halten. So muss der für verschiedene Fleischarten, Milchprodukte sowie Obst und Gemüse offerierte zusätzliche Marktzutritt nicht mehr gewährt werden, nachdem die Schweiz auch für diese Produkte die sofortige Tarifzierung akzeptiert hat. Durch eine Ausschöpfung der Aggregationsmöglichkeiten soll versucht werden, die Minder- und Mehreinfluhren von ähn-

lichen Produkten miteinander verrechnen zu können (zum Beispiel Milcherzeugnisse). Bei den Futtermitteln sind die Auswirkungen ungewiss; da die Importmengen seit der Referenzperiode stark zurückgegangen sind, ist jedoch unabhängig von der Tarifzierungsmethode ein Druck nach Mehrbezügen aus dem Ausland mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Inlandproduktion zu erwarten. Eindeutig ist die Situation bei den Kartoffeln; die Importe müssen gegenüber heute praktisch verdoppelt werden, um die Mindestmenge von 5 Prozent des Konsums am Ende der Reformperiode zu erreichen.

Verlagerung zu Direktzahlungen

Der verlangte Abbau der produktgebundenen Stützung von 20 Prozent auf der Ausgangsbasis 1986/88 dürfte im Falle der Schweiz auf der Basis von 1991 mit etwa 1,5 Milliarden Franken zu Buche schlagen. Da in den Jahren 1992 bis 1995, also noch vor Inkraftsetzung des GATT-Abkommens, aus internen Gründen ein Abbau der produktgebundenen Stützung von einigen hundert Millionen Franken bereits vorgenommen wurde und noch vorgesehen ist, wird sich die Abbausumme bis 1996 bereits verkleinert haben und voraussichtlich kaum noch eine Milliarde Franken ausmachen. Interessant ist diesbezüglich ein Blick auf die EU, die den verlangten Abbau von 20 Prozent schon heute vollständig vollzogen hat, ja ihre produktgebundene Stützung bis zum Jahre 2001 sogar von heute rund 53 Milliarden wieder auf 59 Milliarden ECU erhöhen könnte.

Der Abbau der produktgebundenen Stützung kann GATT-rechtlich vollständig durch «Green-Box-Massnahmen» ersetzt werden. Die Schweiz hat insgesamt gegen 40 Massnahmen aufgelistet, die den Kriterien der «Green Box» entsprechen und die somit nicht zu reduzieren sind. Ihr aktueller Budgetwert beträgt rund zwei Milliarden Franken. Dazu gehören beispielsweise die neuen Direktzahlungen nach den Artikeln 31a und 31b des Landwirtschaftsgesetzes, die kantonalen Ausgaben für die Landwirtschaft, Ausgaben für Forschung, Bildung und Beratung, die Investitionskredite, die Meliorationsbeiträge sowie die Bewirtschaftungs- und Kostenbeiträge. Die Ansätze für alle diese Massnahmen können auch nach dem GATT-Abschluss weiter erhöht werden, und es ist auch möglich, neue Direktzahlungen einzuführen, sofern sie den Kriteri-

en der «Green Box» entsprechen, das heisst nicht produktionsfördernd und damit handelsverzerrend sind.

Exportsubventionen unter Druck

Bei den Exportsubventionen ist die Schweiz mit ihrem Anliegen, die subventionierten Ausfuhrmengen nicht zurücknehmen zu müssen, nicht durchgedrungen; sie war hier von Anfang an isoliert (Frankreich hat seine Opposition nur via Brüssel artikuliert und schliesslich in der Substanz nachgegeben). Angesichts des hohen Preisgefälles Schweiz-Ausland wird es für die Schweiz schwierig sein, kurzfristig Agrarprodukte in grösseren Mengen ohne Beiträge exportieren zu können. Bis zum Ende der Übergangsperiode muss die subventionierte Exportmenge bei den Milchprodukten (vor allem Käse) um rund 15'000 Tonnen zurückgenommen werden; falls diese Mengen nicht durch nichtsubventionierte Spezialitäten ersetzt werden können, hätte dies einen Rückgang des Milchkontingents von rund 5 Prozent zur Folge. Der Zuchtviehexport ist ebenfalls zu reduzieren, und zwar um etwa 3'000 Stück auf rund 11'000 Tiere bis am Ende der Reformperiode. Ein Abbau muss auch bei den Früchte- und Kartoffelexporten vorgenommen werden. Weniger Auswirkungen sind infolge des budgetmässigen Abbaus um 36 Prozent zu erwarten, da dank der Reduktion des internen Preisniveaus und der erwarteten Stabilisierung, wenn nicht Erhöhung der Weltmarktpreise, der Subventionsbedarf beim Export automatisch abnehmen dürfte. Allerdings ist es unsicher, ob diese «automatischen» Effekte ausreichen, um einen zusätzlichen Druck auf die Exportmengen vollständig abzufedern. Zusätzliche Schwierigkeiten ergeben sich aus dieser Abbauverpflichtung für die Nahrungsmittelindustrie, da ihre Ausfuhrbeiträge zum Ausgleich des Rohstoffhandicaps seit 1986/90 stark angestiegen sind und daher massiv reduziert werden müssen. Damit wird das Exportgeschäft dieses Industriezweiges gefährdet. Dies hätte wiederum negative Auswirkungen auf unsere Landwirtschaft als wichtige Lieferanten von Rohstoffen für die einheimische Nahrungsmittelindustrie.

Verkraftbares Ergebnis

Das GATT-Abkommen ist für die schweizerische Landwirtschaft insgesamt verkraftbar. Die vorgesehenen Abbauver-

pflichtungen gehen wesentlich weniger weit, als die Agrarexportstaaten ursprünglich verlangt haben. Die Grundprinzipien und namentlich die Ziele der schweizerischen Agrarpolitik gemäss Siebtem Landwirtschaftsbericht werden durch das GATT nicht in Frage gestellt. Im Gegenteil: Das Prinzip der Multifunktionalität wird anerkannt und auch in der Entwicklungsklausel verankert. Damit werden bei der Weiterentwicklung der GATT-Regeln nicht nur der Liberalisierungsgedanke, sondern auch nicht-kommerzielle Aspekte berücksichtigt. Schliesslich können als Folge der von der Schweiz nun akzeptierten generellen Tarifizierung und der im GATT-Abkommen vorgesehenen Flexibilisierung die negativen Auswirkungen auf das inländische Produktionsvolumen in Grenzen gehalten werden.

Der agrarpolitische Handlungsbedarf, der sich aus dem GATT-Abschluss ergibt, ist mit der innenpolitisch motivierten Reform der Agrarpolitik zum grossen Teil deckungsgleich. Eine Anpassung unserer Landwirtschaftspolitik ist auch aus internen Gründen notwendig; so zwingen uns die Budgetdefizite in gewissen Sektoren zu Abbauschritten, die weiter gehen, als sie vom GATT verlangt werden, so bei gewissen produktbezogenen Direktzahlungen. Alle bisherigen und zukünftigen Reformschritte seit Beginn der Uruguay-Runde im September 1986 bis zur Inkraftsetzung der Resultate (frühestens am 1. Juli 1995) werden als Vorleistungen voll angerechnet.

Das GATT-Abkommen wird den internen Reformprozess tendenziell allerdings beschleunigen und verstärken. Dies dürfte zu einem erhöhten Anpassungsdruck führen und die Landwirtschaft sowie die ihr vor- und nachgelagerten Stufen vor zusätzliche Herausforderungen stellen. Trotz der im GATT-Vertrag vorgesehenen Flexibilitäten werden gewisse negative Auswirkungen auf die inländischen Produktionsmengen kaum zu vermeiden sein, und zwar vor allem als Folge des verlangten Abbaus der subventionierten Exportmengen sowie von Mehrimporten bei einigen Produkten. Die Tarifizierung wird eine grundlegende Neuordnung der Einfuhrregelungen erfordern, und die bestehenden Marktordnungen müssen zum Teil substantiell angepasst werden, was eine Revision der Agrargesetzgebung notwendig macht (GATT-Lex). Schliesslich werden die ökologischen Aspekte im GATT ganz allgemein noch zu wenig beachtet; hier besteht noch ein beträchtlicher Nachholbedarf.

Bis zur Inkraftsetzung des GATT-Vertrages gilt es nun, innerhalb der vom GATT

vorgegebenen Leitplanken möglichst positive Zukunftsperspektiven für die Landwirtschaft zu erarbeiten und namentlich die Finanzierung der GATT-konformen Direktzahlungen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Bundes sicherzustellen. Nur wenn es der Gesamtwirtschaft gut geht, sind auch die notwendigen Mittel zur Unterstützung der Landwirtschaft vorhanden. Die Annahme der Mehrwertsteuer durch Volk und Stände zu einem Satz von 6,5 Prozent am 28. November 1993 und der GATT-Abschluss vom 15. Dezember 1993 haben diesbezüglich günstige Voraussetzungen geschaffen.

RÉSUMÉ

Négociations du GATT: résultats supportables pour l'agriculture suisse

Le 15 décembre 1993 représente une date historique pour l'économie mondiale. Les négociations commerciales les plus ambitieuses de l'histoire - connues sous le nom d'Uruguay Round - se sont, en effet, achevées de manière positive à cette date. L'Acte final qui comprend le résultat de sept années de tractations ardues devrait être signé par les ministres représentant les gouvernements participants en avril prochain à Marrakech. Le volet agricole de la négociation a manifestement été le plus controversé de la négociation. C'est également celui qui a suscité le plus de difficultés, sous l'angle politique, pour notre pays. L'accord relatif à l'agriculture prévoit une réduction de 20 pour cent, sur une période de six ans, du soutien interne lié à la production, la conversion en droits de douane de toutes les mesures de protection non tarifaires à la frontière, une libéralisation limitée des importations de produits agricoles ainsi qu'une diminution des subventions à l'exportation. Par ailleurs, l'accord comprend plusieurs revendications essentielles présentées par la Suisse, notamment la prise en compte, dans le cadre de futures négociations, des fonctions non-commerciales de l'agriculture (multifonctionnalité) de même qu'une clause spéciale de sauvegarde concernant l'importation de produits agricoles. Pour notre agriculture, les mesures à prendre en application de l'accord du GATT devraient s'avérer supportables. Elles correspondent, en effet, pour une bonne part, à la réforme en cours de notre politique agricole. L'accord va certes accélérer et renforcer le processus de réforme. Il entraînera, en outre, des adaptations importantes de nos organisations de marché. Cet accord ne remet toutefois pas en cause les principes de base de notre politique agricole formulés dans le Septième rapport sur l'agriculture. Il ancre de plus le principe de la multifonctionnalité de l'agriculture dans le droit international public.