

Die Schweiz in der neuen WTO-Agrarverhandlung

Christian Häberli



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/867>

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 mai 2002

Number of pages: 5-25

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Christian Häberli, « Die Schweiz in der neuen WTO-Agrarverhandlung », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 21 | 2002, Online erschienen am: 10 September 2012, abgerufen am 07 Mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/867>

DIE SCHWEIZ IN DER NEUEN WTO-AGRARVERHANDLUNG

CHRISTIAN HÄBERLI*

1. AUSGANGSPUNKT: DAS AGRARDOSSIER IN SEATTLE

1.1. «BEHIND THE SMOKESCREEN»: WAS GESCHAH WIRKLICH IN SEATTLE?

Seattle, Dritte WTO-Ministerkonferenz, 30. November bis 4. Dezember 1999: Bilder von wütenden und von zusammengeschlagenen Demonstranten tauchen auf. Der Einstand der internationalen Antiglobalisierung. Auch an das Nichtzustandekommen einer Ministererklärung erinnert man sich – ein Novum in der internationalen Handelsdiplomatie. Und eine neue Handelsrunde konnte schon gar nicht eingeläutet werden. Aber was geschah tatsächlich hinter dem Tränengas?

Die Demonstrationen waren in der Tat eindrucksvoll. Während Monaten bestens vorbereitet, per Internet und Handy, hatte sich eine grosse Koalition von Globalisierungsgegnern gebildet, von Umwelt- und Arbeitsplatzbesorgten bis zu den Tierschützern, fröhlich-humorvolle, friedliche, aber auch gewaltbereite Demonstranten aus allen Teilen der Welt. *Die Konferenz zum Scheitern gebracht haben aber nicht die Demonstranten. Das besorgten die Regierungsdelegationen selber.* Bereits die Vorbereitung war mangelhaft. Monatelang versteiften sich die Unterhändler in Genf auf das anscheinend schwierigste Dossier, die Landwirtschaft – und vernachlässigten dabei sträflich besonders die 1994 in Marrakesch¹ versprochene Überprüfung der fundamentalen Frage, wie mit den wachsenden Entwicklungsunterschieden der heute über 140 Mitgliedsländer im WTO-Regelwerk umzugehen sei. Und auch in Seattle befasste sich die Konferenzleitung (unter der US-amerikanischen Handelsdelegierten Helen Barshevsky) vorwiegend mit dem Agrardossier. Als sich dort endlich ein Kompromiss abzeichnete – fünf Stunden vor Ende der Konferenz! – war es allerdings bereits zu spät, um auch noch alle anderen Probleme durchzupauken. Rund 100 Entwicklungsländer protestierten lauthals gegen diese Nichtbeachtung ihrer Anliegen. Die Entwürfe für eine ganze Reihe weiterer Verhandlungsthemen blieben ebenfalls auf dem Tisch liegen: Es gab nicht einmal eine gemeinsame Liste dieser Themen!

1.2. WAS WOLLEN DIE HAUPTAKTEURE IM AGRARDOSSIER?

Die Verhandlungspositionen der meisten Länder haben sich seit der letzten (achten) GATT-Verhandlungsrunde² nicht wesentlich geändert³:

* Chef Internationales im Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.

Die in diesem Artikel wiedergegebenen Meinungen verpflichten ausschliesslich den Verfasser.

1. Ministerkonferenz zum formellen Abschluss der achten (und letzten) GATT-Verhandlung, der sog. Uruguay-Runde, und zur Einsetzung der Welthandelsorganisation (WTO).
2. Uruguay-Runde, 1986-1994. Vgl. GATT-Botschaften 1 und 2 vom 19. September 1994 (94.079 und 94.080).
3. Vgl. dazu auch IUED 2001, Ziff. 2.3, S. 193-198.

- 1) Die nach der australischen Stadt ihrer Gründung benannte *Cairns-Gruppe*⁴ fordert weiterhin die Abschaffung sämtlicher Exportsubventionen sowie aller produktionslenkenden und handelsverzerrenden Inlandsbeihilfen.
- 2) Die USA teilen diese Forderungen weitgehend, allerdings nur solange ihre wichtigsten eigenen Stützungsinstrumente davon nicht tangiert werden. Darunter fallen namentlich die Kompensationsmechanismen im Inland (bei fallenden Weltmarktpreisen) und die Exportbeihilfen mit Subventionscharakter. Das neue US-Landwirtschaftsgesetz sieht besonders in diesem Bereich erhebliche Zusatzausgaben vor.
- 3) Die Länder mit der höchsten Agrarstützung (die EU, Japan, Südkorea, Norwegen und die Schweiz; nach Seattle kam auch Mauritius dazu) haben sich zur Gruppe der «*Multifunktionalisten*» zusammengeschlossen. Unterstützt werden sie insbesondere auch von den Transitionsländern Mittel- und Osteuropas. Sie vertreten die Auffassung, dass ein weltweiter Agrarfreihandel für sie nicht verkraftbar wäre und fordern eine freie Erbringung «*nichtwirtschaftlicher*» Leistungen der Landwirtschaft, also aller von der Gesellschaft verlangten Güter, die nicht vom Markt bezahlt werden. Dazu gehören je nach den jeweiligen Gegebenheiten und sozietalen Präferenzen die Umwelt- und Landschaftspflege, der Beitrag an die Versorgungssicherheit oder die dezentrale Besiedlung des Landes.
- 4) Bei den übrigen nicht zur Cairns-Gruppe gehörenden *Entwicklungsländern* gibt es verschiedene, sich teilweise überschneidende Ländergruppen, beispielsweise die *Lebensmittel-Nettoimporteure*⁵, die auf geschützten Zugang bei ihren ehemaligen Kolonialmächten angewiesenen *Agrarmonokulturen*⁶, und ganz allgemein die «*schwachen*», durch jede Störung von Aussen zusätzlich verwundbaren Volkswirtschaften der *ärmsten Entwicklungsländer*⁷. Der gemeinsame Nenner aller Entwicklungsländer ist die Forderung nach mehr Marktutritt bei den Industrieländern und die Befreiung von allen Verpflichtungen und Einschränkungen ihrer eigenen Agrarpolitik⁸.

1.3. WAS WILL DIE SCHWEIZ?

Die Schweizer Verhandlungsdelegation mit Bundesrat Pascal Couchepin an der Spitze, und für das Agrardossier unterstützt vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) und vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), besitzt ein ziemlich präzises Mandat des Gesamtbundesrates. Präzis im Sinne einer klaren Vorstellung, worüber im Agrarbereich verhandelt werden kann und was ausdrücklich nicht zur Disposition steht.

4. Mitglieder: Argentinien, Australien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Guatemala, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Thailand und Uruguay.
5. Zahlreiche Entwicklungsländer sind auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen, nicht nur in der Gruppe der ärmsten Länder, sondern namentlich auch in Nordafrika und in Asien. Nahrungsmittelhilfe kann allerdings auch Überschussverwertung für die Lieferländer sein und gehört deshalb als mögliche Form der Exportsubvention in die Agrarverhandlung.
6. Pikanterweise sind beispielsweise die Zucker-Exporteure Mauritius, Fidschi und Malawi sogar auf die EU-Exportsubventionen angewiesen, weil sie der selbstversorgten EU nur so auch noch ihren Rohzucker liefern können!
7. Zur speziellen Behandlung der sog. PMA-Länder siehe unten Ziff. 4.1.
8. Zur «*Development Box*» siehe unten Ziff. 4.2.

Verhandelbar sind für die Schweiz alle in Artikel 20⁹ des WTO-Agrarabkommens¹⁰ aufgeführten Themen. Dieser Artikel wurde ja bereits in Marrakesch verabschiedet und anschliessend vom Parlament zusammen mit allen WTO-Verträgen genehmigt¹¹. Zusammengefasst – und aus dem etwas schwierigen «GATT-Deutsch» übersetzt – bedeutet diese Verpflichtung zur «Fortsetzung des Reformprozesses», dass ab 2001 gleichzeitig über die drei Hauptdisziplinen des geltenden Agrarabkommens (die «Drei Pfeiler» *Marktzutritt*, *Inlandstützung* und *Exportsubventionen*¹²) verhandelt werden muss, um dadurch die progressive Liberalisierung des Agrarhandels (was nicht gleichbedeutend ist wie Freihandel!) weiterzuführen. Und dass dabei namentlich auch die besonderen Anliegen der Entwicklungsländer sowie die «nicht handelsbezogenen Anliegen» (in Schweizer Lesart die multifunktionellen Aufgaben der Landwirtschaft) berücksichtigt werden müssen.

Nach schweizerischer Interpretation sind somit insbesondere zwei Dossiers *nicht verhandelbar*: die totale Aufhebung des *Agrargrenzschatzes* und die *Multifunktionalität*, also diejenigen Leistungen der Landwirtschaft, welche nicht vom Markt bezahlt werden.

Die Schweizer Verhandlungsdelegation vertritt somit eine zwar nicht einfache, aber wenigstens ziemlich klare Haltung: Einerseits mit dem vom Parlament gutgeheissenen Artikel 20 des Agrarabkommens, und andererseits mit den 1996 in der Bundesverfassung festgelegten Zielen der Schweizerischen Agrarpolitik. Artikel 104 BV gibt der Landwirtschaft gleichwertig zwei Ziele vor, nämlich die *Nachhaltigkeit* und die *Marktausrichtung*¹³. Und sogar die Instrumente zur Umsetzung dieser Ziele – in der WTO sind ja nur die Anwendungsinstrumente entscheidend, während jedes Land seine Ziele selbst festlegen kann – werden schon hier genannt. Einige Beispiele:

- Direktzahlungen unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsausweises;
- Förderung von naturnahen, umwelt- und tierfreundlichen Produktionsformen;

9. «Artikel 20: Fortsetzung des Reformprozesses

In Anerkennung der Tatsache, dass das langfristige Ziel einer *schrittweisen wesentlichen Senkung der Stützungs- und Schutzmassnahmen, die zu einer grundlegenden Reform führt*, ein kontinuierlicher Prozess ist, kommen die Mitglieder überein, ein Jahr vor dem Ende des Durchführungszeitraums Verhandlungen über die Fortsetzung dieses Prozesses einzuleiten, wobei Folgendes berücksichtigt wird:

- a) die bis zu diesem Zeitpunkt gewonnenen Erfahrungen bei der Durchführung der Senkungsverpflichtungen;
- b) die Auswirkungen der Senkungsverpflichtungen auf den Weltagrarhandel;
- c) nicht handelsbezogene Anliegen, die besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer-Mitglieder, das Ziel, ein gerechtes und marktorientiertes System für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen einzuführen, sowie die anderen Ziele und Anliegen, die in der Präambel dieses Übereinkommens genannt sind;
- d) die Frage, welche Verpflichtungen weiterhin notwendig sind, um das oben erwähnte langfristige Ziel zu erreichen.»

10. Übereinkommen über die Landwirtschaft, in GATT-Botschaft 1, op.cit. S. 474.

11. Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1993 (BBl 1994 540).

12. Vgl. unten Ziff. 2.3.

13. Artikel 104 BV: «Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine *nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion* einen wesentlichen Beitrag leistet zur: a. sicheren Versorgung der Bevölkerung; b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft; c. dezentralen Besiedlung des Landes.» (Etc.)

- Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethoden und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel.

Mit dieser Vorlage ist es eigentlich einfach, die Schweiz in den WTO-Agrarverhandlungen zu vertreten: welcher Unterhändler bezieht sein Mandat schon direkt aus dem Grundgesetz seines Landes? Allerdings: Erst in der «Stunde der Wahrheit» wird zu nennen sein, ob und um wieviel Prozente der Grenzschatz oder die Marktstützungslimiten reduziert werden können!

2. VON SEATTLE NACH DOHA

Nachdem im oben zitierten Artikel 20 sogar der Verhandlungsbeginn festgelegt ist, nämlich der 1. Januar 2000, konnte auch der Misserfolg von Seattle im Dezember 1999 diesen Termin nicht mehr kippen¹⁴. Ein klarer Auftrag der Minister in Seattle hätte die Verhandlung gewiss besser «formatiert» und vielleicht sogar zeitlich determiniert. Unter den gegebenen Umständen war jedoch an eine zügige Verhandlung nicht zu denken. Aber wie kam man aus der Katerstimmung an den Verhandlungstisch?

2.1. DIE AUSLEGEORDNUNG DER ERSTEN PHASE (MÄRZ 2000 – MÄRZ 2001)

Bereits Mitte März 2000 gelang es, mit einer ersten, einjährigen Verhandlungsphase anzufangen. Im Sinne einer Auslegeordnung wurden von 125 Ländern 48 Verhandlungsvorschläge unterbreitet. Nicht überraschend ist bei diesen Vorschlägen der Inhalt; sie alle bewegen sich im Rahmen der bereits vor Seattle formulierten Vorstellungen, mit einem allerdings höheren Detailgrad. Was positiv auffällt, ist die Tatsache, dass erstmals in der Geschichte des GATT auch alle Entwicklungsländer ihre Vorschläge formuliert haben. Auch wenn es sich dabei (wie übrigens auch bei den Vorschlägen der Industrieländer) weitgehend nur um Forderungen und nicht um Konzessionsangebote handelt, ist damit und mit dem Resultat von Doha eine eindeutig bessere Ausgangslage geschaffen worden, um diesen Anliegen auch tatsächlich entgegenzukommen.

2.2. DER VERHANDLUNGSVORSCHLAG DER SCHWEIZ

Auch die Schweiz hat einen umfassenden Verhandlungsvorschlag vorgelegt. Dieser wurde in der Bundesverwaltung erarbeitet und am 21. Dezember 2001 mit dem Einverständnis des zuständigen Bundesrates der WTO unterbreitet, wobei die Agrarwirtschaft, die Nahrungsmittelindustrie, der Handel und die interessierten Nichtregierungsorganisationen (NRO) Gelegenheit zur Stellungnahme erhielten.

14. Die entsprechende Verpflichtung zur Neuverhandlung des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit *Dienstleistungen* findet sich in Art. XIX GATS (AS 1995 2418).

Zusammenfassung der schweizerischen Eingabe zur WTO-Agrarverhandlung (21. 12. 2000)

- 1) Auswirkungen der *Resultate der Uruguay-Runde*: Seit 1995 hat der Weltagrarhandel zugenommen. Obwohl nicht alle Länder gleich davon profitieren konnten, kann von einem Erfolg der Uruguay-Runde gesprochen werden. Die Schweiz hat mit der «*Agrarpolitik 2002*» die abbaupflichtige Stützung (Amber Box) stark reduziert, im Gegenzug die nicht abbaupflichtige Stützung (Green Box) erhöht. Die Entwicklungsländer konnten ihren Anteil an den Agrarimporten der Schweiz sogar um 20 % erhöhen!^a
- 2) Die *Abbauverpflichtungen der Schweiz* liegen auf der Linie des neuen Verfassungsartikels (Art. 104), der eine *nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete landwirtschaftliche Produktion* verlangt. Während die Produktion der Nahrungsmittel nach den Regeln des Marktes erfolgt, wird die Herstellung von öffentlichen Gütern, wie beispielsweise die Pflege der Kulturlandschaft, die dezentrale Besiedelung oder die Erhaltung der natürlichen Ressourcen mittels Direktzahlungen abgegolten. Die Schweiz verlangt, dass jedes Land die Höhe solcher Direktzahlungen selbst, aufgrund seiner eigenen agrar-, umwelt- und regionalpolitischen Ziele, bestimmen kann. Die Schweiz ist aber auch bereit für eine präzisere Umschreibung der Kriterien, um dem Vorwurf einer indirekten Stützung der Produktion von Nahrungsmitteln, für die ein funktionierender Markt besteht, zu begegnen. Dadurch soll für unsere Direktzahlungen eine höhere WTO-rechtliche Sicherheit erreicht werden.
- 3) Die Schweiz verlangt, dass auch über *drei weitere Bereiche* verhandelt wird, die in anderen Abkommen geregelt sind, aber einen Bezug zur Landwirtschaft haben. Dazu gehört erstens ein besserer Schutz *geografischer Herkunftsangaben*. Nicht nur die Herkunftsangaben der Weine und Spirituosen sollen besser geschützt werden, sondern auch jene anderer Produkte, speziell diejenigen für den Käse. Zweitens sollen die Konsumentinnen und Konsumenten mehr *Produkteinformationen* erhalten als bisher. Dazu gehören Angaben über die Produktionsmethoden wie beispielsweise Informationen über die Umweltbedingungen oder das Tierwohl. In das gleiche Kapitel gehören die Deklarationen über GVO-Produkte. Solche und ähnliche Informationen erhöhen die Transparenz und verbessern die Funktionsfähigkeit der Märkte, ohne damit unnötige technische Handelsbarrieren zu errichten. Drittens sollen in verschiedenen Abkommen die *Anliegen der Ökonomie, der Ökologie und des Sozialen* in geeigneter Weise berücksichtigt werden. Handelsmassnahmen, die einen negativen Einfluss auf einen oder mehrere der drei vorgenannten Aspekte haben, sind zu vermeiden. Zudem sind externe Kosten, die bei der Produktion von landwirtschaftlichen Produkten anfallen können, zu internalisieren.
- 4) Gleichzeitig gilt es auch, bezüglich der *drei bisherigen Pfeiler – Marktzutritt, Inlandstützung und Exportsubventionen – über die Regeln, Disziplinen und Kriterien zu verhandeln, wenn über weitere Abbaumassnahmen gesprochen wird*.
- 5) Beim *Marktzutritt* sollen die Verhandlungen auf der Basis von *gegenseitigen Zugeständnissen* erfolgen. Für die ärmsten Entwicklungsländer sind spezielle Zutrittsbedingungen auszuhandeln. Bei der Verteilung von Zollkontingenten soll weiterhin der Grundsatz gelten, dass die Art der Zuteilung eine landesinterne Angelegenheit ist, solange die Zutrittsmöglichkeit effektiv gewährleistet wird. Die im Landwirtschaftssektor vorgesehene mengenmässige und preisliche Sonderschutzklausel ist beizubehalten. Es werden konkrete Verbesserungsvorschläge gemacht.
- 6) Bei der *Inlandstützung* sind die Umschreibungen für die drei Boxen^b – amber, blue und green – präziser vorzunehmen als bisher. Im Bereich der Green Box soll jedes Land nach seinen spezifischen Bedürfnissen den Umfang der von der Landwirtschaft geforderten Leistungen selber bestimmen können. Eine Plafonierung wird klar abgelehnt. Damit können die Leistungen einer *multifunktionalen Landwirtschaft* entsprechend des im Inland erwünschten Umfangs abgegolten werden. Dazu gehören neben der Pflege der Kulturlandschaft, der dezentralen Besiedelung und der Erhaltung der natürlichen Ressourcen auch die Lebensmittelsicherheit, die Lagerhaltung zwecks Versorgungssicherheit und die artgerechte Tierhaltung.
- 7) Bei den *Exportsubventionen* sind nicht nur die direkten Erstattungen zu berücksichtigen, sondern auch die indirekten, wie beispielsweise *Exportkredite*, Staatshandel oder Mischpreissysteme. Auch darf die Nahrungsmittelhilfe nicht zur Überschussverwertung missbraucht werden.

Quelle: Originalversion Französisch, Dokument G/AG/NG/W/94; Volltext auch auf Englisch und Spanisch einsehbar auf <www.wto.org>, vgl. auch <www.blw.admin.ch>.

- a. In den Jahren 1995-1999 konnten die Entwicklungsländer als Gesamtgruppe ihre Agrarexporte in die Schweiz nominal von 1 Milliarde Franken auf 1,2 Milliarden erhöhen. Ihr Marktanteil in der Schweiz stieg dabei noch stärker, nämlich von 10 (1990) auf 11 (1995) und dann auf 16 % (1999), da der Endhertrag im Inland von 8,8 Milliarden (1990) auf 7,3 Milliarden (1995) zurückging.
- b. Die interne Agrarstützung wird im WTO-Agrarabkommen nach ihren Auswirkungen auf Produktion und Handel unterschieden (nach Senti [2000: 481]):
 - Die *Amber Box* (Reduktion um 20 %) enthält Stützungsmaßnahmen in Form von produktspezifischen Preis- und Absatzhilfen, Preiszuschläge, Preisvorschriften, Abnahme- und Preisgarantien sowie die Transfers, welche den Konsumentinnen und Konsumenten zugunsten der Produktion aufgebürdet werden.
 - In die *Blue Box* (keine Reduktion, aber auf Subventionscharakter überprüfbar nach dem Auslaufen der sog. «Peace Clause» Ende 2003) gehören Direktzahlungen im Rahmen von Programmen zur Produktionsbeschränkung, wenn sich diese Zahlungen auf bestimmte Flächen und Erträge sowie auf max. 85 % der Grunderzeugungsmenge beziehen oder wenn sich die ausbezahlten Viehprämien auf eine feste Viehbestandesgrösse abstützen.
 - Die *Green Box* (keine Reduktion, Erhöhungen und neue Instrumente jederzeit möglich) umfasst jene internen Stützungsmaßnahmen, die den Handel und die Produktion nicht oder nur geringfügig beeinflussen, wobei nur Steuergelder und keine Konsumententransfers zulässig sind. Anhang 2 des Agrarabkommens führt als Beispiele dazu auf: Forschungsbeiträge, Ausbildung, Beratung, Kontrolle, Marktinformationen und Infrastrukturleistungen, öffentliche Lagerhaltung, inländische Nahrungsmittelhilfe, direkte Einkommensbeihilfen, Programme zur Einkommenssicherung, Zahlungen bei Naturkatastrophen, Ruhestandsprogramme, Ressourcen-Stilllegung, Investitionszuschüsse sowie Umwelt- und regionale Hilfsprogramme.

2.3. DIE PRÄZISIERUNGSPHASE (MÄRZ 2001 – MÄRZ 2002)

Gestützt auf diese 48 Verhandlungsvorschläge wurde an der «stock-taking»-Sitzung vom 28. März 2001 das Menü für die zweite Phase festgelegt. Jeder Verhandlungsteilnehmer kann bis im März 2002 seine Vorstellungen im Einzelnen darlegen. Der folgende Themenkatalog wurde festgelegt:

- Marktzutritt (Zölle, Zollkontingente und deren Verteilmethode, Sonder-schutzklausel)
- Exportsubventionen (einschliesslich Exportkredite, konzessionelle Nah-rungsmittelhilfe, Staatshandel und Exportrestriktionen)
- Inlandstützung (Amber, Green und Blue Box)
- Ernährungssicherheit
- Nahrungsmittelsicherheit
- Ländliche Entwicklung
- Geografische Herkunftsbezeichnungen
- Umwelt
- Entwicklungsfragen (Zollpräferenzen, Nahrungsmittelimporteure, Monokul-turen, Klein- und Inselstaaten, technische Zusammenarbeit)
- Konsumenteninformation, Label
- Sektorinitiativen (z.B. Zollfreiheit für Spirituosen in den wichtigsten Märkten).

2.4. BEZUG ZU WEITEREN VERHANDLUNGSFOREN

Im Zentrum dieser Verhandlung stehen klar die so genannten «Drei Pfeiler» Marktzutritt, Inlandstützung und Exportsubventionen sowie aus Schweizer Sicht die Multifunktionalität. Aber zahlreiche weitere Dossiers im engeren und weite-ren Umfeld sind dabei ebenfalls zu berücksichtigen, welche direkt oder indirekt auch für die WTO-Agrarverhandlung und die weitere Entwicklung der Agrar- und der Entwicklungspolitik von Bedeutung sind. Daraus wird auch die Kom-

plexität der Verhandlung ersichtlich, die eben nicht mit einer einfachen Reduktionsformel erledigt werden kann.

□ *Innerhalb der WTO-Verträge: TRIPS, TBT, etc.*

Innerhalb des WTO-Vertragswerks müssen aus schweizerischer Sicht einige Regeln geändert, ergänzt oder neu interpretiert werden, um der Komplexität der *Multifunktionalität* gerecht zu werden. Zwei Abkommen stehen im Vordergrund:

- Das Abkommen über handelsbezogene Aspekte der *Rechte an geistigem Eigentum* (TRIPS), dessen Schutzbestimmungen für immaterielle Güter wie *geografische Angaben* erweitert werden müssen¹⁵.
- Im Übereinkommen über *technische Handelshemmnisse* (TBT)¹⁶ muss geklärt werden, unter welchen Bedingungen Deklarationsvorschriften insbesondere auch über *Produktionsmethoden oder Tierwohlstandards* zulässig sind.

Aber auch die Regeln über das *Subventionswesen* allgemein, das (noch embryonale) *Investitions- und Wettbewerbsrecht* und über *Freihandelsabkommen und Zollunionen* verdienen aus agrarpolitischer und natürlich auch aus entwicklungspolitischer Sicht Beachtung, spielen sie doch eine bedeutende Rolle bei der Sicherstellung des «level-playing field», also eines möglichst marktgerechten und verzerrungsfreien Wettbewerbsumfeldes, welches auch die spezifischen Aspekte der Landwirtschaft berücksichtigt.

Die generelle Problematik *Handel-Umwelt* betrifft natürlich besonders auch den Agrarbereich. Für den Agrarhandel gilt es vor allem abzuklären, ob die Wettbewerbsunterschiede, die sich aus verschiedenen Umweltstandards ergeben, wirtschaftlich signifikant sind und damit einen Handlungsbedarf im Sinne einer Harmonisierung (oder eines Ausgleichsmechanismus) erfordern. Der oft gehörte Vorwurf, in Entwicklungsländern werde «Ökodumping» betrieben, wurde bisher jedenfalls für die Haupthandelsprodukte Getreide, Ölfrüchte und Fleisch kaum empirisch erhärtet¹⁷.

□ *Ausserhalb der WTO: CBD, Cartagena, IU, Klimakonvention, Kyoto, FAO, Codex alimentarius, IPPC¹⁸, OIE, ILO*

Eine ganze Reihe weiterer Abkommen und Organisationen spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle. Sie sollen hier nur kurz beschrieben werden.

Die *Biodiversitätskonvention* und die *Klimakonvention*, welche beide 1992 verabschiedet worden waren, haben für den Agrarhandel und die Agrar-Inlandpolitik eine erhebliche Bedeutung.

Abkommen ausserhalb der WTO

Die *Biodiversitätskonvention* (englische Abkürzung CBD) steht im Brennpunkt der internationalen Bemühungen für die Erhaltung der biologischen Vielfalt als gemeinsames Erbe der Menschheit.^a Die CBD verfolgt die folgenden drei Hauptziele: Erhaltung der genetischen Ressourcen; nachhaltige Nutzung der genetischen Ressourcen; die ausgewogene und gerechte Aufteilung der Vorteile, die sich aus

15. SR 0.632.20 / AS 1995 2457 (cf. besonders Artikel 22-24).

16. *Ibidem*, AS 1995 2244.

17. Vgl. dazu Grote *et al.* (2001: 240ff.).

18. IPPC: Integrated Pollution Prevention and Control.

der Nutzung der genetischen Ressourcen ergeben. Wenn die Biodiversitätskonvention von genetischen Ressourcen spricht, dann versteht sie darunter sämtliche auf der Welt vorkommenden Lebensformen (Tiere und Pflanzen zu Wasser, am Land und in der Luft). Die sog. *Agrobiodiversität* umfasst die genetischen Ressourcen für Landwirtschaft und Ernährung, inklusive die der traditionell verwendeten Pflanzen und Tiere und die für die Ernährung wichtigen Wildtiere und Wildpflanzen.

Im Januar 2000 haben rund 140 Staaten einstimmig das ebenfalls zur CBD gehörende *Biosicherheitsprotokoll von Cartagena* verabschiedet. Es regelt den zwischenstaatlichen Handel mit genetisch veränderten Organismen (GVO). Danach kann jedes Land die Einfuhr lebender GMO bei berechtigten Zweifeln an deren Sicherheit für Mensch und Umwelt ablehnen. Leitgedanke ist das *Vorsorgeprinzip*, welches damit zum ersten Mal in einer internationalen Konvention Ausdruck findet (siehe Rahmentext weiter unten).

Die *Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft (FAO)* begann bereits Ende der sechziger Jahre mit der Erhaltung, dem Austausch und der Nutzung genetischer Ressourcen. Die langfristige Sicherung der Ernährung der Bevölkerung, der Erhalt der Anpassungsfähigkeit der Natur und des Problemlösungspotentials im Bereich der Ernährungssicherheit der Landwirtschaft hängen stark von der *genetischen Vielfalt* ab. 1983 wurde das rechtlich nicht bindende *International Undertaking on Plant Genetic Resources* (IU) unterzeichnet, das sich im Spannungsfeld von Landwirtschaft, Handel und Umwelt bewegt. Der Zugang zu den genetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft, die gerechte Aufteilung der Vorteile, welche sich aus der Nutzung genetischer Ressourcen ergeben, die Anerkennung historischer und aktueller Beiträge der Landwirte an die Erhaltung der genetischen Vielfalt für Ernährung und Landwirtschaft sowie die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln sind wichtige Ziele, die auf die drei oben genannten Bereiche abstützen. Seit 1994 laufen deshalb Bemühungen, das IU mit der *Biodiversitätskonvention* zu harmonisieren. Ein wichtiger Punkt ist dabei die Liste der frei zugänglichen Pflanzen bzw. die gerechte Aufteilung (zwischen Entwicklungs- und Industrieländern) der Vorteile, welche sich aus der Nutzung ergeben.

In diesen Zusammenhang gehören übrigens auch das *Landwirteprivileg* und der *Züchtervorbehalt*.^b Beide Prinzipien sind nicht unumstritten, und insbesondere das Erste wird den Landwirten in Anbau- und Abnahmeverträgen mit Saatgut- und Vermarktungsfirmen oft verweigert.

Das zur *Klimakonvention* gehörende *Kyoto-Protokoll*, dessen Durchführungsbestimmungen von den Vertragsparteien am 27. Juli 2001 in Bonn verabschiedet wurden^c, beinhaltet für die Schweiz die *Verpflichtung zur Reduktion von 6 Treibhausgasen*, umgerechnet in CO₂-Äquivalente, um 8 % in der Periode 2008-2012 gegenüber 1990. Eines der in Bonn umstrittensten und für die Landwirtschaft gleichzeitig wichtigsten Themen war die Anrechenbarkeit von *Senken* (die natürliche Eigenschaft der Biosphäre, CO₂ zu speichern). Generell wirkt sich jede Extensivierung der Produktion positiv auf die Situation des gesamten Ökosystems aus (Bodenqualität, Erosionsrisiko, Biodiversität, Grundwasserschutz etc.). Zusätzlich besteht zudem die Möglichkeit, neu mit Wald zuwachsende landwirtschaftliche Flächen als Senken anrechnen zu lassen. Eine Anrechnung dieser Flächen könnte nach ersten Schätzungen rund 25 % der schweizerischen Reduktionsverpflichtung gemäss Kyoto-Protokoll ausmachen. Die jährlich stattfindende Verwaldung von rund 6000 ha (Durchschnitt der Jahre 1985–1995) widerspricht jedoch den Zielen der schweizerischen Agrarpolitik (Offenhalten der Kulturlächen). Weiteres Potenzial zur Senkenanrechnung besteht für Methoden wie pfluglose Bodenbearbeitung, oder bei der Umwandlung von Ackerland in Wiesen bzw. ökologische Ausgleichsflächen und in Wald.

- a. Die Schweiz hat das Übereinkommen von 1992 über die biologische Vielfalt ratifiziert (in Kraft getreten ist es am 19.2.1995, SR 94.040).
- b. Das *Landwirteprivileg* erlaubt die Nachzucht von Saatgut aus der Ernte für den Eigengebrauch, insbesondere auch aus zugekauftem Saatgut, was für die Ernährungssicherheit und die wirtschaftliche Eigenständigkeit der Bauern eine wichtige Rolle spielt.
Der *Züchtervorbehalt* bedeutet den Zugang zu Sorten oder Rassen zur Züchtung neuer Kreuzungen von Pflanzen und Tierarten im freien Austausch der genetischen Ressourcen.
Vgl. dazu Andrea Arz de Falco, «Umstrittene Patente auf Tiere und Pflanzen», *Neue Zürcher Zeitung* vom 28.8.2001, S. 14.
- c. Der Kompromiss von Bonn findet sich in der Decision 5/CP.6 Implementation of the Buenos Aires Plan of Action (FCCC/CP/2001/L7), <www.unfccc.int/resource/docs/cop6secpart/107.pdf>. Eine detaillierte Zusammenfassung der Verhandlungen und der Ergebnisse von Bonn liefert auch das *Earth Negotiations Bulletin* <www.iisd.ca/linkages/vol12/enb12176e.html>.

Von grosser Bedeutung insbesondere im Licht der gestiegenen hygienischen Sicherheitsanforderungen und des internationalen Agrarhandels ist auch die Frage der *Harmonisierung von Lebensmittel- und weiteren Produktionsstandards*. Die bedeutendsten Organisationen mit Normensetzungskompetenzen sind der für Lebensmittel geltende *Codex alimentarius* (WHO/FAO)¹⁹, das *Internationale Pflanzenschutzübereinkommen* (IPPC)²⁰ und das *Internationale Seuchenamt* (OIE)²¹. Der Arbeit dieser Organisationen (sie werden auch die «Drei Schwestern» genannt) kommt durch die WTO erhöhte Bedeutung zu. Mit dem *Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen (SPS-Abkommen)*²² ist nämlich im Agrarhandelsrecht ein Paradigmawechsel erfolgt: die Nichtbefolgung von solchen weltweit geltenden Standards im Pflanzen- und Tierbereich ist nur noch dann zugelassen, wenn mit wissenschaftlichen Argumenten ein erhöhtes Risiko (und damit die Notwendigkeit strengerer Produktions- oder Zulassungskriterien) nachgewiesen werden kann.

Das Vorsorgeprinzip

Mit zunehmender Liberalisierung des Agrarhandels wächst auch die Bedeutung der *Sicherheit der Nahrungsmittel*. Konsumentenschutz ist ein legitimes und grundsätzlich unbestrittenes Anliegen aller Länder (Schutz der Gesundheit und vor Täuschung). Dasselbe gilt sinngemäss für den Schutz der Umwelt. Die Problematik entsteht aus handelspolitischer Sicht dann, wenn die Risiko-Abwägung und das Risiko-Management mangels ungenügender wissenschaftlicher Daten schwierig sind. Das Vorsorgeprinzip erlaubt in solchen Fällen die autonome Festlegung eines angemessenen Schutzniveaus auch ohne internationale Richtlinien (oder in Abweichung derselben, aber dann nur mit hinreichender wissenschaftlicher Begründung, vgl. Art.5 SPS).

Das Konzept der *Rückverfolgbarkeit* («from stable to table») wird in diesem Zusammenhang verwendet, um Gefahrenpotenziale zu lokalisieren und zu reduzieren. Diese Risiko-Managementmethode erlaubt auch eine Beurteilung verschiedener Herstellungsmethoden mit Bezug auf die Sicherheit der Endprodukte und die Festlegung des «angemessenen Schutzniveaus» (vgl. SPS-Abkommen).

Besonders der *Hormonfleischfall* (USA/CAN vs. EU) erforderte eine Neubeurteilung der *Anwendung des Vorsorgeprinzips*^a. Es gilt zu untersuchen, inwieweit daraus generelle Schlussfolgerungen gezogen werden können, mit denen Gesundheitsschutz ohne Protektionismus auch WTO-rechtlich abgesichert werden kann. Am Rande der neuen Agrarverhandlung soll deshalb überprüft werden, ob das SPS-Abkommen der heutigen Situation entspricht.

a. Cf. *European Communities – Measures concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, Report of the Appellate Body, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16 January 1996.

Auch die Frage der *Sozialnormen* (besonders der Unterschiede bei den Arbeitsbedingungen) gewinnt mit offeneren Märkten zunehmend an Aktualität. Es geht dabei nicht um das absolute Lohnniveau, sondern um die Wettbewerbsverzerrungen, welche aus der in vielen Ländern (besonders auch in der Landwirtschaft)

19. Gegründet am 4. November 1961 in Rom. Mitglieder im *Codex alimentarius* sind alle Mitgliedsländer der WHO oder der FAO. Interessenvertreter aus der Privatwirtschaft nehmen als Beobachter und Berater aktiv an den Arbeiten des Codex teil, Konsumentenvertreterinnen und NGO zurzeit noch eher wenig.

20. Vom 6. Dezember 1951 (SR 0.916.20).

21. Internationales Übereinkommen vom 25. Januar 1924 für die Schaffung eines internationalen Seuchenamtes in Paris (SR 0.916.40).

22. AS 1995 2178.

praktizierten Zwangsarbeit, Kinderarbeit oder der Unterdrückung der Gewerkschaftsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen entstehen. Auch darüber soll aus Schweizer Sicht nicht in der WTO, sondern in der dafür zuständigen *Internationalen Arbeitsorganisation* (auf Englisch ILO) verhandelt werden. Allerdings ist bisher besonders die Frage der Anwendbarkeit solcher Standards im internationalen Handel mit den entsprechenden Produkten auf den erbitterten Widerstand fast aller Entwicklungsländer gestossen, welche dahinter nicht immer zu Unrecht protektionistische Machenschaften einzelner Industrieländer vermuten. Möglicherweise wäre gerade der «soft law»-Ansatz der ILO eine brauchbare Alternative zu einer WTO-Sozialklausel ohne Rücksicht auf verschiedene Entwicklungsniveaus²³. Die Schweiz, welche alle fundamentalen Arbeitsnormen ratifiziert hat²⁴, plädiert für eine Klärung der Beziehungen zwischen Arbeitsnormen und Handelsregeln; der in Doha erreichte Kompromiss ist aus dieser Sicht zwar ungenügend, aber nach Seattle sicher das beste im Konsens erreichbare Resultat²⁵.

2.5. DAS ERGEBNIS DER MINISTERKONFERENZ VON DOHA

□ Allgemein

Am Abend des 14. November 2001 gelang nach einer 36-stündigen «letzten Nacht» die Verabschiedung einer Ministererklärung, mit der eine umfassende Verhandlungsrunde, die «Doha Development Agenda», eingeläutet wurde. Dieser Beschluss stärkt die Welthandelsorganisation, die somit nach dem Misserfolg von Seattle und trotz (oder wegen) der Attentate vom 11. September 2001 wieder «back on track» ist. Allerdings stehen die eigentlichen Verhandlungen und damit die zentralen Herausforderungen erst bevor!

□ Landwirtschaft

Im Agrarbereich bedeutet dieser Konferenzabschluss eine Bestätigung der bereits im Artikel 20 des WTO-Agrarabkommens enthaltenen Verpflichtung zur «Fortsetzung des Reformprozesses» – allerdings mit gewissen materiellen und zeitlichen Vorgaben.

Der in Doha in nur sechs Sätzen verabschiedete Agrartext ist ein Musterbeispiel eines «genügend unpräzisen» Verhandlungsmandates²⁶. Er erfuhr übrigens in

23. Cf. Martin Senti, «Soziale Rechte und wirtschaftliche Öffnung», *Neue Zürcher Zeitung* vom 8.9.2001, S. 90.

24. Die «Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux» von 1998 umfasst die folgenden Übereinkommen: Verbot von *Zwangsarbeit* (Nr. 29 und 105), *Diskriminierungsverbot* (Nr. 100 und 111), Verbot von *Kinderarbeit* (Nr. 138 und 182) und das Recht auf *Kollektivverhandlungen* und *Vereinigungsfreiheit* (Nr. 87 und 98).

25. «Para 8. We reaffirm our declaration made at the Singapore Ministerial Conference regarding internationally recognized core labour standards. We take note of work underway in the International Labour Organization (ILO) on the social dimensions of globalization.»

26. «Para 13. We recognize the work already undertaken in the negotiations initiated in early 2000 under Article 20 of the Agreement on Agriculture, including the large number of negotiating proposals submitted on behalf of a total of 121 Members. We recall the long-term objective referred to in the Agreement to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets. We reconfirm our commitment to this programme. Building on the work carried out to date and without prejudging the

Doha nur noch eine einzige Änderung, indem sich die EU erfolgreich für eine Abschwächung des Endziels der Abschaffung von Exportsubventionen durchsetzen konnte. Als politisches Signal wird sich dieses Mandat jedoch ganz klar auf den weiteren Verlauf der Agrarverhandlung auswirken: Bereits bis März 2003 sollen die «Modalitäten» für die Erstellung der Konzessionslisten festgelegt werden, das heisst die Zollreduktionsformeln, die Erweiterung der Zollkontingente, die Neudefinition der Inlandstützungsformen und der anwendbaren Regeln sowie, wahrscheinlich am schwierigsten, die Begrenzung und Reduktion aller Formen von Exportsubventionen – und das alles unter Berücksichtigung der Entwicklungsproblematik und der Multifunktionalität!

□ *Beurteilung aus Schweizer Sicht*

Das Verhandlungsergebnis erlaubt die Weiterentwicklung ohne Einschränkungen der Agrarpolitik (AP2007, s. Ziff. 3.4) in Übereinstimmung mit dem Verfassungsauftrag. Auch die multifunktionale Rolle der Landwirtschaft wird nicht mehr bestritten. Damit wurde das Hauptziel der Schweiz im Agrarbereich voll erreicht.

Die Formulierung des Verhandlungsmandanten bezüglich der multifunktionellen Aspekte der Landwirtschaft entspricht dem bereits im Artikel 20 vereinbarten Auftrag. Er bleibt damit hinter der von der Schweiz angestrebten Ideallösung zurück, ist aber trotzdem akzeptabel, weil er auch keinerlei Wege verbaut. Allerdings sind erneute und verstärkte Anstrengungen notwendig, um Verständnis und Akzeptanz für diese Anliegen insbesondere bezüglich der *Umsetzungsinstrumente* zu fördern (innerhalb des Agrarabkommens: weitestgehend Green Box, ausserhalb: geografische Angaben, Labelling, Vorsorgeprinzip). Wenn dies nicht gelingt, dürfte die in Doha bestätigte «Berücksichtigung» der «Non-Trade Concerns» kaum zu bedeutenden Verhandlungsergebnissen führen.

3. DIE SCHWEIZER AGRARPOLITIK IM LICHT DER WTO-HERAUSFORDERUNGEN

In den letzten 10 Jahren haben tiefgreifende Reformen das Bild der Landwirtschaft von Grund auf geändert. Dazu brauchte es u.a. mehrere Volksabstimmungen! Wo steht die Schweizer Agrarpolitik heute, sieben Jahre nach dem Beginn der WTO?

outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the Schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development. We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture.

Para 14. Modalities for the further commitments, including provisions for special and differential treatment, shall be established no later than 31 March 2003. Participants shall submit their comprehensive draft Schedules based on these modalities no later than the date of the Fifth Session of the Ministerial Conference. The negotiations, including with respect to rules and disciplines and related legal texts, shall be concluded as part and at the date of conclusion of the negotiating agenda as a whole.»

3.1. DER AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITISCH BEDINGTE KURSWECHSEL: WTO, EU

Infolge der Übernahme der Verpflichtungen aus dem *WTO-Agrarabkommen*²⁷ sind in den Jahren 1995–2000 besonders beim *Grenzschutz erhebliche Systemänderungen* vorgenommen worden: Umwandlung aller Grenzmassnahmen in Zölle, Gewährleistung der Importmengen 1986–88 in Form von Zollkontingenten zu einem tiefen Zollansatz, Zollreduktionen um 15 % im Minimum und um 36 % im arithmetischen Durchschnitt. Die Reduktionsverpflichtungen bei der *Inlandstützung* (–20 %) sowie bei den *Exportsubventionen* (–21 % der Mengen, –36 % der Beträge) wurden parallel zu den internen Reformschritten in vielen Fällen sogar über-erfüllt²⁸.

Das *Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft vom 21. Juni 1999*²⁹ wird (als eines der sieben sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU) voraussichtlich im ersten Halbjahr 2002 in Kraft treten. Es bringt für den Handel mit der EU schrittweise Zollfreiheit für Käse und einige Spezialkulturen (Früchte, Gemüse, Wein- und Fleischspezialitäten). Dadurch entsteht allerdings für die gleichen Produkte aus den Entwicklungsländern, insoweit diese nicht von Zollpräferenzen profitieren, ein Wettbewerbsnachteil³⁰.

3.2. DIE REFORM IM INLAND UND IHRE AUSWIRKUNGEN: AP2002

Im Licht der WTO-Philosophie und der heute geltenden WTO-Regeln sind die vorgenommenen Kursänderungen beachtlich. Aber der eigentliche Auslöser für die Agrarreform ist die Innenpolitik. Diese Aussage gilt insbesondere für die *Abschaffung aller staatlichen Preis- und Absatzgarantien* und für die *Umwandlung eines grossen Teils der Marktstützung in produktionsunabhängige und umweltkonditionalisierte* (und damit keinen Reduktionsverpflichtungen unterliegende) Direktzahlungen (sog. «decoupling»):

- die *Ausgaben zur Marktstützung* haben sich von 67,0 % der gesamten Bundesausgaben für die Landwirtschaft im Jahr 1990 auf 28,1 % im Jahr 2000 zurückgebildet; 2003 werden sie sich gemäss Finanzplan noch auf 22,6 % belaufen. Im Gegenzug erhöhen sich die Direktzahlungen von 21,9 % (1990) auf 65,6 % (2000) und 69,6 % (2003)³¹.
- mit dem *neuen Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998* (LwG; SR 910.1) und der darauf gestützten *Agrarpolitik 2002* wurde diese Entwicklung noch verstärkt. Zugleich wurden zwei neue agrarpolitische Instrumente eingeführt, durch die auf freieren Märkten ein höherer Produktpreis erzielt werden kann: Der Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben

27. AS 1995 2150.

28. Vgl. dazu die BLW-Agrarberichte 2000, 2001.

29. BBl 1999 4645; vgl. auch die Botschaft des Bundesrates vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, S. 98-126 (99.028).

30. Dafür profitieren ab 1.1.2002 die 48 am wenigsten entwickelten Länder von der ersten von drei Etappen, mit welchen diesen Ländern an der Schweizer Grenze der zollfreie (und kontingentsfreie) Zugang für sämtliche Produkte gewährt werden soll.

31. Die Differenz zu jeweils 100 % entspricht den Ausgaben für *Grundlagenverbesserungen* (Quellen: 7. Landwirtschaftsbericht; Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000-2003, vom 18. November 1998 (BBL III, 1999, 1652).

(z.B. «*appellation d'origine contrôlée*»)³² und die staatlich gewährleistete Kennzeichnung verschiedener Herstellungsverfahren wie etwa der biologischen Landwirtschaft³³.

Diese Reformen blieben nicht ohne Auswirkungen. Die Landwirtschaftsbetriebe entwickeln sich hin zu wettbewerbsfähigeren Einheiten. Der *Strukturwandel* stieg in den neunziger Jahren mit rund 2,7 % leicht, lag aber gleich hoch wie in den fünfziger und sechziger Jahren³⁴. Hingegen sind die Haupterwerbsbetriebe immer noch deutlich kleiner (17 ha) als etwa in Deutschland (41 ha). Die *Produzentenpreise* haben sich hingegen stark zurückgebildet, bei den Hauptprodukten Milch und Weizen um rund 30 % in den Jahren 1990–1999. Beide Märkte wurden im Inland liberalisiert, und beispielsweise die Milchkontingente handelbar gemacht (1999) und um 3 % erhöht (2001). Die Preise haben sich seither stabilisiert. Das *Nettoeinkommen* der Familienarbeitskräfte ist sogar gestiegen, verharnt aber weiterhin auf tiefem Niveau³⁵. Die gesunkenen Produzentenpreise kamen allerdings weniger den Konsumenten als der Verarbeitung und dem Detailhandel zugute³⁶.

3.3. DIE KRITIK DER INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN: WTO, OECD, IWF

Allerdings ist auch die heutige Agrarpolitik nicht vor Kritik gefeit, besonders in den internationalen Gremien, wo sich die Schweiz (wie alle anderen Länder) einer periodischen Überprüfung zu unterziehen hat (siehe Rahmentext).

Die Schweizer Agrarpolitik aus der Sicht der WTO, der OECD und des IWF

Die schweizerische Landwirtschaftspolitik und die Agraraussenhandelspolitik nehmen einen bedeutenden Platz in der Analyse des WTO-Berichts (2000) ein; in den Länderberichten von OECD (2000) und vor allem IWF (IMF 2001) wird die Landwirtschaft eher summarisch behandelt.

Generelle Beurteilung

Für alle Organisationen bleibt die Landwirtschaft auch mit dem Anfang 1999 in Kraft getretenen neuen Landwirtschaftsgesetz einer der am stärksten geschützten Wirtschaftssektoren. Die eingeleiteten Reformen bildeten denn auch lediglich einen willkommenen Anfang (IWF).

Positiv wird insbesondere anerkannt (OECD), dass die jüngsten Reformen einen bedeutenden Schritt zur Deregulierung des inländischen Marktes darstellen, indem *a)* die Abschaffung garantierter Mindestpreise und Verarbeitungsmargen ein besseres Spiel von Angebot und Nachfrage auf dem inländischen Markt für agrarische Nahrungsmittel ermögliche und *b)* die Modifikationen in der Ausgestaltung der Direktzahlungen bewirkten, dass die Bauern ihre Produktionsentscheide mehr nach Marktsignalen als nach Zahlungen der öffentlichen Hand richteten.

32. LwG Art.15; Verordnung über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse (GUB/GGA-Verordnung) vom 28.5.97 (SR 910.12).

33. LwG Art.16; Verordnung über die biologische Landwirtschaft und über die Kennzeichnung biologisch produzierter Erzeugnisse und Lebensmittel (Bio-Verordnung) vom 22.9.1997 (SR 910.18).

34. Bundesamt für Landwirtschaft (2001).

35. Das mittlere *landwirtschaftliche Einkommen* (Differenz zwischen Rohertrag und Fremdkosten) lag im Jahr 2000 mit 64'675 Franken 17,7 % über dem Niveau der Jahre 1997-1999. Der Arbeitsverdienst (landwirtschaftliches Einkommen abzüglich Zinsanspruch für im Betrieb investiertes Eigenkapital) je Familienarbeitskraft stieg um 13,5 % auf 38'099 Franken (Medienmitteilung der Eidg. Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik, Tänikon, vom 24.8.2001).

36. Zitiert aus «Landwirte auf der Höhe des Wettbewerbs», *Neue Zürcher Zeitung* vom 22. November 2000, S. 16.

Die Kritik der internationalen Organisationen setzt namentlich am verbleibenden hohen Grad des Agrarschutzes bzw. der Agrarstützung an: Die staatliche Unterstützung der Produzenten bleibe bestehen (die höchste im OECD-Raum mit 73 % der landwirtschaftlichen Brutto-Einnahmen 1997, gegenüber 40 % im Mittel der OECD und der EU). Trotz des moderaten Rückgangs der landwirtschaftlichen Produzentenpreise im Jahr 1999 bleibe der seit 1992 relativ konstante Abstand zu den Preisen in der EU bestehen; die Halbierung dieser Differenz als erklärtes Reformziel bis 2002 sei kaum mehr zu realisieren. Die Auswirkungen der Reformen auf die Preise werden im Urteil der WTO durch einen Mangel an Konkurrenz in verschiedenen Bereichen (u.a. Zucker, Speiseöle), durch Preisstützungsmassnahmen und durch die Ablösung ehemaliger Vermarktungsorganisationen durch vom Staat beauftragte Institutionen begrenzt.

Als Folge des verstärkten Einsatzes ökologischer Direktzahlungen verändere sich zwar die Zusammensetzung der landwirtschaftlichen Unterstützung; ihr Gesamtniveau verringere sich indessen auch mittelfristig nicht.

Empfehlungen

Für die internationalen Organisationen sind intensivere, weiterführende Reformen unumgänglich. Sie lägen ihres Erachtens im wohlverstandenen Interesse der Schweiz selber, sie kämen aber auch der internationalen Staatengemeinschaft zugute:

- ❑ eine konsequentere Liberalisierung würde die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors stärken; der resultierende Druck auf die inländischen Preise käme der gesamten Volkswirtschaft zugute.
- ❑ die Freisetzung von Arbeitskräften in der Landwirtschaft würde dazu beitragen, den Arbeitskräftemangel in andern Sektoren zu lindern.
- ❑ ein konsequenterer Abbau protektionistischer Handelsschranken bei den Agrarprodukten und ein Einsatz der Schweiz für einen rascheren Abbau des internationalen Agrarschutzes wäre auch für die Entwicklungsländer von grossem Nutzen.

Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), *Schweizer Wirtschaftspolitik im Urteil der internationalen Organisationen*, Juni 2001.

3.4. DIE WEITERENTWICKLUNG DER AGRARPOLITIK: AP2007

Stillstand ist Rückschritt – aber eine Revolution ist nicht angesagt. Die notwendige Weiterentwicklung der Agrarpolitik erfolgt in Vierjahresschritten, in welchen das Parlament die Anträge des Bundesrates behandelt und gleichzeitig die nötigen Kredite spricht.

Die Agrarpolitik 2007

Die Vernehmlassung für die Periode 2004-2007 («Agrarpolitik 2007») wurde am 21. September 2001 eröffnet. Im Gegensatz zu den grundlegenden Reformen des letzten Jahrzehnts geht es in diesem Revisionspaket darum, den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzuerfolgen und die agrarpolitischen Massnahmen auf die Ziele und die veränderten Rahmenbedingungen hin zu optimieren. Eine zentrale Herausforderung wird darin bestehen, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft im Kontext der Nachhaltigkeit weiter zu verbessern. Abgestimmt auf die zukünftigen Herausforderungen werden Anpassungen des Instrumentariums in fünf Handlungsachsen vorgeschlagen:

- 1) Sicherung der Marktanteile unter härteren Konkurrenzverhältnissen insbesondere durch eine weitere Flexibilisierung des Milchmarktes;
- 2) Stärkung der unternehmerischen Leistungsfähigkeit durch eine Erweiterung des Handlungsspielraums;
- 3) Erhaltung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum durch eine optimierte Abstimmung der agrarpolitischen Instrumente auf die regionalpolitischen Ziele;
- 4) Sozialverträglicher Strukturanpassungsprozess durch spezifische Begleitmassnahmen;
- 5) Festigung des Vertrauens der Konsumentinnen und Konsumenten in die Nahrungsmittel durch eine weitere Förderung der Qualität und Sicherheit sowie bessere Ausschöpfung des Potenzials bestehender agrarökologischer Instrumente für eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen.

3.5. BEURTEILUNG

Die Kritiken und Empfehlungen sind bei der Weiterentwicklung der schweizerischen Agrarpolitik zu beherzigen, insbesondere um zukünftigen internationalen Herausforderungen (WTO, EU), aber auch dem sog. *Einkaufstourismus*³⁷ besser begegnen zu können. Dank der bereits vorgenommenen Reform steht die Landwirtschaft diesen Herausforderungen gegenüber nicht unvorbereitet da. Besonders bei der Marktstützung dürften zukünftige Verhandlungsergebnisse wenig neue Umstellungen in der Schweiz erfordern. Auch die Exportsubventionen sind für die meisten Produkte bereits stark reduziert worden. Beim Grenzschutz würden sich allerdings angesichts der seit 1992 unverändert hohen Preisunterschiede zum Ausland Zollreduktionen und Ausweitungen eines Zollkontingents bei vielen Produkten zu Lasten der Inlandproduktion auswirken; diese würde jedesmal dann Marktanteile verlieren, wenn sie nicht im gleichen Zug Produktivitätsfortschritte erzielen oder aber Preisreduktionen im Umfang der Zollreduktionen hinnehmen kann.

Von grosser politischer und wirtschaftlicher Bedeutung ist deshalb die *parallele Entwicklung* der drei «Reformschienen» Inland, EU und WTO. Wünschbar – und besser verkraftbar – ist dabei ein gewisser Vorsprung der innenpolitisch motivierten Reformen.

Mit den Reformschritten kann auch den Herausforderungen von Seiten der WTO und des Haupthandelspartners, der EU, besser begegnet werden. Natürlich ist es nicht einfach, der Landwirtschaft die Notwendigkeit für weitere Grenzschutzreduktionen zu vermitteln. Aber auch unsere inlandorientierte Landwirtschaft braucht eine starke WTO. Damit nicht anstelle der WTO-Regeln Willkür um sich greift und die Finanzminister der Grossmächte über Marktanteile und Hofaufgaben entscheiden.

4. ZIELKONFLIKT ENTWICKLUNGSPOLITIK UND AGRARPOLITIK

Was ist nun aus entwicklungspolitischer Sicht vom WTO-Agrarabkommen und von der Schweizer Agrarpolitik, von ihrer Auswirkung auf den Handel mit den Entwicklungsländern, und von der Schweizer Position in der WTO-Agrarverhandlung zu halten? In diesem Abschnitt soll ausgeführt werden, dass trotz zahlreicher Sonderregelungen zugunsten der Entwicklungsländer ein inhärenter Zielkonflikt besteht, und zwar sowohl auf der Ebene der WTO-Regeln als auch zwischen den schweizerischen Massnahmen agrar- und entwicklungspolitischer Natur.

37. Unter *Einkaufstourismus* versteht man die regelmässigen Lebensmitteleinkäufe im benachbarten Ausland von in der Schweiz ansässigen Personen. Die Coop Schweiz schätzt, dass diese Einkäufe seit 1997 jährlich rund 1,6 Milliarden Franken betragen. Wenn man diese Zahl mit den Ausgaben der privaten Haushalte für Nahrungsmittel vergleicht (1998: 37,1 Mrd), «verliert» die Schweizer Landwirtschaft 4,3% der Einkäufe an das Ausland. Mit geringeren Preisunterschieden zum Ausland könnte zumindest ein Teil dieser Menge wieder im Inland produziert und verkauft werden. Quelle: Bundesamt für Statistik, Pressemitteilung vom September 2001, S. 9.

4.1. DIE BERÜCKSICHTIGUNG VON ENTWICKLUNGSINTERESSEN IN DER WTO

Nach allgemein anerkanntem Lehrbuch beschleunigt der Aussenhandel auch die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Sowohl die Industrieländer als auch die fortgeschrittenen Entwicklungsländer haben diese Erfahrung in den letzten 50 Jahren wie nie zuvor gemacht. Für die meisten der am wenigsten entwickelten Länder sieht die Wirklichkeit allerdings anders aus. Seit vielen Jahren gelten deshalb Regeln für die Berücksichtigung von besonderen Entwicklungsinteressen im Welthandelssystem (siehe Rahmentext).

Special and Differential Treatment im GATT und in der WTO (S&D)

In der «Tokyo Round Declaration» von 1973 wird erstmals die «importance of the application of differential measures in developing countries in ways which will provide special and more favourable treatment for them in areas of negotiation where this is feasible» anerkannt. Darauf gestützt wurde 1979 die «Ermächtigungsklausel» verabschiedet, welche als eine (von zwei) permanenten Ausnahmen von der sog. *Meistbegünstigungsklausel*^a unter anderem die GATT-rechtliche Grundlage für die Zulassung des Allgemeinen Präferenzsystems bildet (gestützt darauf dürfen demnach den Entwicklungsländern günstigere Zölle als für die übrigen GATT-Vertragsparteien gewährt werden).

Heute finden sich in den über 30 WTO-Abkommen nicht weniger als 97 *S&D-Bestimmungen*, mit denen dem unterschiedlichen Entwicklungsgrad der WTO-Mitglieder Rechnung getragen werden soll^b. Die wichtigsten davon betreffen

a) neben den bereits erwähnten Zollpräferenzen weitere *Marktzutritts erleichterungen* (Art. XXXVII GATT, Art. IV GATS);

b) die Berücksichtigung *spezifischer Bedürfnisse der Entwicklungsländer* beispielsweise bei der Festlegung technischer Standards (Art.10 SPS, Art.15 Antidumping-Abkommen etc.);

c) die *höhere Flexibilität bei der Anwendung der allgemeinen Regeln*, beispielsweise das grundsätzliche Exportsubventionsverbot für Industrieprodukte (Art. 27.6 des Subventionsabkommens) oder volumenmäßige Importrestriktionen im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten (Art. XVIII GATT);

d) *verlängerte Übergangsfristen* in fast allen Abkommen;

e) die Gewährung *technischer Unterstützung* bei der Umsetzung. Für die Gruppe der *am wenigsten entwickelten Länder* gelten zusätzliche Sonderregelungen in all diesen Bereichen; generell gilt für diese Länder, dass Verpflichtungen nur insoweit einzugehen sind, als diese mit den Erfordernissen ihrer Entwicklung und ihren finanziellen, verwaltungstechnischen und institutionellen Möglichkeiten vereinbar sind^c.

Im *Agrarabkommen* wurde die Befreiung von der Reduktionsverpflichtung für gewisse Inlandsubventionen festgelegt, sowie weniger grosse Reduktionen der Exportsubventionen (24 % anstatt 36 %), der Marktstützung (14 % anstatt 20 %) und der Zölle (10 % anstatt 15 %, wobei für die *am wenigsten entwickelten Länder überhaupt keine Verpflichtung zur Zollreduktion besteht*). Die Umsetzungsfrist wurde für die Entwicklungsländer ebenfalls verlängert (10 anstatt 6 Jahre)^d.

- a. MFN (Most Favoured Nation) ist die wichtigste WTO-Bestimmung zur Nichtdiskriminierung (Art. I GATT). Sie verlangt, dass die Gewährung einer Zollkonzession gegenüber einem Land automatisch auf alle WTO-Mitglieder ausgedehnt wird. Die einzige andere Ausnahme von dieser Regel betrifft die Zollunionen und die Freihandelsabkommen (Art. XXIV GATT).
- b. Eine vollständige Übersicht findet sich im WTO-Dokument WT/COMTD/W/77/Rev.1 vom 21. September 2001 (132 Seiten).
- c. Abkommen zur Errichtung der WTO, Art. XI:2 (AS 1995 2124).
- d. Vgl. WTO-Dokument MTN.GNG/MA/W/24 vom 20. Dezember 1993.

Die Frage stellt sich nun, ob und inwieweit diese Sonderbehandlung erfolgreich ist. Eine schwierige Frage: Obwohl insgesamt 97 Bestimmungen dem unterschiedlichen Entwicklungsniveau der WTO-Mitglieder Rechnung tragen sollen, haben diese Bestimmungen keine klar erkennbare Auswirkung zugunsten der

Entwicklungsländer gezeitigt, mit einer Ausnahme höchstens für gewisse Zollpräferenzen (vgl. Rahmentext «S&D»). Im Gegenteil, die Anrufung ihres Sonderstatuts durch die Entwicklungsländer hat sich in gewissem Sinne sogar kontraproduktiv ausgewirkt³⁸.

Muss nach 50 Jahren S&D im GATT geschlossen werden, dass auch die Sonderbestimmungen in der WTO zumindest für die ärmsten Länder keine Entwicklungsimpulse zu liefern vermögen? Eine pessimistische Aussage, die differenziert werden müsste. Eine echte Fokussierung auf die sehr unterschiedlichen und oft nur einzelne Sektoren oder Regionen betreffenden Fehlentwicklungen wäre notwendig, weil dann auch die Bereitschaft der Industrieländer grösser wäre, echte Sonderbehandlungen zuzusichern. Ein solcher Ansatz scheitert jedoch schon am Prinzip der «self-election»: der «Tiger» Singapur mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 33'000 Dollar pro Jahr kann rein theoretisch ebenso gut den Status eines Entwicklungslandes beanspruchen wie Ghana mit 390 Dollar, das noch nicht einmal zur Gruppe der ärmsten Länder gehört³⁹! Es ist offensichtlich, dass die Industrieländer eine Sonderbehandlungsverpflichtung zugunsten der reichsten Entwicklungsländer ablehnen würden. Und im Agrarbereich bedeutet ein undifferenziertes Vorgehen, dass auch dem Nordosten Brasiliens keine WTO-Präferenz im Handel zugestanden werden kann, obschon dort Millionen von armen Bauern leben. *Mit jeder MFN-Zollsenkung vermindert sich ausserdem der «Vorsprung» der von den Zollpräferenzen begünstigten Länder.* Schon deshalb kann gesagt werden, dass sich heute viele Entwicklungsländer in einer eigentlichen «S&D-Falle» befinden. Grundsätzlich kann nur ein Weg aus dieser Falle führen, nämlich die Differenzierung und zeitliche und räumliche Einschränkung der Sonderbehandlung auf Situationen von eindeutigen Unter- und Fehlentwicklungen.

4.2. EINE ENTWICKLUNGSBOX IN DER WTO?

Angesichts des genannten Zielkonflikts kann in der laufenden WTO-Agrarverhandlung lediglich eine Optimierung der Instrumente versucht werden, mit denen die agrar- und die entwicklungspolitischen Ziele verwirklicht werden können. Zollfreier Zugang auf subventionslosen Märkten in allen Industrieländern ist eine Illusion: Wunder dauern noch länger als WTO-Verhandlungsrunden!

Eine auf den ersten Blick einleuchtende, im Sommer 2001 gestellte Forderung vieler Entwicklungsländer ist die Errichtung einer «Development Box» (siehe folgenden Rahmentext), in welcher sämtliche für den Agrarhandel denkbaren S&D-Instrumente zusammengefasst werden sollen⁴⁰. Ein solcher Ansatz weist

38. Vgl. Michalopoulos und Worldbank (2000:19): Beispielsweise haben es viele Entwicklungsländer unterlassen, sich im Rahmen der 8 GATT-Verhandlungsrunden mittels Zollsensungsverpflichtungen für ihre Einfuhren auch den Marktzugang für ihre eigenen Exporte zu sichern. Die durchschnittlichen GATT-Zollreduktionen der 60er und 70er Jahre entsprachen denn auch den Exportinteressen der Industrieländer eindeutig besser als denjenigen der Entwicklungsländer.

39. Ungleich der OECD oder der Bretton-Woods-Institutionen werden in der WTO keine juristischen oder finanziellen Unterschiede und Kategorien von Entwicklungsländern gemacht.

40. «...the provisions of which would be geared in a manner so as to provide developing countries the required flexibility to enhance domestic production for domestic consumption and to take such other measures which may be necessary to protect the livelihood of their farmers». Vgl. Green *et al.* (2001). Die «Development Box» wird auch in einem «Non-Paper» beschrieben, welches zahlreiche Entwicklungsländer im März 2001 dem WTO-Agrarkomitee unterbreitet haben (G/AG/NG/W/14).

Eine «Entwicklungsbox» im WTO-Agrarabkommen

Forderungen ^a	Stand heute ^b	Bewertung
1. Keine Einschränkung der Staatsausgaben zur Preisstützung von Grundnahrungsmitteln.	Maximal 10% der totalen Marktstützung für solche Ausgaben zugelassen.	Als zeitlich befristete Ausnahme für Länder mit niedrigem Stützungsplafonds sinnvoll. ^c
2. Kredite zu Vorzugszinsen für ärmste Bauern.	Nur zugelassen wenn für alle Produzenten einer Region (Art. 6.2).	Als permanente Ausnahme sinnvoll, wenn «ärmste» Bauern definiert werden und das Programm überwacht wird.
3. Sonderschutzklausel für von Importen bedrängte Grundnahrungsmittel.	Nur zulässig für Produkte mit in der Uruguay-Runde in Zölle umgewandelten Handelshemmnissen (Art. 5).	Guter Vorschlag, wenn «Grundnahrungsmittel» differenziert definiert werden.
4. Zollerhöhungen aus Gründen der Ernährungssicherheit zulassen.	Nur gegen Zollsenkungen auf anderen Produkten (Art. XXVIII GATT).	Vorschlag OK (Beweislast? !). ^d
5. Keine Zollsenkungen für Grundnahrungsmittel.	Die Marktzutritts-Verhandlung betrifft grundsätzlich alle Produkte.	OK für die ärmsten Entwicklungsländer.
6. Exportsubventioniertes Dumping verbieten.	Plafonds für alle Exportsubventionen.	OK für die ärmsten Entwicklungsländer. ^e
7. Uneingeschränkte Transport- und Vermarktungssubventionen.	Max. 10% der totalen Marktstützung für solche Ausgaben.	Ein Schritt in die falsche Richtung!
8. (Überschüssige) Grundnahrungsmittel zollfrei exportieren.	Die Marktzutritts-Verhandlung betrifft alle Produkte.	Kann sinnvoll sein.
9. Nahrungsmittelhilfe: a) Subventionen für Lagerkosten zulassen, b) Regierungsmassnahmen nicht einschränken.	Nur wenn «strictly targeted» (Anhang 2 Ziff. 4).	Regelmässige Einkäufe über dem Importpreis sind weder akzeptabel, noch sinnvoll.

a. Gemäss Green *et al.* (2001).
b. Artikelweise ohne Angabe beziehen sich auf das Agrarabkommen.
c. Bei einem solchen Ansatz müsste allerdings zwischen verschiedenen Situationen unterschieden werden: Beispielsweise Reis in Thailand oder Zucker in Brasilien dürften davon nicht profitieren!
d. Ernährungssicherheit durch (permanent) grenzgeschützte Selbstversorgung ist allerdings volkswirtschaftlich kostspielig!
e. Aber diese verlangen auch, dass Exportkredite für Nahrungsmittelhilfe nicht eingeschränkt werden dürfen!

allerdings den wohl entscheidenden Fehler auf, dass er alle Entwicklungsländer in einer einzigen Kategorie zusammenfasst und diese permanent (!) in die entgegengesetzte Richtung zu derjenigen schickt, in der sich die Industrieländer bewegen: Die «S&D-Falle» lässt grüssen! Dennoch gibt es in der «Entwicklungsbox» mehrere gute Vorschläge, deren Erfolgsaussichten um so grösser wären, wenn nur diejenigen Produzenten Anspruch darauf erheben würden, die sie auch tatsächlich benötigen. Das grösste Problem ist allerdings eine (verifizierbare) Unterscheidung zwischen «low income/resource poor»-Bauern und solchen, die durchaus unter Marktbedingungen produzieren können.

4.3. DIE AGRARPOLITIK DER SCHWEIZ UND IHRE ENTWICKLUNGSPOLITIK

Nicht nur die WTO-Regeln können den agrar- und entwicklungspolitischen Ansprüchen nicht vollkommen und gleichzeitig genügen. Auch zwischen der Schweizer Agrarpolitik und der Entwicklungspolitik – deren Ziele übrigens ebenfalls in der Verfassung abgestützt sind⁴¹ – besteht ein Zielkonflikt: Die Stützung und Förderung der Schweizer Landwirtschaft geht zumindest teilweise zulasten der Exportinteressen der Agrarproduzenten im Süden. Auf der Stufe der Umsetzungsinstrumente äussert sich dieser Konflikt weniger bei der finanziellen Stützung als bei den Einfuhrzöllen, welche «die Absatzmöglichkeiten für gleichartige inländische Erzeugnisse zu berücksichtigen» haben⁴². Denn für die Entwicklungsländer wäre der ungehinderte Marktzugang eine der besten Wachstumsspritzen. Dieser Konflikt muss so lange bestehen, als Agrarpolitik mit Grenzschutz und Marktstützung verbunden ist. Dabei fällt im Prinzip wenig in Betracht, dass der Schweizer Markt für andere als tropische Produkte aus den Entwicklungsländern relativ klein ist. Auch der Umstand, dass MFN-Markttöffnungen vorwiegend den Hauptlieferanten in der EU und in Nordamerika sowie den leistungsstarken Entwicklungsländern (Brasilien, Argentinien) entgegenkommen, kann jedenfalls nicht als entwicklungspolitischer Grund zur Ablehnung der Agrarmarkliberalisierung gelten.

Kurz- und mittelfristig kommen aber noch weitere Probleme hinzu, sogar bei völlig freiem Marktzugang: Die geringe Konkurrenzfähigkeit (Preis-/Leistungsverhältnis) vieler Entwicklungsländer gegenüber anderen Lieferanten, und die Exportsubventionen und Marktstützungsmassnahmen vieler Industrieländer. Mauritius und Kuba werden uns so lange keinen Zucker mehr liefern können, als die EU 80 Franken Exportsubventionen für jeden 100 kg-Sack gewährt. Und die karibischen Bananen werden kaum zu uns gelangen, wenn die Produktion einer Insel zu klein ist, um ein ganzes Kühl- und Reifungsschiff zu füllen. Übrigens ist am Beispiel der Bananen auch gezeigt worden, wie wenig die Zollpräferenzen der EU den differenzierten Entwicklungsbedürfnissen zwischen und innerhalb der Produzentenländer entgegenkommen⁴³.

41. BV Art. 54 Abs. 2 hält zunächst fest, dass der Bund sich einsetzt «für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt»; er bestimmt sodann, dass der Bund «namentlich zur Linderung von Not und Armut in der Welt» und zu einem «friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» beiträgt.

42. LwG Art. 17 (SR910).

43. Cf. Joerchel Anhorn, (2001: 37).

Da nützt es auch wenig, dass die Schweiz während und nach der Uruguay-Runde ihre Zölle auf den tropischen Produkten aufgehoben hat, welche die Inlandproduktion nicht direkt konkurrenzieren. Und auch die ab 2002 beginnende Aufhebung sämtlicher Zölle für alle am wenigsten entwickelten Länder wird diesen nur dann zugute kommen, wenn ihre Produkte den sanitärischen und phytosanitärischen Vorschriften genügen – und jene sowie die qualitativen Anforderungen steigen laufend, beispielsweise für Futtermittel, Früchte, Gemüse und Fleisch !

5. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNG

Nach dem Debakel von Seattle hat die neue WTO-Agrarverhandlung im Januar 2000, wie 1994 vereinbart, begonnen. Die Ausgangspositionen von 121 Ländern liegen seit März 2001 auf dem Tisch. Aber ein echter Durchbruch ist nur im Rahmen einer umfassenden WTO-Verhandlung möglich. Diese «Doha Development Agenda» ist durch die Vierte Ministerkonferenz (9.-14. November 2001) eingeleitet worden. Schon bis Ende 2004 soll die Gesamtverhandlung abgeschlossen werden, im Agrarbereich sollen sogar im März 2003 die Leitlinien für den nächsten Liberalisierungsschritt vorliegen. Die Anliegen der Entwicklungsländer, aber auch diejenigen der Vertreter einer «multifunktionalen» Landwirtschaft sollen dabei gebührend berücksichtigt werden. In der Tat ist es im Interesse aller Länder, einschliesslich der Entwicklungsländer, zu einer Einigung über den nächsten Schritt der internationalen Agrarreform zu gelangen: bei fallenden Weltmarktpreisen und wieder ansteigenden Marktinterventionen kann dieser «Wettlauf der Finanzminister» jedenfalls nicht von den Bauern in den Entwicklungsländern gewonnen werden.

Die heute noch geringe «Entwicklungsfreundlichkeit» der Schweizer Agrarpolitik wird steigen, wenn die Exportsubventionen, der Grenzschutz und die Marktstützung beispielsweise infolge der WTO-Agrarverhandlung sinken. Noch ist das allerdings ein weiter Weg. Die Entwicklungsländer konnten zwar ihren Anteil an den Agrarimporten der Schweiz in den 90er Jahren erhöhen, und für die am wenigsten entwickelten Länder soll der Nullzoll schrittweise eingeführt werden. Aber der genannte Zielkonflikt zwischen der Agrar- und der Entwicklungspolitik bleibt: Der notwendige Grenzschutz und die Stützung der Schweizer Landwirtschaft im Inland verschaffen dieser zwar entsprechend dem Verfassungsauftrag die Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Produktion. Gleichzeitig behindern sie natürlich auch den Marktzutritt für Agrarimporte sowohl aus Industrie- als auch aus Entwicklungsländern. Dieser Zielkonflikt kann mit verschiedenen entwicklungspolitischen Massnahmen optimiert werden. Mit fortschreitender «Entkoppelung» und Differenzierung der Agrarstützung wird er zudem graduell entschärft. Die notwendigen Arbitragen müssen jedoch im politischem Entscheidungsprozess erfolgen – oder sie ergeben sich aus der Übernahme der Resultate internationaler Verhandlungen.

BIBLIOGRAPHIE

- Auroi, Claude und Schümperli Younossian Catherine (dir.), 2001, *Le commerce durable. Vers de plus justes pratiques commerciales entre le Nord et le Sud*, Genève: IUED.
- Bundesamt für Landwirtschaft, 2000, *Agrarbericht 2000*, Bern.
- Bundesamt für Landwirtschaft, 2001, *Agrarbericht 2001*, Bern.
- Gibbs/UNCTAD: *Special and Differential Treatment in the Context of Globalization*, G15-Symposium, 10.12.1998.
- Green, Duncan, CAFOD, Shishir Priyadarshi, 2001, *Proposal for a «Development Box» in the WTO Agreement on Agriculture*, Geneva : South Centre, June.
- Grote, Ulrike *et al.*, 2001, «Vollkosten, Umweltstandards und internationale Wettbewerbsfähigkeit», *Berichte über Landwirtschaft*, Band 79(2), Berlin, Mai (S. 234-250).
- Häberli, Christian, 2000, «The WTO Dispute Settlement Procedure: Implications for Agricultural Trade Arising from the Bananas Case» in: Sanoussi Bilal and Pavlos Pezaros (eds.), *Negotiating the Future of Agricultural Policies: Agricultural Trade and the Millennium WTO Round*, Kluwer Law International, S. 211-223.
- International Monetary Fund, 2001, *Switzerland: 2001 Article IV Consultation – Staff Report*, Country Report No. 01/74, May 2001, <www.imf.org>.
- Joerchel Anhorn, Bastienne, 2001, «Les incohérences du commerce mondial: Le cas de la Banane», in: Auroi Claude et Schümperli Younossian Catherine, (2001: 27-40).
- Lettington, Robert J.L., 2001, «The International Undertaking on Plant Genetic Resources in the Context of TRIPs and the CBD», *Bridges*, International Centre for Trade and Sustainable Development, Year 5, No.6, July-August.
- Michalopoulos, C. /Worldbank, 2000, *Trade and Development in the GATT and WTO: Role of S&D for Developing Countries*, Working Draft für das WTO-Seminar vom 10.3.2000.
- OCDE, 2000, *Etudes économiques de l'OCDE, Suisse*, Paris, décembre (Online bookshop: <www.oecd.org/bookshop>).
- OMC, 2000, *Rapport final de l'examen de la politique commerciale de la Suisse*, décembre (Dokument WT/TPR/S/77 vom 6. November 2000; <www.wto.org>).
- Senti, Richard, 2000, *WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*, Zürich: Schulthess.
- Universitätsinstitut für Entwicklungsstudien (IUED), 2001, *Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt 2001*, Genf.