

## **ZIEL: ZOLLTARIF - NULL**

Zusammenfassung des Referats von Dr. Luzius Wasescha  
Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge  
Botschafter und Chefunterhändler der Schweiz in den WTO-Verhandlungen  
gehalten an der Delegiertenversammlung der Arbeitsgemeinschaft der  
Schweizerischen Getränkebranche (ASG)  
am 12. Juni 2003 in Interlaken

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir haben für heute eine provokative Fragestellung: die schrittweise Liberalisierungsmethode der WTO führt tatsächlich einmal zu einem Nullzoll auch für alle Getränke. Die Frage sollte ergänzt werden mit dem Zusatz: Wie und Wann?

Zuerst möchte ich Sie jedoch über den Stand der WTO-Verhandlungen orientieren und hoffe, von der Diskussion mit Ihnen zahlreiche zusätzliche Impulse für eine erfolgreiche Verteidigung der Schweizer Anliegen in der WTO zu erhalten.

## **WIE WAR ES MIT DER LANDWIRTSCHAFT BEI DER GRÜNDUNG DES ALTEN GATT, 1947?**

Die Methode der schrittweisen Liberalisierung des Handels war bei Beginn des GATT auch für die Landwirtschaft vorgesehen. Innerhalb von 10 Jahren haben aber die USA für ihre sensiblen Bereiche (Baumwolle, Erdnüsse, Zucker, Geflügel, usw.) Ausnahmen verlangt und die EWG (heute EU) hat ihre gemeinsame Landwirtschaftspolitik am GATT vorbei aufgebaut. Mit dem EG-Beitritt Grossbritanniens (1973) verloren plötzlich Australien und Neuseeland ihren traditionellen Exportmarkt. Diese Frustration führte zur aggressiven Vereinigung der Agrarexporteure, wie Australien, Argentinien, Brasilien, Südafrika usw., die sog. CAIRNS-Gruppe. Sie haben sich den Agrarfreihandel zum Ziel gesetzt.

## **WAS PASSIERTE IN DER URUGUAY-RUNDE?**

Nach 8 Jahren Verhandlungen einigte man sich 1994 auf eine Methode zur schrittweisen Öffnung der Agrarmärkte und auf einen Abbau von handelsverzerrenden Subventionen. Man einigte sich ferner ab 2000 die nächsten Reformschritte auszuhandeln (*Folie 1*).

## **WO STEHEN WIR HEUTE?**

In der Nacht vom 31. März auf den 1. April 2003 hätten sich die WTO-Mitglieder auf Modalitäten für das Erreichen der in Doha (November 2001) formulierten Verhandlungsziele einigen sollen:

- substantielle Verbesserungen beim Marktzutritt;
- substantieller Abbau der handelsverzerrenden Inlandstützung;
- Abbau (im Hinblick auf deren Eliminierung) aller Formen von Exportsubventionen.

## **WARUM WAR EINE EINIGUNG AM 31. MÄRZ 2003 NICHT MÖGLICH?**

Die Agrarexporteure versuchten Druck auszuüben auf alle anderen WTO-Mitglieder und auf den Vorsitzenden der Verhandlungen, Stuart Harbinson. Seine Vorschläge übernahmen die Stossrichtung der USA und der CAIRNS-Gruppe (den Hauptteil der Agrarreform in dieser Runde). Das war für viele wie die EU, Japan und die Schweiz ganz einfach inakzeptabel.

Die Vorschläge von Stuart Harbinson enthielten nur vage Hinweise, jedoch keine Modalitäten zur Multifunktionalität.

Stuart Harbinson nannte bereits in seinem ersten Entwurf sehr hohe Abbauzahlen (*Folien 2 +3*).

## WER SIND DIE GEGENSPIELER?

### Les positions principales

- Les pays du **Groupe Cairns** (la plupart des exportateurs nets, notamment le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, divers Etats d'Amérique du Sud et d'Asie du Sud-Est ainsi que l'Afrique du Sud) et, dans une moindre mesure, les Etats-Unis, s'engagent en faveur d'une libéralisation du commerce agricole. Ils demandent des règles plus sévères et des restrictions concernant les instruments de soutien et de protection, afin de remédier aux distorsions du commerce qui caractérisent selon eux les marchés agricoles mondiaux.
- Le **groupe des «multifonctionnalistes»** (l'UE, le Japon, la Corée, la Norvège, l'île Maurice et la Suisse) insistent sur la nécessité de traiter les «considérations autres que d'ordre commercial» de façon adéquate afin d'atténuer l'éventuel impact négatif d'une libéralisation rapide des marchés agricoles. Ils sont soutenus

par les pays en transition et, dans une certaine mesure, par des pays comme l'Israël et le Taiwan.

- Les **pays en voie de développement** ne forment pas un front uni. Leurs divers intérêts sont représentés dans plusieurs sous-groupes (exportateurs compétitifs, pays les moins avancés, petites îles, économies vulnérables, pays sans accès à la mer, pays endettés, pays importateurs nets de denrées alimentaires, pays producteurs/exportateurs d'un seul produit). Leur influence a beaucoup augmenté depuis l'Uruguay Round et une conclusion des négociations n'est plus pensable sans que leurs intérêts soient pris en compte.

## **WTO: Die Verhandlungen über die Modalitäten im Bereich Landwirtschaft**

Das Verhandlungsmandat von Doha<sup>1</sup> baut auf der Grundlage des Artikels 20 des Agrarabkommens<sup>2</sup> sowie der Eingaben der WTO-Mitglieder auf und enthält darüber hinaus gewisse materielle und zeitliche Vorgaben sowie einen Auftrag zur besonderen Beachtung der Anliegen der Entwicklungsländer und zur Berücksichtigung der sogenannten

---

<sup>1</sup> Vgl. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm)

<sup>2</sup> Im Artikel 20 des Agrarabkommens verpflichteten sich die Mitglieder zu weiteren Reformen in den Bereichen Marktzutritt, Inlandstützung, allen Formen von Exportsubventionen unter der Berücksichtigung der speziellen Behandlung der Entwicklungsländer und unter Berücksichtigung der nicht handelsbezogenen Anliegen (darunter versteht die Schweiz die multifunktionellen Aufgaben der Landwirtschaft).

nicht handelsbezogenen Anliegen (darunter versteht die Schweiz die Multifunktionalität). Das Mandat von Doha bezweckt eine Fortsetzung des Reformprozesses der Uruguay-Runde und schliesst eine völlige Integration des Agrarhandels in die allgemeinen WTO-Bestimmungen aus. Die Minister verpflichteten sich auf eine substantielle Verbesserung des Marktzutritts, auf Reduktionen bei allen Formen von Exportsubventionen im Hinblick auf deren Aufhebung und auf eine substantielle Reduktion der handelsverzerrenden Inlandstützung (sog. drei Pfeiler). Die Schweiz war und ist bereit, diesen Reformprozess fortzusetzen, dies unter Berücksichtigung der multifunktionellen Aufgaben der Landwirtschaft.

Bis zum 31. März 2003 hätten die Modalitäten für die Verhandlungen in den einzelnen Bereichen festgelegt werden sollen. Dabei geht es darum, dass sich die Mitglieder auf die Liste derjenigen Bereiche einigen, über die verhandelt wird. Diese Liste umfasst die Reduktionsprozentzahlen für Zölle, für die handelsverzerrende Inlandstützung und für die Exportsubventionen sowie die Bestimmungen des Agrarabkommens, die abgeändert werden sollen.

## **WIE SIEHT DER HARBINSONS-VORSCHLAG IM DETAIL AUS?**

### **Der revidierte Vorschlag des Vorsitzenden des Agrarkomitees**

Am 18. März unterbreitete der Vorsitzende des Agrarkomitees, Stuart Harbinson, die Revision seines Entwurfes für Verhandlungsmodalitäten. Im ersten Entwurf der Modalitäten vom 12./17. Februar 2003 gingen aus Schweizer Sicht insbesondere die Abbauzahlen im Bereich Marktzutritt zu weit, und die multifunktionellen Aspekte der Landwirtschaft wurden ungenügend berücksichtigt. Der revidierte Vorschlag bringt keine massgeblichen Änderungen.

Im Folgenden die für die Schweizer Agrarpolitik wichtigsten Elemente des revidierten Vorschlags:

Die Anliegen der Multifunktionalität (NTCs), die ausserhalb des Agrarabkommens liegen sind wiederum nur in einem sehr allgemein-verbindlichen Satz [further consider NTCs and other market access issues] mit dem Zusatz, dass diese schon in den Vorschlägen berücksichtigt wurden und zwar nicht nur beim Marktzutritt. Es fehlt nach wie vor eine Aufzählung dieser und insbesondere Vorschläge für Modalitäten von für uns und die EU wichtigen geographischen Herkunftsangaben, das Labelling von Produktionsmethoden und die Sicherheit der Nahrungsmittel. Das Tierwohl, eine weitere Forderung der Schweiz und der EU im Namen der NTCs, wurde in den Änderungsvorschlägen der Green Box berücksichtigt. Ebenso wurde ein Vorschlag im ersten Modalitätenpapier wieder rückgängig gemacht, der die Kompensation von Einkommensverlust infolge höherer Umweltauflagen nicht mehr erlaubt hätte.

Die Implementierungsperioden für Industrieländer beträgt generell 5 Jahre (10 Jahre bei der gänzlichen Abschaffung der Exportsubventionen) und für Entwicklungsländer 10 Jahre. **Schweizer Vorschlag: mindestens 6 Jahre.**

Ausgangsniveau für Reduktionen: Es handelt sich ausser bei den Zollkontingenten, wo der aktuelle Konsum eines bestimmten Produktes massgebend ist, immer um die in der WTO gebundenen (und nicht die angewandten) Zölle oder Subventionsplafonds. Vorleistungen, die Mitglieder seit der Uruguay-Runde erbracht haben, werden somit berücksichtigt. **Entspricht dem Schweizer Vorschlag.**

### **Marktzutritt:**

- A) Zölle: Die zwei bekannten Ansätze „Zollharmonisierungsformel“ (Swiss Formula) und „Uruguay Round Formula“ mit durchschnittlichen und minimalen Reduktionsprozentzahlen wurden wie folgt miteinander kombiniert:

*Ad valorem* Zölle von über 90% sollen im Durchschnitt um 60% und im Minimum um 45% gekürzt werden;

*Ad valorem* Zölle von zwischen 90% und 15% sollen im Durchschnitt um 50% und im Minimum um 35% ge-

kürzt werden;

*Ad valorem* Zölle von unter 15% sollen im Durchschnitt um 40% und im Minimum um 25% gekürzt werden;

***Schweizer Vorschlag: Formel der Uruguay-Runde mit Zollabbau von 36% im Durchschnitt und 10% im Minimum. EU-Vorschlag: 36% im Durchschnitt und 15% im Minimum.***

Die Formel soll auch auf die EL angewandt werden, wobei diese strategische Produkte bestimmen können, auf denen die Zollreduktion nur um 10% im Durchschnitt und um 5% im Minimum gekürzt werden müssten. Die Zolllsenkungen sollen höher sein für verarbeitete Produkte als für die entsprechenden Rohstoffe damit die Zolleskalation reduziert würde. Eine Umwandlung aller spezifischen und gemischten Zölle in Wertzölle wird nicht verlangt. Dennoch nimmt der Druck für eine Umwandlung in letzter Zeit stark zu.

- **B) Zollkontingente:** Die Zollkontingente sollen mindestens 10% (bisher 5%) des aktuellen Konsums betragen. Für einen Viertel der Zollkontingente wäre eine Erhöhung auf nur 8% des Konsums erlaubt wenn für einen weiteren Viertel des Konsums die Zollkontingente auf 12% erhöht würde. Der Druck der Agrarexporture ist gerade hier sehr gross. Die Kontingentszoll-

ansätze müssten nicht verändert werden ausser für tropische Produkte und für Zollkontingente, die zu weniger als 65% ausgeschöpft werden. Alle Methoden sollen gewissen Kriterien genügen. Die Inandleistung soll explizit verboten werden, die Versteigerung wird nicht explizit erwähnt und ist somit als Methode nicht verboten. **Schweizer sowie EU-Vorschlag: Keine Ausdehnung der Zollkontingente.**

- C) Agrarsonderschutzklausel: Dies soll bis am Ende der Implementationsperiode für Industrieländer abgeschafft werden und für die Entwicklungsländer in ev. etwas vereinfachter Form eingeführt werden. **Schweizer sowie EU-Vorschlag Vorschlag: Beibehaltung der heutigen Sonderschutzklausel.**
- D) Präferenziellen Zollsysteme und –abkommen: Die nominalen Werte der Zollpräferenzen gegenüber EL sollen beibehalten werden, eine speziell starke Liberalisierung soll für tropische Früchte stattfinden. Weiter soll die Zolleskalation dadurch reduziert werden, dass die Zollreduktionen auf dem verarbeiteten Produkt höher ausfallen müssen als auf dem entsprechenden Rohprodukt. Der Vorsitzende schlägt in seinem zweiten Draft einen Koeffizienten von 1,3 vor.

## Exportwettbewerb:

- A) Exportsubventionen: Es wird eine Formel vorgeschlagen, die zu Beginn der Implementierungsperiode stärkere Senkungen zur Folge hätte als gegen das Ende der Periode. Für 50% der Produkte mit Exportsubventionen müssten diese stark handelsverzerrenden Subventionen nach 5 Jahren und für die restlichen 50% der Produkte nach 10 Jahren abgeschafft werden. Die Forderung der Schweiz nach Modulationsmöglichkeiten wurde somit teilweise berücksichtigt.  
**Schweizer Vorschlag: Abbau um 55%. EU-Vorschlag: Abbau um 45%.**
- B) Exportkredite: Hierzu werden spezifische Disziplinen vorgeschlagen um gleich lange Spiesse zwischen Europa (Exportsubventionen) und Nordamerika (Exportkredite) zu schaffen.
- C) Nahrungsmittelhilfe: Nahrungsmittelhilfe soll, damit die Exportsubventionsdisziplinen nicht umgangen werden können, nur in nicht rückzahlbarer Form gemacht werden. **Auch die anderen Schweizer und EU-Vorschläge wurden berücksichtigt.**
- D) Exportierende Staatshandelsunternehmen: Eine Umgehung der Exportsubventionsverpflichtungen wird verboten und auch die Pflicht, an nur eine Exporthan-

delsfirma zu liefern (z.B.: Canada Wheat Board).

- E) Exportrestriktionen: Diese müssen auf dem Status Quo eingefroren werden. Nichttarifarisches Restriktionen müssen jedoch nicht tarifziert und/oder abgebaut werden. ***Ist weniger restriktiv als von der Schweiz vorgeschlagen.***

### **Inlandstützung:**

Die jetzige Struktur mit den 3 Boxen steht weiterhin zur Diskussion (wie bisher 3 Boxen wie es die „friends of NTCs verlangen“ oder nur noch 2 Boxen, wie es die USA und die Cairns-Gruppe verlangten).

- A) Green Box: Alle Kategorien sollen beibehalten werden, wobei einige Präzisierungen eingeführt werden sollen, die vor allem gegen die in der neuen Farm Bill angewandten Tricks (wie der Veränderung der Basisperioden) zielen. Höherer Produktionsstandards im Tierwohl (nicht jedoch im Food Safety-Bereich) sollen kompensiert werden können. ***Dies entspricht dem Schweizer Vorschlag.***
- B) Art. 6.2 für die Entwicklungsländer (keine Abbaupflichtung für gewisse Stützungsmaßnahmen) soll beibehalten und ausgeweitet werden.

- C) Blue Box: Die darin enthaltenen Direktzahlungen sollen um 50% reduziert werden oder in die Amber Box überführt werden.
- D) Amber Box: Die produktgebundene Stützung soll um 60% reduziert werden. Eine tiefere Aggregationsstufe (z.B. Produktstufe) soll nicht eingeführt werden wie es die Cairns-Gruppe verlangte. Die *de minimis* für Industrieländer soll von 5% auf 2,5% reduziert und für EL bei 10% belassen werden. Bei der Kalkulation der AMS-Stützungsmasses soll neu die Inflation berücksichtigt werden können. **Schweizer Vorschlag: Abbau um 30%. EU-Vorschlag: Abbau um 55%.**
- E) Friedensklausel: Es fehlt die Verlängerung der Friedensklausel (Nichtangreifbarkeit der korrekt notifizierten Inlandstützungsmassnahmen im Rahmen des WTO-Streitschlichtungsverfahrens ab 1. Januar 2004). **Schweizer sowie EU-Vorschlag: Verlängerung der Friedensklausel.**

## UNSERE WÜRDIGUNG

Wir bedauern, dass der Verhandlungsvorsitzende Stuart Harbinson die Forderung von 75 Ländern nicht beachtet hat, die Zollreduktionsformel der Uruguay Runde (-36% im

Durchschnitt und –10% oder –15% im Minimum) zu übernehmen.

Wir stellen mit Erstaunen fest, dass der zweite Vorschlag über die Modalitäten immer noch keine Modalitäten über die Regeln inklusive der Umsetzung der Multifunktionalität (verbessertes Schutz geographischer Herkunftsangaben, bessere Möglichkeiten der Information der Konsumenten) enthält.

Wir anerkennen gewisse punktuelle Verbesserungen im Bereich der Direktzahlungen (Tierwohl und Umwelt), die auf einem Schweizer Vorschlag basieren.

Da sich der neue Text von der ersten Version nicht stark unterscheidet und somit die Erwartungen der Agrarexporture bestätigt, sind wir der Meinung, dass der Text fundamental geändert werden müsste, sollte er als Verhandlungsgrundlage dienen und dies sowohl in der Stossrichtung wie im Inhalt (Regeln und Reduktionszahlen).

Der Pfeiler Marktzutritt ist der für uns grundsätzlich schwierigste Bereich. Die erste Version des Modalitätenpapiers zielt im Ansatz und in den Zahlen über unsere Möglichkeiten hinaus. Der im Pfeiler Inlandstützung vorgeschlagene Ansatz ist vertretbar aber die Reduktionszahlen sind zu hoch. Beim Pfeiler Exportwettbewerb weicht der Vorsitzende von unserem Verständnis des Doha-Mandates ab, dass

eine Eliminierung der Exportsubventionen erst nach der nächsten Runde bevorsteht.

Die Erfolgchancen in allen anderen Bereichen der Doha-Verhandlung (u.a. Dienstleistungen, nicht landwirtschaftliche Güter) würden weder ökonomisch noch politisch ein Gleichgewicht zu derart hoch gestellten Erwartungen schaffen. Das Gleichgewicht muss somit teilweise innerhalb des Agrarabkommens und der damit verbundenen NTCs gefunden werden. Einige NTCs liegen allerdings ausserhalb des Agrarabkommens wie die geographischen Herkunftsangaben, das Labelling von Produktionsmethoden und die Sicherheit der Nahrungsmittel. Immerhin bleiben unsere NTCs, die durch Green Box-Instrumente abgedeckt sind, unangetastet, neu soll auch die Kompensation höherer Tierwohlstandards explizit durch solche Instrumente möglich sein.

Wir nehmen mit Besorgnis zur Kenntnis, dass der Verhandlungsvorsitzende tendenziell versucht, die Entwicklungsländer zufrieden zu stellen, damit sich die Suche nach einem Kompromiss einzig zwischen den Agrarexporteurinnen und –importeurinnen der Industrieländer beschränkt. Damit schwinden Koalitionsmöglichkeiten unter Vertretern der verletzlichen Landwirtschaften aus dem Norden und Süden. Ein denkbar unvorteilhaftes Szenario für die Schweiz wäre eine Einigung zwischen der EU und den USA in etwa in die vom Verhandlungsvorsitzenden in seinem Vorschlag gezeichnete

ten Richtung. Die Schweiz (immerhin elftgrößter Agrarimporteur der Welt) wäre dann zusammen mit einigen wenigen anderen Mitgliedern mit vergleichbaren Interessen ganz allein.

**Die Schweizer Position kurz zusammengefasst: Keine radikale Reform in einem Schritt, die Resultate dürfen sich nicht auf den verbesserten Marktzutritt allein beschränken, paralleler Ausbau der Instrumente für die Umsetzung der Multifunktionalität.**

Das Ambitionsniveau sollte deshalb unter das von Harbinson vorgeschlagene gedrückt werden. Alle heute angewandten Schutz- und Stützungsinstrumente sollen grundsätzlich beibehalten werden können. Eine Fortführung der Friedensklausel müsste sichergestellt werden.

## **WIE SOLL ES WEITERGEHEN?**

Am 31. März wurde im Prinzip akzeptiert, dass die Arbeiten auf technischer Ebene weitergehen würden. Diese wurden bis heute in zahlreichen Sitzungen fortgeführt, allerdings sind nur sehr kleine Fortschritte zu verzeichnen.

Bis zur Ministerkonferenz in Cancun (Mexico) vom 10.-14. September 2003 sind noch zwei Verhandlungswochen vorgesehen. Weiter wird es noch zwei informelle Mini-

Ministerkonferenzen in Sharm El-Sheikh und in Kanada geben, zu denen auch die Schweiz eingeladen ist. Einer der Schwerpunkte, der von den Ministern informell diskutiert werden wird sind die Agrarverhandlungen und ein möglicher Weg aus der blockierten heutigen Situation.

Die politische Dimension der Verhandlungen muss zwischen den Hauptstädten der Akteure diskutiert werden. Aus unserer Sicht ist es notwendig auf allen Stufen und bei allen Gelegenheiten in Erinnerung zu rufen, dass wir nur bei ausgewogenen Forderungen der Exporteure zu einem ausgewogenen Gesamtpaket in der Runde kommen werden. Ein Kahlschlag der Landwirtschaft zugunsten der andern Themen kann und wird es nicht geben.

**Auch wegen dieser von der WTO auf uns zukommenden Herausforderungen erachten wir die Weiterführung des Agrarreformprozesses auch nach dem Jahre 2007 als notwendig. Ich bin davon überzeugt, dass es ein Gleichgewicht geben kann zwischen einem massvollen Zollabbau und**

- einem besseren Schutz unserer geographischen Herkunftsangaben mittels der Einrichtung eines WTO-Registers für Weine und Spirituosen oder auch eine Ausdehnung des Schutzes, den wir heute für Weine und Spirituosen kennen, auf alle anderen Güter

- Deklarationsmöglichkeiten von Produktionsmethoden
- der rechtlichen Absicherung unserer Direktzahlen und insbesondere derjenigen Direktzahlungen, die unsere Pflanzen- und Tierproduzenten für die höheren Kosten infolge der höheren Umwelt- und Tierschutzstandards entgelten sollen.

**Ich kann Ihnen versichern, dass wir uns mit aller Kraft für ein ausgeglichenes Paket einsetzen, die Sorgen sowohl der Schweizer Bauern als auch der Importeure ernst nehmen.**

\* \* \*