**Zeitschrift:** Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

**Band:** - (1989)

**Heft:** 2

**Artikel:** Die Regelung des Agrarhandels im GATT : Reformvorschläge im Rahmen der Uruguay-Runde

**Autor:** Senti, Richard

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-966438

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 13.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

# DIE REGELUNG DES AGRARHANDELS IM GATT - REFORMVORSCHLÄGE IM RAHMEN DER URUGUAY-RUNDE

R.Senti

Der internationale Agrarhandel ist durch folgende Merkmale besonders gekennzeichnet: 1) Mit fast 15 Prozent des Welthandels kommt dem Agrarhandel eine relativ grosse Bedeutung zu. 2) Auf die Industriestaaten entfallen etwa zwei Drittel des Weltagrarhandels, auf die Entwicklungsländer rund ein Drittel. Im umgekehrten Verhältnis steht dagegen die binnenwirtschaftliche Relevanz des Agrarhandels: In den Entwicklungsländern machen die Agrarausfuhren im Durchschnitt 20 Prozent der totalen Exporte aus (unter Ausschluss des Erdölhandels etwa 30 Prozent), in den Industriestaaten dagegen nur knapp 10 Prozent. 3) In fast allen Ländern schlagen die binnenwirtschaftlichen Agrarprobleme in Form von Importhemmnissen und Exportförderungen auf den Welthandel durch, schliessen die Märkte, verunmöglichen eine freie Preisbildung und führen zu Spannungen zwischen den Handelspartnern. 4) Die Agrarkonflikte zwischen den einzelnen Handelspartnern, vor allem zwischen den USA und den EG, bergen die Gefahr des Überspringens auf den Handel mit gewerblichen und industriellen Gütern in sich. Die Art und Weise, wie die Agrarprobleme heute in den einzelnen Ländern angegangen werden, gefährdet somit auch die gegenwärtige Welthandelsordnung schlechthin (vgl. GATT, International Trade 87-88, Tab.AB 3).

Diese Situation ist nicht neu. Bereits vor über 40 Jahren wurden unter dem Druck der Verhältnisse Sonderregelungen für die Landwirtschaft in die damals neu zu schaffende Welthandelsordnung, das GATT, aufgenommen. Im Verlauf der Zeit kam es zu weiteren Ausnahmen,

teils gegenseitig zugestanden und rechtlich abgesichert, teils aber auch in offener Verletzung der bestehenden Wirtschaftsordnung.

Die folgenden Ausführungen gliedern sich in zwei Abschnitte: Der erste Teil handelt von der heutigen Agrarhandelsordnung, den für die Landwirtschaft geltenden Grundsätzen des GATT, den ursprünglichen GATT-Sonderregelungen, den im Verlaufe der letzten vierzig Jahre gewährten Ausnahmebestimmungen und den heute zu beobachtenden ausservertraglichen Handelspraktiken. Der zweite Teil stellt einige Lösungsansätze vor, die im Hinblick auf eine Hinführung des Agrarhandels zu möglichst offenen Märkten mit freier Preisbildung diskutiert werden oder diskutiert werden sollten.

## 1. TEIL: Die heutige Agrarhandelsordnung

### 1.1 Die geltenden Grundregeln

Das GATT verfolgt das Ziel, ein Handelssystem der gegenseitig offenen Märkte zu schaffen, das in allen Vertragspartnerstaaten den Lebensstandard erhöht, die Vollbeschäftigung verwirklicht, das Realeinkommen anhebt, die Ressourcen erschliesst und die Produktion steigert (GATT, Präambel). Dieser Zielsetzung liegt die Theorie der komparativen Kostenvorteile zugrunde, die sich wiederum auf die klassische Arbeitswertlehre von D.Ricardo und J.St.Mill abstützt. Danach erzeugt bei völlig offenen und freien Märkten jedes Land letztlich diejenigen Güter, für deren Produktion es besonders geeignet ist (vgl. z.B. Haberler, S.93ff.). Die dem GATT zur Erreichung dieses Zieles zur Verfügung stehenden Instrumente sind vor allem die Meistbegünstigung, die Nichtdiskriminierung zwischen in- und ausländischen Produkten, das Prinzip der Reziprozität, der Abbau der Handelshemmnisse sowie die Streitschlichtung. Diese Instrumente sind für die Regelung des gesamten Güter-

handels vorgesehen, gelten also gleichermassen für den Handel mit gewerblichen und industriellen Gütern wie auch für den Agrarhandel (vgl. Senti 1986, S.97ff.).

Das Prinzip der Meistbegünstigung besagt, dass ein Vertragspartnerland alle Staaten des GATT gleich und nicht schlechter als ein Drittland behandeln darf. Positiv formuliert, gewährt ein GATT-Staat einem anderen Land irgendwelche Vorteile, so hat es diese Vorteile allen Vertragspartnerstaaten unverzüglich und bedingungslos für gleiche Produkte auch zu gewähren (GATT, Art.I).

Das Inländerprinzip verlangt eine Gleichbehandlung der ausländischen mit den inländischen Gütern auf dem Gebiet der inneren Abgaben und Rechtsvorschriften. Waren, die aus einer Vertragspartei in das Gebiet einer anderen Vertragspartei eingeführt werden, dürfen beim Einkauf, im Verkauf und in der Beförderung oder Verteilung keine weniger günstige Behandlung erfahren als gleichartige Waren inländischen Ursprungs. In Ergänzung zum Prinzip der Nichtdiskriminierung zwischen ausländischen GATT-Partnern handelt es sich in Art.III des GATT um das Prinzip der Nichtdiskriminierung zwischen den ausländischen Vertragsparteien und dem Inland.

Nach dem Prinzip der Reziprozität sind sowohl erstmalige Verhandlungen über Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse als auch spätere Neuordnungen stets "auf der Grundlage der Gegenseitigkeit" zu führen (GATT, Art.XXVIIIbis). Länderweise unterschiedliche Zollniveaus erlaubt das GATT. Änderungen dagegen sind im Gleichschritt vorzunehmen. Zurzeit wird dieses Prinzip in den USA unterlaufen, indem der US-Kongress die Regierung in verschiedenen Gesetzesvorlagen aufgefordert hat, dem Prinzip der Reziprozität in dem Sinne Nachachtung zu verschaffen, als die Importe aus anderen Ländern nicht besser behandelt werden dürfen als die US-Exporte nach diesen Ländern. Eine ähnliche Richtung schlagen die EG mit ihrem sogenannten "Neuen Instrument" ein, wenn sie die ausländischen Handelspraktiken

auf die "Vereinbarkeit" mit dem internationalen Handel überprüfen. W.R.Cline spricht in diesem Zusammenhang von der sogenannten "aggressiven Reziprozität", die mit dem im GATT festgelegten Prinzip nicht vereinbar ist (vgl. Cline, S.7ff.; Hilf/Reinhard, S.301).

Ein weiteres GATT-Instrument ist der Abbau der Handelshemmnisse. Das GATT unterscheidet zwischen Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen. Das Grundkonzept des GATT besteht darin, dass überall dort, wo aus irgendwelchen Gründen ein Grenzschutz notwendig ist, Warenzölle beibehalten werden dürfen. Im Gegensatz dazu fordert das GATT die Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse. Nach der Philosophie des GATT sind Zölle mit Multilateralität, Nichtdiskriminierung und Privatwirtschaft vereinbar. "Der Protektionismus soll sich, wie E.Küng 1952 in einem der ersten Kommentare zum GATT schreibt, "wenn immer möglich der Zölle bedienen, nicht aber der Devisenzuteilung, der Mengenkontingente, der administrativen Behinderung und ähnlicher Mittel, die sich 'im Schutz der Dunkelheit' anwenden lassen" (Küng, S.17f.).

Ein wichtiges Element des GATT ist auch die Streitschlichtung. Fühlt sich ein GATT-Vertragspartnerland durch das Verhalten eines anderen GATT-Staates in irgendeiner Weise benachteiligt, so hat es die Möglichkeit, seine Anliegen im Rahmen eines im Vertrag niedergelegten Streitschlichtungsverfahren vorzutragen. Bis heute wurden im GATT etwa 120 Streitschlichtungsverfahrens durchgeführt, wovon rund die Hälfte Agrarhandelsfragen betraf. In gut vier Fünfteln der Fälle führten die Verhandlungen zu einem gegenseitigen Einvernehmen. Die restlichen Panel-Empfehlungen wurden entweder nicht respektiert oder sind bis heute noch nicht implementiert worden (vgl. GATT, MTN. GNG/NG 13/W/4, 10.6.1987, sowie Auskünfte des GATT-Sekretariats).

## 1.2 Die Sonderstellung der Landwirtschaft

### 1.2.1 Die ursprüngliche Sonderstellung

Dass bei der Gründung des GATT einige Sonderregelungen für den Agrarhandel getroffen wurden, ist aus der Sicht der damaligen Agrarwirtschaftslage heraus zu verstehen. In den dreissiger Jahren kam es in fast allen Ländern zu starken Agrarpeiseinbussen. Zum Schutz der Landwirtschaft verfügten die einzelnen Staaten Preisstützungen, staatliche Aufkäufe der Überproduktion, Produktionseinschränkungen, Importbeschränkungen und Exportsubventionen. Beim Ausbruch des Krieges bestand somit bereits ein dichtes Netz von Mengenbestimmungen und Preisstützungsmassnahmen. Während des Krieges verstärkten die einzelnen Länder ihre Massnahmen im Hinblick auf eine gesicherte Lebensmittelversorgung.

Für die Nachkriegszeit rechneten die westlichen Länder - analog zur Zeit nach dem Ersten Weltkrieg - mit Überschüssen und Preiseinbrüchen im Agrarbereich. Zur Abwendung dieser drohenden Gefahr forderten die Regierungen offene Absatzmärkte unter Beibehaltung landeseigener Schutzmöglichkeiten. Unter diesen Erwartungen rückten die Amerikaner von ihrem ursprünglich liberalen Welthandels-Grundkonzept ab und forderten mengenmässige Importbeschränkungen zur Durchführung der eigenen Produktionseinschränkungsprogramme sowie die Erlaubnis zu Exportsubventionen zur Bildung eines Zwei-Preis-Systems. Diese Anträge schwächten nicht nur die Verhandlungsposition der USA, sondern weckten auch ähnliche Wünsche bei den übrigen Staaten (eine eindrucksvolle Darstellung dieser Gründungszeit findet sich bei Kock, S.46ff. und 160ff.).

Die heute noch geltenden Agrar-Sonderbestimmungen des GATT finden sich in den Art. VI, XI, XVI und XX.

Art.VI:6 des GATT erlaubt Antidumping und Ausgleichszölle, wenn Dumping oder Subventionen einen Wirtschaftszweig schädigen oder bedrohen. Von dieser Bestimmung ausgenommen sind gemäss Abschnitt 7 des Art.VI die Agrarprodukte, die aufgrund eines inländischen Stabilisierungsprogramms unter dem Inlandpreis exportiert werden, vorausgesetzt, das binnenwirtschaftliche Stabilisierungsprogramm ist so ausgestaltet, dass die Exportpreise zeitweise auch über dem inländischen Preisniveau liegen und die Inlandproduktion wirksam gelenkt und die Ausfuhr nicht übermässig gefördert wird. Zudem dürfen diese Exportförderungsmassnahmen in dem davon betroffenen Land keinen ernsthaften (serious) Schaden verursachen. Diese Ausnahmebestimmungen des GATT sind also so angelegt, dass sie ein Zwei-Preis-System erlauben, ohne Retorsionsmassnahmen gewärtigen zu müssen.

Von grosser Bedeutung für die Landwirtschaft ist Art.XI:2 des GATT. Aufgrund dieser Bestimmung darf die Einfuhr von "Erzeugnissen der Landwirtschaft oder Fischerei in jeglicher Form" mengenmässig beschränkt werden, wenn dies "zur Durchführung von staatlichen Massnahmen erforderlich ist". Produktmässig ist diese Aussage sehr extensiv zu interpretieren. Sowohl im Vertragstext als auch in den ergänzenden Bestimmungen zum Vertrag wird darauf hingewiesen, dass sich die Massnahmen sowohl auf artgleiche als auch auf substituierende Produkte beziehen. In bezug auf die Zielsetzung enthält der Vertragstext dagegen gewisse Einschränkungen. Mengenmässige Handelshemmnisse sind nur erlaubt, wenn sie das Inlandangebot kürzen, Überschussangebote abbauen oder die Produktion eines tierischen Erzeugnisses einschränken. Auch hält das GATT fest, dass sämtliche mengenmässige Handelseinschränkungen im Bereich Landwirtschaft und Fischerei zu veröffentlichen sind. Über die getroffenen Massnahmen darf das frühere Verhältnis zwischen Einfuhrmenge und Inlandangebot nicht verändert werden. Dagegen ist besonderen Umständen wie zum Beispiel den Ernteschwankungen Rechnung zu tragen. Nicht berücksichtigt werden dürfen dagegen Schwankungen, die

"künstlich durch Mittel hervorgerufen werden, die nach diesem Abkommen unzulässig sind" (GATT, Anhang I, zu Art.XI des GATT).

Eine weitere Ausnahme zugunsten der Landwirtschaft beinhaltet Art.XVI:3 des GATT. Exportsubventionen für industrielle Produkte, die den Interessen einer Vertragspartei zuwiderlaufen, sind verboten. Davon ausgenommen sind die Exportsubventionen für Grundstoffe. Als Grundstoffe gelten gemäss Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art.XVI B des GATT "alle Erzeugnisse der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei". Im Gegensatz zur ursprünglichen GATT-Fassung werden heute die mineralischen Erzeugnisse nicht zu den Grundstoffen gezählt. Die Erlaubnis zu Subventionen für Grundstoffe ist insofern begrenzt, als sich die Unterzeichner verpflichtet haben, mit ihren Subventionen nicht "unangemessene" Weltmarktanteile zu erobern. Von einem nicht angemessenen Anteil am Welthandel ist gemäss Übereinkommen dann die Rede, wenn dadurch die Ausfuhr eines anderen Vertragspartners verdrängt wird, wobei der Entwicklung auf den Weltmärkten und der traditionellen Angebotsstruktur Rechnung zu tragen ist. Wenn das Übereinkommen auf eine "frühere Vergleichsperiode" verweist, bezieht es sich in der Regel auf die drei letzten Kalenderjahre (vgl. Senti 1986, S.176).

Art.XX des GATT schliesslich bildet die Grundlage zu Massnahmen "zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen", zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze sowie zur Durchführung internationaler Rohstoffabkommen. Das GATT beschränkt sich auf diese Grundsatzbestimmungen, ohne eine nähere begriffliche Abgrenzung vorzunehmen. Gegenwärtig besteht die Tendenz, vermehrt auch Massnahmen zum Schutze der Umwelt einzuführen.

Die im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen enthaltenen Sonderbestimmungen zugunsten der Landwirtschaft sind somit so etwas wie eine Besitzstandsgarantie für

die damaligen GATT-Partner. Die Gründerstaaten verbürgten sich gegenseitig das Recht, ihre zum Teil nicht wenig protektionistische Agrarpolitik im bisherigen Stil weiterführen zu dürfen. Mit anderen Worten, das GATT wurde der damaligen Agrarpolitik der Vertragspartner angepasst, statt die allseits verstaatlichte Agrarwirtschaft auf ein liberaleres Konzept des GATT auszurichten.

### 1.2.2 Weitere Ausnahmen

Ist der ursprüngliche Sonderstatus der Landwirtschaft aus der damaligen Zeit heraus noch verständlich, so sind die nachträglichen Ausnahmen, unabhängig, ob völkerrechtlich abgesegnet oder nicht, mit dem Sinn und Geist des GATT nicht mehr in Übereinstimmung zu bringen. Vielmehr muss man mit den Worten von Kenneth W. Dam die internationale Agrarhandelspolitik der letzten Jahrzehnte als grossen Fehlschlag bezeichnen (Dam, S.257). Nicht nur ist der Protektionismus im Agrarhandel stärker als in jedem anderen Handelsbereich, die handelshemmenden Massnahmen greifen zudem auch heute noch immer weiter um sich.

Beim Versuch, den Agrarhandelsprotektionismus der letzten Jahre zu überblicken, kann man zwischen Eingriffen, die von den GATT-Vertragspartnern entweder erlaubt oder geduldet werden, und solchen, die ausserhalb der GATT-Ordnung bestehen, unterscheiden.

Erlaubt sind all jene Massnahmen, für die die GATT-Partnerstaaten einen sogenannten "Waiver" erteilten oder die aufgrund eines Beitrittsprotokolls bestehen. Von den bis heute insgesamt 78 gewährten Waivers sind 49 zeitlich abgelaufen, 15 haben sich wegen der geänderten Verhältnisse erübrigt und 14 Ausnahmen stehen noch in Kraft. Die meisten der geltenden Waivers beinhalten Präferenzbestimmungen zwischen einzelnen Ländern (zwischen sogenannten "Mutterländern" und ihren ehema-

ligen Kolonien). Von besonderer Bedeutung ist der 1955 den USA gewährte Waiver (vgl. GATT, MTN. GNG/NG7/W/18/ Add.1 vom 10.11. 1988). Das damalige amerikanische Agrargesetz verlangte zur besseren Verwirklichung des eigenen Agrarprogramms mengenmässige Beschränkungen und Sonderabgaben für Importe. Gestützt auf dieses Gesetz verfügten die Amerikaner Quoten auf Importen von bei Baumwolle, Getreide, Milchprodukten, Erdnüssen, Hafer, Roggen und Gerste, sowie Zusatzzölle auf Ölsaaten. Um sich gegen die aufkommende Kritik abzusichern, beantragten die Amerikaner im Rahmen des GATT, auf allen Agrarprodukten zeitlich unbefristete Importquoten festlegen und zusätzliche Importabgaben erheben zu dürfen. Die Mehrheit der GATT-Staaten stimmte diesem Antrag zu, wobei aus den dazu veröffentlichten Unterlagen nicht ersichtlich ist, ob aus Opportunismus im Hinblick auf eigene Ausnahmen, oder weil man sich eine Opposition gegenüber den USA nicht leisten konnte oder wollte (vgl. GATT, BISD, 3rdS(1955), S.34f.).

Für all jene, die bis dahin noch auf eine marktöffnende Wirkung des GATT glaubten, war dieser General-Waiver zugunsten der USA eine Enttäuschung. Dazu kam, dass nicht nur die USA, sondern im gleichen Masse auch die europäischen Staaten mehr und mehr von der ursprünglichen Idee des GATT abwichen und unter dem Deckmantel zahlungsbilanzpolitischer Erfordernisse zu Interventionen im Agrarhandel griffen. Am gleichen Tag, an dem die GATT-Vertragspartnerstaaten dem US-Waiver zustimmten, akzeptierten sie auch den sogenannten "hard-core" Waiver, wonach all jene Importrestriktionen, die sich auf Art.XII bezogen (zahlungsbilanzpolitische Gründe) im Hinblick auf eine längerfristige Anpassung verlängert wurden (GATT, BISD, 3rd S (1955), S.38f.). Viele Länder missbrauchten diese Erlaubnis zum Schutz vor Agrarimporten (vgl. GATT, 4th S(1956), S.22ff. und Dam, S.261). Der hard-core Waiver ist in der Zwischenzeit ausgelaufen; der USA-Waiver steht noch in Kraft. Rückblickend bilden die damaligen Ausnahmen den Hintergrund, vor dem die EWG eine Agrarordnung aufbaute, die

den GATT-Prinzipien widersprach, ohne dabei auf den Widerstand der übrigen GATT-Partner zu stossen (vgl. GATT, BISD 6h S(1958), S.87ff.). Auch der Schweiz war es unter diesen Voraussetzungen möglich, trotz ihrer agrarprotektionistischen Vorbehalte am GATT teilzunehmen. Das Beitrittsprotokoll vom 22. November 1958 erlaubt der Schweiz GATT-Ausnahmen im Rahmen der schweizerischen Agrargesetzgebung (Importschutz gemäss Landwirtschaftsgesetz, Alkoholmonopol, Getreidemonopol) und des heutigen Aussenwirtschaftsgesetzes (das Protokoll erwähnt das damalige Bundesgesetz über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 28. September 1956; vgl. GATT, BISD 7 th S(1959), S.20; Dunkel und Eberhard, S.74).

Schliesslich bestehen auch ausserhalb der GATT-Ordnung viele nichttarifären Handelshemmnissen. Die wohl wichtigsten sind die bilateralen Handelsvereinbarungen, die freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen. Es sind vor allem die grossen Länder und Ländergruppen, die sich dieser Handelsinstrumente bedienen. Die USA und die EG unterhalten heute je zwischen 130 und 150 solcher Abkommen. Etwa die Hälfte dieser Abkommen beziehen sich auf Agrarprodukte wie Zucker, Wolle, Jute, Kokoserzeugnisse, Kaffee, Mais, Sorghum, Weizen, Reis, Geflügel und Käse. Gegenstand der Vereinbarungen sind mengenmässige Beschränkungen gegenüber den Lieferländern. Obwohl diese Abmachungen den Prinzipien des GATT widersprechen, konnten sie bisher wegen ihrer "Freiwilligkeit" noch nie in ein GATT-Schlichtungsverfahren einbezogen werden.

Nebst den bilateralen Selbstbeschränkungsabkommen gibt es nichttarifäre Handelshemmnisse, die sich direkt auf protektionistische Gesetze abstützen, wie zum Beispiel die seinerzeitige französische Sondersteuer auf italienischen Massenweinen, nichttarifären Handelshemmnisse, die aufgrund indirekt protektionistischer Gesetze bestehen, wie etwa die Fleischimportverbote aus Gründen der Maul- und Klauenseuche aus davon nicht betroffenen

Gegenden, und schliesslich nichttarifären Handelshemmnisse in Form von Willkür und administrativer Schikane, indem zum Beispiel die Grenzabfertigung bis zum Verderb der Produkte hingehalten wird (eine systematische Gliederung der nichttarifären Handelshemmnisse findet sich bei Quambusch).

Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen, dass es in den letzten vierzig Jahren nicht gelungen ist, eine internationale Agrarhandelsordnung mit offenen Märkten und einer optimalen Faktorallokation mit möglichst kostengünstigen Produktionsbedingungen zu schaffen. Die vor allem in den westlichen Industriestaaten verfolgte Einkommensumverteilung zu Gunsten der Landwirtschaft geht zu Lasten ihrer Konsumenten und Steuerzahler sowie zu Lasten all jener Länder, die kostengünstiger produzieren könnten. Volkswirtschaftliche Verluste entstehen dann, wenn überschüssige Produkte aus dem Markt gezogen, längere Zeit gelagert, denaturiert, vernichtet oder zweckentfremdet verwendet werden müssen.

## 2. TEIL: Gegenwärtige Reformvorschläge

In den bisherigen GATT-Runden stand der Agrarhandel immer wieder im Mittelpunkt der Verhandlungen. In der Kennedy-Runde ging es um den generellen Abbau der Zölle auf Agrarprodukten (US, Trade Expansion Act of 1962, Sec.212). Die Tokio-Runde verfolgte das Ziel, die Agrarprodukte den Industrieprodukten gleichzusetzen und den gesamten Agrarhandel nach den Grundprinzipien des GATT auszurichten (Declaration of Ministers, in: GATT, BISD 20th S(1974), S.21). Die Uruguay-Runde schliesslich fordert:

- eine Reduktion der direkten und indirekten Exportförderungsmassnahmen und Importrestriktionen im internationalen Agrarhandel,

- eine Neuausrichtung des Agrarhandels nach den Grundprinzipien des GATT und
- ein stärkerer Miteinbzug von nicht-wirtschaftlichen Faktoren in die GATT-Verhandlungen (vgl. GATT, BISD 29th S(1983), S.16; GATT, MTN.TNC/7/MIN), S.11f.)

In den bisherigen Verhandlungen der Uruguay-Runde bekundeten alle Delegationen ihre Bereitschaft, den Agrarhandel künftighin vermehrt dem freien Kräftespiel des Marktes auszusetzen und die handelshemmenden Exportförderungsmassnahmen und Importrestriktionen aufzuheben oder abzubauen. Unter die handelshemmenden Massnahmen fallen gemäss Montreal-Erklärung, der ersten Zwischenbilanz der Uruguay-Runde, auch die im GATT erteilten Waivers (USA) und die Ausnahmebestimmungen in den Beitrittsprotokollen (Schweiz).

Die Montreal-Erklärung propagiert ein zuweistufiges Vorgehen: In den ersten zwei Jahren die Einfrierung sämtlicher handelshemmender Massnahmen gefolgt von der Beseitigung beziehungsweise einer Reduktion dieser Massnahmen. Parallel zum Abbau der Handelshemmnisse hätten die Minister dafür zu sorgen, dass die Massnahmen zum Schutz des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen wissenschaftlich abgesichert und international vereinheitlicht werden.

Der diplomatisch optimistisch gehaltene Zwischenbericht der Uruguay-Runde vermag nicht zu verdecken, dass eine Liberalisierung und Gleichstellung des Agrarhandels mit dem Handel der Industrieprodukte noch in weiter Ferne liegt. Die in der Montreal-Erklärung aufgestellte Zielsetzung "Beseitigung oder Reduktion der handelshemmenden Massnahmen" ist bereits so unverbindlich und "verschwommen" formuliert, dass realisitscherweise nicht angenommen werden darf, dass diese Ziele verwirklicht werden. Auch eine Gleichstellung der Landwirtschaft mit der Industrie wird wegen der strukturell unterschiedlichen Voraussetzungen (nationale Förderung von Familienbetrieben, Erhaltung der Klein- und Nebenerwerbsbe-

triebe in Berggebieten) relativ schnell an die Grenzen des Möglichen stossen. Unter diesen Vorzeichen wäre es bereits ein grosser Erfolg, wenn als Folge der gegenwärtig laufenden GATT-Runde ein gewisses Umdenken in den nationalen Agrarpolitiken stattfinden würde mit dem Ziel, Produktionsüberschüsse abzubauen, vom Preis als Instrument der Einkommenspolitik abzukommen und die Direktzahlungen an die Landwirte so auszugestalten, dass sie produktionsneutral oder sogar produktionseinschränkend wirken.

Im folgenden werden einige zurzeit in den GATT-Verhandlungen zur Diskussion stehende Fragen herausgegriffen.

## 2.1 Problemlösung über managed trade

Ein seit Jahren immer wieder diskutierter Vorschlag ist die Schaffung eines sogenannten "managed trade", das heisst eine mengenmässige Fixierung der einzelnen Handelsströme. Die Exportländer hätten sich zu verpflichten, ihre bisherigen Exportmengen unverändert beizubehalten,und die Importeure wären gehalten, ihre Importmengen nicht zu verändern. Ähnliche Regelungen finden sich in internationalen Rohprodukteabkommen wie zum Beispiel im internationalen Zuckerabkommen (vgl. Senti 1978, S.61ff.).

Die Befürworter des managed trade weisen auf die stabilisierende Wirkung eines solchen Systems hin, während die Gegner zu Recht befürchten, dass eine mengenmässige Festschreibung des Welthandels zu einer Versteinerung einmal bestehender Strukturen führt und den Welthandel der wohlfahrtssteigernden Wirkung beraubt. Zudem verunmöglicht eine mengenbezogene Besitzstandsgarantie effizienzbedingte Strukturanpassungen und lässt die einmal zugeteilten Kontingente zu sogenannten "Kopfkissenrenten" auswachsen. Abgesehen davon, widerspricht ein solches System dem Grundprinzip des GATT, das den von einem Vertragspartner beanspruchten Protektionismus auf

Zollmassnahmen beschränkt und mengenmässige Einschränkungen nur im Falle von Zahlungsbilanzdefiziten (unter flexiblen Wechselkursen) erlaubt (GATT, ARt.XII). Es bleibt somit zu hoffen, dass die Idee des managed trade in den weiteren Verhandlungen des GATT keine Anhänger findet. Diese zwischen den Industriestaaten gegenseitig sich zugsprochenen Besitzstandsgarantien könnten von den Ländern der Dritten Welt nicht akzeptiert werden.

## 2.2 Methodisch neuer Ansatz

Mit dem Abrücken vom managed trade-System gewinnen die gegenwärtigen Verhandlungen über den Abbau der Handelshemmnisse an Aktualität. Eine Reduktion der Handelshemmnissen ist aber nur auf der Basis reziproker Zugeständnisse möglich. Kein Land wird bereit sein, den Schutz der eigenen Landwirtschaft preiszugeben, ohne gleichartige Reduktionen von seiten der Verhandlungspartner zu erfahren. Das reziproke Vorgehen erfordert jedoch eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen den von Land zu Land unterschiedlichen Massnahmen. Diese Vergleichbarkeit versucht man nun über die Berechnung von Stützungsäquivalenten zu erreichen (Producer beziehungsweise Consumer Subsidy Equivalents, PSE und CSE). Unter Stützungsäquivalenten versteht man jene Zahlung oder jene Subvention, die notwendig wäre, um die Produzenten oder die Konsumenten beim Wegfallen der derzeitigen Unterstützungsprogramme bezüglich des Einkommens gleichzustellen (vgl. Fitchett, S.162ff., OECD, S.114). Die Methode der Äquivalenzberechnung ist, wie B.Hartwig und S.Tangermann ausführen, mit Vor- und Nachteilen verbunden. Die Vorteile liegen darin, dass die verschiedenen nichttarifären Handelshemmnisse auf einen gemeinsamen Nenner gebracht und damit miteinander vergleichbar gemacht werden. Als nachteilig erweist es sich, dass bis heute keine einheitliche und allgemein akzeptiert Messmethode entwickelt werden konnte, und deshalb das Konzept als solches bereits zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen geworden

ist (vgl. Hartwig/Tangermann, S.77; OECD, S.245). Die bisherigen Erfahrungen im Rahmen das GATT lassen vermuten, dass über die Berechnung von nationalen Stützungsäquivalenten die Probleme des Agrarprotektionismus vorderhand nicht in den Griff zu bekommen sind.

## 2.3 Kurzfristiger "Stand still"

Unabhängig von den gegenwärtigen Grundsatzdiskussionen über verschiedene Lösungsmöglichkeiten wurden die Verhandlungsdelegationen im Dezember 1988 in Montreal eingeladen, kurzfristig sämtliche handelshemmenden Massnahmen einzufrieren und auf neue Programme, die eine Ausweitung des Protektionismus zur Folge hätten, zu verzichten. Diese Erklärung, die sich die Verhandlungsminister gegenseitig abgerungen haben, wirkt insofern nicht ganz glaubwürdig, als zur gleichen Zeit der amerikanische Kongress neue Exportsubventionen für landwirtschaftliche Produkte fordert, die EG zusätzliche Steuern auf Ölen und Fetten vorschlägt, Kanada die direkten Produzentenbeiträge erhöht und die Schweiz die Preiszuschläge auf einzelne Milchprodukte anhebt (vgl. auch Hathaway, S.121).

## 2.4 Längerfristiger "Roll back"

Das längerfristige Ziele der gegenwärtigen GATT-Verhandlungen besteht darin, über einen zeitlich befristeten "stand still" zu den ursprünglichen Prinzipien des GATT zurückzuführen, das heisst zu einem fairen und dem freien Kräftespiel von Angebot und Nachfrage ausgesetzten Handel. Dieses Ziel ist mit einem gänzlichen Abbau oder einer progressiv voranschreitenden Reduktion der Exportsubventionen und Importrestriktionen sowie der Aufhebung der Waivers und der in den Beitrittsprotokollen erlaubten Ausnahmen sehr hoch gesteckt.

Die Montreal-Erklärung stellt zudem auch die landesinternen agrarpolitischen Massnahmen zur Diskussion. Preis- und Einkommensstützungsmassnahmen seien vermehrt auf die Erfordernisse des internationalen Handels abzustimmen, und zwar unter Miteinbezug der nichtwirtschaftlichen, beispielsweise der ökologischen Faktoren.

Schliesslich weist die Montreal-Erklärung auf die speziellen Bedürfnisse der Entwicklungsländer hin und stellt den Ländern der Dritten Welt eine Sonderstellung in Aussicht, die sie vom Gebot der Nichtdiskriminierung (Meistbegünstigung) und vom Prinzip der erforderlichen Gegenleistung (Reziprozität) befreit (vgl. Hinweis der Montreal-Erklärung auf Ministerklärung von Uruguay vom 20.9. 1986, in: GATT, BISD 33rd S(1987), S.21 bzw. 1. Teil, B:IV-VII).

Die in der Uruguay-Runde angestrebte Liberalisierung des Agrarhandels ist in dieser alles umfassenden Form in der Tat nicht ernst zu nehmen. Eine Verwirklichung dieser Forderungen würde in allen davon betroffenen Ländern eine völlige Umgestaltung der Agrarpolitik und damit der seit Jahren existierenden Strukturen bedeuten. Die Amerikaner hätten von ihrem Credit-System zu lassen, die EG müssten ihr Abschöpfungssystem und ihre Exporterstattungen preisgeben und die Schweiz stünde vor dem Problem, ihr Dreiphasensystem für Obst und Gemüse, ihre Fleischimportkontingente und die Käseexportsubventionen aufzuheben.

## 2.5 Harmonisierung der sanitären und phytosanitären Vorschriften

Ist gegenüber dem allgemeinen Programm der Montreal-Erklärung Skepsis geboten, so verdient der Plan einer Vereinheitlichung der sanitären und phytosanitären Vorschriften ohne Zweifel Beachtung. Die Minister werden im Kampf gegen den versteckten Protektionismus eingeladen, die Massnahmen zum Schutze des Lebens und der Ge-

sundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen auf wissenschaftlich gesicherte Grundlagen abzustellen und international aufeinander abzustimmen. Mit der gleichen Zielsetzung soll ein international einheitliches und effizientes Notifizierungsverfahren geschaffen werden. Zur Lösung von Agrarhandelsstreitigkeiten sei das GATT-Schlichtungsverfahren zu verbessern (dabei wird jedoch verschwiegen, warum die beiden Art.XXII und XXIII des GATT den heutigen Anforderungen nicht genügen).

Einer Vereinheitlichung der sanitären und phytosanitären Massnahmen darf heute eine gewisse Realisierungschance eingeräumt werden, teils weil diese Problematik seit Tschernobyl, Schweizerhalle und den vielen kleineren und grösseren Giftskandalen aus dem Schatten des technisch unkontrollierbaren Produzentenschutzes ins Licht der Konsumentensensibilität gerückt ist, teils weil unter dem politischen Druck der Öffentlichkeit ohnehin viele Massnahmen neu gestaltet werden müssen. In einer Zeit des Umbruchs ist eine Vergemeinsamung der Neuordnung einfacher zu realisieren als in einer Zeit der Stagnation.

## Schlusswort

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich da und dort am Horizont des Agrarprotektionismus eine gewisse Aufhellung abzeichnet, ohne dass sich die "Gesamtwetterlage" zu verändern scheint. Es ist anzunehmen, dass sich der Agrarprotektionismus auch gegen diese neuen Liberalisierungsbemühungen als immun erweist (in Anlehnung an Hartwig/Tangermann, S.77).

Die tiefere Ursache dieser Widerstandskraft des Agrarprotektionismus gegenüber allen bisherigen Liberlisierungsbemühungen liegt in der Tatsache, dass die einzelnen Länder prioritär die Unterstützung und Förderung ihrer eigenen Landwirtschaft zum Ziel haben und aus sozial- und staatspolitischen Erwägungen der eigenen

Landwirtschaft einen Stellenwert einräumen, der weit über jenen der nicht oder nur ungenügend organisierten Steuerzahler und Konsumenten hinausreicht und auf die nicht stimm- und wahlberechtigten Handelspartner im Ausland keine Rücksicht zu nehmen braucht. Eine korrigierende Kraft erwächst dem Agrarprotektionismus erst dann, wenn die Einkommensumverteilung zu Lasten der Steuerzahler und Konsumenten als zu drückend empfunden wird oder der Druck vom Ausland her allzu drohende Formen annimmt.

Eine Liberalisierung des internationalen Agrarhandels und damit eine weltweite Wohlstandssteigerung setzt voraus, dass die nationalen Agrarprogramme auf GATT-konforme Grundlagen abgestützt werden. Mit andern Worten, eine weltweite Liberalisierung des Agrarhandels ist nicht zu realisieren, solange die einzelnen Länder nicht bereit sind, alle jene Massnahmen, die den Welthandel verfälschen, abzubauen und sich auf binnenwirtschaftliche Massnahmen beschränken, die welthandelsneutral sind. Das aber würde bedeuten: 1) Verzicht auf Einkommensverbesserungen der Landwirte über produktionsrelevante Preise, 2) Einkommensförderung über produktionsneutrale Beiträge, die die bisherigen Produktions- und Abliefermengen nicht erhöhen, 3) Vermeidung von Überschüssen beziehungsweise keine Verwertung von überschüssigen Produkten über den Markt. Die Beschränkung der Produktion hat über Brachliegeprämien und Produktionsverzichtserklärungen zu geschehen und 4) Behebung von sozialen Härten auf marktneutrale Weise in Form von Beiträgen, die keine Rückwirkungen auf die Produktion haben.

Die gegenwärtigen Agrarstrukturen in den USA, in den europäischen Staaten und in den Ländern der Dritten Welt lassen sich aber in ihren heutigen Formen mit einem freiheitlichen Welthandelssystem nicht vereinen. Dieser Tatsache sind sich die Verhandlungsdelegierten ohne Zweifel bewusst, auch wenn sie in wohlformulierten

Erklärungen darüberhinwegreden. Sehr oft verteidigen sie Globalstrategien, um letztlich nationale Partikularinteressen zu verfolgen.

Solange die einzelnen Regierungen - aus welchen Gründen auch immer - nicht in der Lage oder willens sind, von ihren bisherigen nationalen Agrarpolitiken abzuweichen, muss man sich bei der Neugestaltung des weltweiten Agrarhandels mit kleinen Schritten bescheiden. Wichtig ist aber dabei, dass diese kleinen Schritte nicht in eine falsche Richtung gehen, sondern sich stets nach den Prinzipien eines marktwirtschaftlich funktionierenden Welthandels ausrichten.

## Literaturverzeichnis

Cline Wiliam R., "Reciprocity": A New Approach to World Trade Policy? Institute for International Economics, Washington, DC, 1982

Dam Kenneth W., The GATT, Law and International Economic Organization, Chicago und London 1970

Finger J.Michael und Olechowski Andrej (Hrsg.), The Uruguay Round, A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations, A World Bank Publication, Washington, D.C., 1987

Fitchett Delbert, Agriculture, in: Finger/Olechowski, S.162-170

GATT, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (Vertragstext), in: BISD Volume IV (englische Fassung) und Senti R. 1986, S.371ff. (deutsche Fassung)

GATT, International Trade, Genf (jährlich)

GATT, Basic Instruments and Selected Documents (BISD)

GATT, Multilateral Trade Negotiations, MTN.GNG/NG13/W4, vom 10.6. 1987 (GATT Dispute Settlement System)

GATT, Montreal Meeting of the Trade Negotiations Committe, NUR 023, vom 14.12.1988, MTN.TNC/7

GATT, Multilateral Trade Negotiations, MTN.GNG/NG7/W/18/Add.1, vom 10.10.1988 (Article XXV:5, Waiver Power)

Haberler Gottfried, Der internationale Handel, Berlin 1933

Hartwig B. und Tangermann S., Die Stellung des Agrarhandels im GATT am Beginn der Uruguay-Runde, in: Agrarwirtschaft 36(1987)3, S.69-80

Hathaway Dale E., Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules, Institute for International Economics, Washington, DC, 1987

Hilf Meinrad und Reinhard Rolf, Das "Neue Instrument" der EG, in: RIW-Recht der Internationalen Wirtschaft, April 1985/Heft 4, S.297-311

Institute for International Economics Washington und Institute for Research on Public Policy Canada (Hrsg.), Reforming World Agricultural Trade, 1988

Jackson John H., World Trade and the Law of GATT, Indianapolis, Kansas City und New York 1969

Kock Karin, International Trade Policy and the GATT 1947-1967, Stockholm 1969

Küng Emil, Das Allgemeine Abkommen über Zölle und Handel (GATT), Zürich und St.Gallen 1952

OECD, National Policies and Agricultural Trade, Paris 1987

Quambusch Liesel, Nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Köln 1976

Senti Richard, Internationale Rohprodukteabkommen, Diessenhofen 1978

Senti Richard, GATT, System der Welthandelsordnung, Zürich 1986

US, Public Law 87-794 vom 11.10.1962 (Trade Expansion Act of 1962)

Anschrift des Verfassers:
Prof. Dr. Richard Senti
Institut für Wirtschaftsforschung
Weinbergstrasse 35
ETH-Zentrum
CH-8092 Zürich