



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Die Agrarverhandlungen Österreichs im GATT“

Verfasser

Dipl.Ing. Walter Kucera

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 312

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Diplomstudium Geschichte

Betreuerin / Betreuer:

Univ.Prof. DDr. Dieter Stiefel

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich meiner Tochter, Frau Mag.^a Claudia Kucera, für ihre engagierte und kritische Tätigkeit als Lektorin und als Beraterin in technischen Angelegenheiten danken. Sie hat auch zum Layout dieser Arbeit Wesentliches beigetragen.

Meiner Partnerin, Rosmarie Javurek, möchte ich besonders danken für ihre Toleranz und ihr Verständnis für all die Zeit, die ich diesem Studium und dieser Diplomarbeit widmete. Sie hat damit auf gemeinsame Zeit verzichtet, aber mich nie spüren lassen, dass ich dadurch auch ihr Leben beeinflusst habe.

Vorbemerkung

Der Autor hat durch Jahrzehnte in der Interessensvertretung der Landwirtschaft auf Bundesebene, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, die Positionen der Landwirtschaft auf dem Gebiet des Außenhandels entwickelt und beeinflusste damit jene der Regierungsstellen.

Die Einbeziehung der Sozialpartner in den interministeriellen Koordinierungsprozess war dafür die Voraussetzung. Dies ging bis zur regelmäßigen Teilnahme an den Verhandlungen des Agrarkomitees des GATT und seinen entscheidenden Ministertagen. Damit wurde wesentlich zum Verständnis der Zusammenhänge mit der allgemeinen internationalen Lage beigetragen. Erst dadurch wurde die Formulierung der Konzessionen Österreichs durch die Interessenvertretungen der Wirtschaft und der Landwirtschaft selbst wesentlich erleichtert und gefördert.

Nach seiner Pensionierung begann der Verfasser das Diplomstudium der Geschichte.

Die Vorlesungen von Herrn Universitätsprofessor DDr. Dieter Stiefel über verschiedene Themen der jüngeren Wirtschaftsgeschichte ließen den Entschluss reifen, bei der Auswahl des Themas für eine Diplomarbeit die persönliche Berufserfahrung zu nutzen. Wesentlich dafür war die Erkenntnis, dass diese Thematik bisher nur in Bezug auf einzelne Runden oder Themen aber stets ohne Berücksichtigung des Gesamtzusammenhanges der Agrarverhandlungen mit den sonstigen sowie den vom GATT-Vertrag vorgegebenen Grundlagen und ihren Konsequenzen behandelt worden war. Dieser Aspekt steht im Mittelpunkt dieser Arbeit.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	1
1.1	Inhaltliche Eingrenzungen	3
1.2	Begriffsklärungen und Definitionen	4
2	Der Weg zum GATT	5
2.1	Seine Vorgeschichte	5
2.2	Die Entwicklung der Havanna-Charta	6
3	Das Protokoll über die provisorische Inkraftsetzung des GATT	7
3.1	Seine Zielsetzung	7
3.2	Die Bedeutung des Protokolls über die vorläufige Anwendung des GATT	9
3.2.1	Die "grand father clause"	9
3.2.2	Die mengenmäßigen Beschränkungen	9
4	Der GATT-Vertrag	10
4.1	Allgemeines	10
4.2	Die Rolle und das Funktionieren des GATT	10
4.3	Ausgewählte Vertragsbestimmungen	11
4.3.1	Artikel I (Allgemeine Meistbegünstigung)	11
4.3.2	Artikel II (Listen der Zugeständnisse)	12
4.3.3	Artikel XI (Allgemeine Beseitigung von quantitativen Beschränkungen)	12
4.3.4	Artikel XII (Beschränkungen zum Schutze der Zahlungsbilanz)	13
4.3.4.1	Die Ausgangslage	13
4.3.4.2	Die Bestimmungen zu den Einfuhrrestriktionen aus Zahlungsbilanzgründen	13
4.3.5	Art. XVI (Subventionen)	14
4.3.6	Art. XX (Allgemeine Ausnahmen)	14

4.3.7	Art. XXIII (Schutz der Zugeständnisse)	15
4.3.8	Art. XXIV (Freihandelsabkommen und Zollunion)	15
4.3.9	Art. XXVIIIbis (weitere Zollverhandlungen)	16
5	Die „Landwirtschaft“ und das GATT	16
6	Der Einfluss der USA auf das GATT	17
6.1	Allgemeines	17
6.2	Der US-Kongress und die internationalen Handelsvertragsverhandlungen	17
6.3	Das Verhandlungsmandat des US-Präsidenten und die „fast-track-procedure“	18
6.3.1	Das Verhandlungsmandat für den US-Präsidenten	18
6.3.2	Die „fast track procedure“	18
6.4	Eine Kurzdarstellung der US-Agrarpolitik vor Gründung des GATT	19
6.5	Die Section 22 des Agricultural Adjustment Act Amendment	20
6.6	Die späteren Agrargesetzgebungen der USA und die Section 22	20
6.7	Die USA und die GATT-Bestimmungen über quantitative Beschränkungen	21
6.8	Die USA und die Initiative zur Eröffnung neuer GATT-Runden	22
6.9	Die Grundhaltung der USA zur europäischen Integration	23
7	Der US-Agrar-„waiver“	23
7.1	Seine Vorgeschichte	23
7.2	Die Reaktion der GATT- Staaten	24
7.3	Die Reaktion der USA	24
7.4	Die Auswirkungen des US-Agrar“waivers“ auf die GATT-Agrarverhandlungen	25
8	Zu den GATT-Verhandlungsrunden	26
8.1	Allgemeines	26
8.2	Von den GATT-Runden erfasste Warenvolumina	26
8.3	Die Verhandlungsrunden vor dem Beitritt Österreichs zum GATT	27

9	Die Verhandlungsrunde von Torquay (1950)	27
9.1	Ihr Umfeld	27
9.2	Der Verhandlungsverlauf der Runde von Torquay	28
9.3	Ihre Ergebnisse	28
10	Die Verhandlungsrunde von Genf (1955)	29
10.1	Die Ausgangslage	29
10.2	Der Verhandlungsverlauf der Runde von Genf	30
10.3	Ihre Ergebnisse	30
11	Der Versuch der Aufarbeitung unerledigt gebliebener Materien	31
12	Die Dillon-Runde (1961/62)	33
12.1	Die Ausgangslage	33
12.2	Der Verhandlungsverlauf der Dillon-Runde	33
12.3	Die Ergebnisse	34
13	Exkurs: Die Entwicklungsländer und das GATT	35
14	Die Kennedy-Runde (1964 - 1967)	36
14.1	Ihre Ausgangslage und ihr Umfeld	36
14.1.1	Erste Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik	37
14.1.2	Die EFTA und die GATT-Verhandlungen	38
14.2	Der Verhandlungsverlauf der Kennedy-Runde	38
14.2.1	Das Verhandlungsmandat von Präsident Kennedy	38
14.2.2	Die Verhandlungen	39
14.2.3	Die Unterschiede in den Zollstrukturen der USA und der EWG	39
14.2.4	Der Verhandlungsforgang im Bereich „Landwirtschaft“	40
14.2.4.1	Die Präsentation von weiter reichenden Konzepten für den Agrarbereich	41
14.3	Die Ergebnisse der Kennedy-Runde	42

14.3.1	Allgemeines	42
14.3.2	Die Zollkonzessionen der EG und der USA	43
14.3.2.1	Die Zollkonzessionen der EG	44
14.3.2.2	Die Zollkonzessionen der USA	44
14.3.3	Die zusätzlichen Vereinbarungen aus der Kennedy-Runde	45
14.3.3.1	Die Ergänzung des GATT-Vertrages durch den Teil IV	45
14.3.3.2	Das Abkommen über Antidumpingmaßnahmen	45
14.3.3.3	Das Baumwolltextilabkommen	46
14.3.3.4	Der Beschluss zum Ausbau des GATT-Sekretariats	46
14.3.3.5	Das Weizenabkommen	46
14.3.3.6	Die „Food Aid-Convention“	47
15	Die Verhandlungsrunde von Tokio (1973 – 1979)	47
15.1	Ihre Vorgeschichte und ihr Umfeld	47
15.2	Der Verhandlungsverlauf der Runde von Tokio	50
15.2.1	Ihre Ziele	50
15.2.2	Die wichtigsten Problemfelder	51
15.2.3	Die Verhandlungen über Industrie- und Landwirtschaftsthemen	51
15.2.4	Die Verhandlungen im Bereich der Zölle	52
15.2.5	Die Verhandlungen über nicht-tarifäre Bereiche	53
15.2.6	Die Bedrohung des Fortbestandes des GATT	53
15.3	Die Ergebnisse der Tokio-Runde	54
15.3.1	Ein Überblick	54
15.3.2	Die Zollsenkungen der Tokio-Runde	55
15.3.3	Ergänzung des Art. XVI und das Abkommen über Subventionen	55
15.3.4	Die „enabling clause“	56
15.3.5	Die plurilateralen Abkommen der Tokio-Runde	56
15.3.6	Die Landwirtschaft und die Ergebnisse der Tokio-Runde	57
15.3.6.1	Die Auswirkungen auf den Außenschutz	57
15.3.6.2	Die Internationale Übereinkunft über Milcherzeugnisse	57
15.3.6.3	Das Übereinkommen über Rindfleisch	58
16	Die Verhandlungsrunde von Uruguay (1986 - 1994)	59
16.1	Ihre Vorgeschichte und ihr Umfeld	59

VIII

16.1.1	Zweifel an der Sinnhaftigkeit des GATT	59
16.1.2	Das wirtschaftliche Umfeld der Uruguay-Runde	60
16.1.3	Der Weg zur Uruguay-Runde	60
16.1.4	Die OECD und die Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde	62
16.2	Der Verhandlungsverlauf der Uruguay-Runde	63
16.2.1	Ihre Ziele	63
16.2.2	Vorschlag zur Veränderung der Agrarpolitik der USA	63
16.2.3	Einflüsse aus dem GATT-Streitschlichtungsverfahren	64
16.2.4	Die Cairns-Gruppe	64
16.2.5	Die Junktimierung von Verhandlungsthemen	65
16.2.6	Die Entwicklung der Positionen im Agrarbereich	65
16.2.6.1	Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)	70
16.2.7	Das Blair-House-Agreement	72
16.2.7.1	Würdigung des Inhaltes des Blair-House-Agreements	73
16.3	Die Ergebnisse der Uruguay-Runde	75
16.3.1	Vorbemerkungen	75
16.3.2	Die Beendigung des GATT und die Gründung der WTO	75
16.3.3	Die WTO-Abkommen	76
16.3.3.1	Die Übereinkünfte der Uruguay-Runde im Bereich Landwirtschaft	77
16.3.3.1.1	Das WTO- Agrarabkommen	77
16.3.3.1.1.1	Vorbemerkungen	77
16.3.3.1.1.2	Der Inhalt des Landwirtschaftsabkommens	78
16.3.3.1.2	Das Abkommen über sanitäre und phythosanitäre Maßnahmen	81
16.3.3.1.3	Die Abkommen über Rindfleisch und Milcherzeugnisse	81
17	Konkretisierung von Verhandlungsergebnissen am Beispiel der EG	81
17.1	Tarifizierung	82
17.2	Marktzutritt	83
17.3	Senkung der „internen Stützung“	83
17.4	Exportsubventionen	84
18	Die internationale Rolle Österreichs	85
18.1	Österreich als Kleinstaat	85

18.2	Österreichs Beitritte zu multilateralen Organisationen	85
18.3	Österreich und die EWG	86
18.4	Die österreichische Landwirtschaft und die EFTA	87
19	Die Entwicklung der österreichischen Landwirtschaft	88
19.1	Die Lage nach dem 2. Weltkrieg	88
19.2	Die Nachfolge der Reichsnährstandsordnung	89
19.3	Die Strukturveränderungen der österreichischen Landwirtschaft	90
19.4	Die Entwicklung der landwirtschaftlichen Erzeugung	91
19.5	Der Außenhandel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen	92
19.5.1	Der agrarische Außenhandel mit den Oststaaten	94
20	Ziele der österreichischen Agrarpolitik	94
21	Die Instrumente Österreichs zur Beeinflussung des landwirtschaftlichen Außenhandels	96
21.1	Die behandelten Materien	96
21.2	Das Außenhandelsgesetz (BGBl. Nr. 226/1956)	96
21.3	Das Preisregelungsgesetz (BGBl. Nr. 194/1950)	97
21.4	Die Wege zum Marktordnungsgesetz	98
21.4.1	Seine Vorläufer	98
21.4.2	Das Marktordnungsgesetz (BGBl. Nr. 276/1958)	99
21.5	Das Qualitätsklassengesetz (BGBl. Nr. 161/1967)	100
21.6	Das Zucker-, Stärke-, Ausgleichsabgabe- und das Geflügelwirtschaftsgesetz	101
21.6.1	Allgemeines	101
21.6.2	Das Zucker-, Stärke- und das Ausgleichsabgabegesetz	102
21.6.2.1	Ihr Geltungsbereich	102
21.6.2.2	Das Zuckergesetz (BGBl. Nr. 218/1967)	103
21.6.2.3	Das Stärkegesetz (BGBl. Nr. 217/1967)	104
21.6.2.4	Das Ausgleichsabgabegesetz (BGBl. Nr. 219/1967)	104
21.6.3	Das Geflügelwirtschaftsgesetz (BGBl. Nr. 135/1969)	106
21.6.4	Das österreichische Lebensmittelrecht	108

22	Österreich und das GATT	108
22.1	Der Beitritt Österreichs zum GATT	108
22.2	Die „grand-father-clause“ und österreichische Gesetze	109
22.3	Die GATT-rechtlichen Problematiken von österreichischen Gesetzen	109
22.3.1	Das Außenhandelsverkehrs-/Außenhandelsgesetz	110
22.3.2	Das Fehlen von Produktionsbeschränkungen	112
22.3.3	Die variablen Importausgleiche	112
23	Österreich und die GATT-Runden	112
23.1	Allgemeines	112
23.2	Die Koordinierung der Positionen Österreichs	113
24	Österreich und die Torquay-Runde	114
25	Die Kündigung und Neuverhandlung des österreichischen Zolltarifes	116
26	Österreich und die Dillon-Runde	117
26.1	Österreich und ihr Umfeld	117
26.2	Österreich und die Verhandlungen der Dillon-Runde	118
26.3	Die Ergebnisse der Dillon-Runde für die österreichische Landwirtschaft	118
27	Österreich und die Kennedy-Runde	119
27.1	Österreich und ihr Umfeld	119
27.2	Österreich und die Verhandlungen der Kennedy-Runde	120
27.3	Die Konzessionen Österreichs	121
28	Österreich und die Tokio-Runde	123
28.1	Österreich und ihr Umfeld	123
28.2	Österreich und die Verhandlungen der Tokio-Runde	124
28.3	Die Ergebnisse der Tokio-Runde für die österreichische Landwirtschaft	124

29	Österreich und die Uruguay-Runde	126
29.1	Österreich und ihr Umfeld	126
29.2	Österreich und die Verhandlungen der Uruguay-Runde	126
29.3	Die Uruguay-Runde und das österreichische Agrarsystem	127
29.3.1	Tarifikation und Zolllenkung	127
29.3.2	Der Mindestmarktzutritt	128
29.3.3	Die interne Stützung	129
29.4	Die Exportsubventionen	132
30	Die weitere Entwicklung	134
31	Zusammenfassung	135
	Bibliografie	141
	Anhänge	148
	Anhang 1 Kurzfassung	148
	Anhang 2 Abstract	150
	Anhang 3 Lebenslauf	151

Die Agrarverhandlungen Österreichs im GATT

1 Vorwort

Fragen des Handels mit landwirtschaftlichen Waren bildeten im *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) anhaltende Konfliktstoffe. Seine Mitglieder hatten weit divergierende Interessen in Agrarfragen, am Außenhandel mit Produkten der Landwirtschaft, an der Entwicklung der Instrumente zur Regelung ihres Außenhandels, der Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung und dem Absatz ihrer Produkte.

Die Vertretung österreichischer Interessen hatte im Rahmen der Bestimmungen des GATT-Vertrages, seiner Interpretation sowie unter Berücksichtigung der von anderen Mitgliedern angewandten Methoden und Vorgangsweisen zu erfolgen. Auch Resultate aus den Verfahren zur Streitschlichtung unter den Vertragstaaten über verschiedene Maßnahmen hatten Einfluss auf die handelspolitischen Entwicklungen. Diese standen in engem Zusammenhang mit den nationalen Agrarpolitiken und den Maßnahmen zu Gunsten ihrer Landwirtschaften.

Ziele dieser Arbeit ist die Darstellung und Analyse der für die Agrarverhandlungen wichtigsten Vertragsinhalte, ihre Entwicklung, sowie ihre Zusammenhänge zwischen den Agrarverhandlungen Österreichs und dem GATT. Das jeweilige Umfeld war dabei zu berücksichtigen.

Das GATT war eine völkerrechtliche Verpflichtung im Verfassungsrang. Es übte großen Einfluss auf Fragen der Gestaltung der Außenhandels-, die Steuergesetzgebung, die Möglichkeiten zur Förderung der landwirtschaftlichen Produktion und ihrer Vermarktung aus. Ebenso wurde, um die Autonomie der Agrarpolitiken zu wahren, bei sensiblen Bereichen Verpflichtungen im GATT einzugehen.

Trotzdem stießen die GATT-Verhandlungen nur auf relativ geringes Interesse der österreichischen Publizistik und Öffentlichkeit.

Kapitel 2 und 3 gehen auf die Vorgeschichte des GATT und die für die Agrarverhandlungen wichtigsten Vertragsbestimmungen ein. Was das GATT unter „Landwirtschaft“ verstand, wird in Kapitel 4 zusammengefasst.

Die USA hatten bestimmenden Einfluss auf Entstehen, Fassung sowie Entwicklung des *General Agreement on Tariffs and Trade*, erreichten in den Gründungsverhandlungen die weitreichende Berücksichtigung ihrer damaligen Gesetze und 1955 eine die weiteren Agrarverhandlungen grundlegend beeinflussende Ausnahmeregelung. Sie waren immer Initiator neuer Verhandlungen zur Reduktion von Handelshemmnissen. Diese Einflüsse der USA werden in den Kapiteln 5 und 6 genauer beschrieben und analysiert.

Kapitel 7 ist grundsätzlichen Themen der GATT-Verhandlungsrunden gewidmet, während die Kapitel 8, 9, 11, 13 bis 15 ihr jeweiliges wirtschaftliches und politisches Umfeld, ihren Verlauf und Ergebnisse ausleuchten. Dabei wird auch auf nichtagrarische Themen eingegangen, weil letztlich die Landwirtschaftsverhandlungen zwar wesentliche aber nicht allein entscheidende Teile der jeweiligen Runde bildeten.

Die Ergebnisse der Uruguay-Runde (siehe Kapitel 16) differieren wesentlich von jenen der vorhergehenden. Kapitel 16 konkretisiert sie an Hand von Beispielen der von der Europäischen Union eingegangenen Verpflichtungen, die ab Beitritt zur EU auch für Österreich gelten.

Im Konnex mit den jeweiligen Runden gehen die Kapitel 10 und 12 auf den Versuch der Aufarbeitung von in den bis 1955 stattgefundenen Verhandlungen liegenden gebliebenen Materien bzw. die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer ein.

Das generelle Ziel der GATT-Verhandlungen der international verbindlichen Limitierung, Senkung und Beseitigung aller Handelshemmnisse widersprach der Bewahrung des Schutzes der österreichischen Landwirtschaft. Er war Voraussetzung für die Sicherung des Inlandsabsatzes ihrer Erzeugnisse zu über den Weltmärkten liegenden Preisen und übte markanten Einfluss auf die Erlöse und Einkommen der Erzeuger aus.

Die folgenden Kapitel 17 bis 28 sind den Agrarverhandlungen Österreichs gewidmet, analysieren zunächst seine internationale Situation (Kapitel 17) und fassen anschließend die Lage und Entwicklung der Landwirtschaft, die Ziele der Agrarpolitik in Bezug auf den Außenhandel und die wichtigsten ihn regelnde Materien zusammen (Kapitel 18 bis 20).

Auf die Ursachen für die in diesen Verhandlungen erfolgten Positionierungen, ihre interne Koordinierung, die Rolle der Sozialpartner und die GATT-rechtlichen Problematiken der den Außenhandel beeinflussenden Gesetze geht Kapitel 21 ein.

Die Ausgangslage in den einzelnen Verhandlungsrunden, ihr jeweiliges Umfeld, die Verhandlungsverläufe und Ergebnisse in Bezug auf die österreichische Landwirtschaft skizziert einleitend Kapitel 22 und das Umfeld, den Verlauf der Verhandlungen und ihre Ergebnisse in Bezug auf die heimische Landwirtschaft für die jeweiligen Runden die Kapitel 23 bis 28. Eine abschließende Reflexion und Zusammenfassung über die Entwicklung der Agrarverhandlungen Österreichs im GATT findet sich in Kapitel 29.

1.1 Inhaltliche Eingrenzungen:

- Der behandelte Zeitraum umfasst die Jahre zwischen dem österreichischen GATT-Beitritt (1951) bis zum Inkrafttreten des EU-Beitritts (1.1.1995);
- es wurde nur auf jene Bestimmungen des GATT und ihres Hintergrundes eingegangen, die für das Verständnis des Funktionierens des GATT und für den Ablauf und die Umsetzung der Agrarverhandlungen nötig erschienen;
- soweit dies für das Umfeld der Agrarverhandlungen von Bedeutung war, wurde auch auf andere Fragen eingegangen;
- der Bereich „Entwicklungsländer“ wurde wegen seiner Bedeutungslosigkeit für die österreichischen GATT-Agrarverhandlungen weitgehend ausgeblendet;
- zur besseren Verständlichkeit wurde die technische Ausdrucksweise des Zolltarifes teilweise durch eine allgemein verständlichere Sprache ersetzt und die erfolgten Veränderungen in der Zuordnung von Waren in der Nomenklatur des Zolltarifes vernachlässigt, um sonst notwendige technische Ausführungen zu vermeiden

1.2 Begriffsklärungen und Definitionen:

Bindung: Völkerrechtlich verbindliche Festlegung der Höhe von Zöllen, Abgaben und anderer GATT-Verpflichtungen.

EWG/EG/EU: Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (1957 – 30. Juni 1967), Europäische Gemeinschaften (1. Juli 1967 – 31.12.1993), Europäische Union ab 1.1.1994.¹

Kündigung: Rücknahme von Zollkonzessionen durch eine Vertragspartei nach vorherigen Verhandlungen mit dem Hauptlieferantenstaat über neue Konzessionen zum Ausgleich für die zurückgenommenen.²

Plafondzollsätze: Vertraglich gebundene Zollsätze, die über dem Niveau der allgemein geltenden Zollsätze liegen.

Vormerkverkehr: Firmen konnten nach § 68 ff Zollgesetz unter der Bedingung der separaten Lagerung und Verarbeitung die Genehmigung erhalten, für ihren Exportbedarf benötigte Vormaterialien zollfrei beziehen. Basis war ein positives Gutachten der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft. Diese bezog bei von der österreichischen Landwirtschaft erzeugten Produkten die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern in ihr internes Begutachtungsverfahren ein.³ Nebenbemerkung: die Außenhandelsdaten enthielten auch immer den Vormerkverkehr.

Vertragspartei: GATT/WTO-Mitglieder sind die Regierungen.⁴

Verhandlungsrunde: Zeiträume zur Verhandlung neuer GATT-Verpflichtungen.

Zölle: Grenzabgaben, die auf staatlichen Rechtsgrundlagen beruhen. Unterschieden werden: autonome, keinen internationalen Verpflichtungen unterliegende, in den entsprechenden Gesetzen kundgemachte Zollsätze, Anwendungszölle, autonome Zollermäßigungen und Vertragszollsätze: vertraglich vereinbarte („gebundene“) Zölle;

Zollformen: Zölle können als Wert- oder Gewichtszölle oder ihrer Kombination verfasst sein. Bei Wertzöllen verändert sich der Zolleingang mit der jeweiligen Höhe der frei-Grenze-Preise. Gewichtszölle beziehen sich ausschließlich auf das Gewicht der zu verzollenden Ware. Die Kombination beider Elemente führt zu Höchst- oder Mindestzollbelastungen.

§ 6 Zolltarifgesetz: sah die Möglichkeit der Senkung oder der Erlassung von Zöllen aus Gründen vor. Vor allem bei Frischobst und -gemüse blieben die von den Sozialpartnern 1954/55 im Zusammenhang mit dem neuen Zolltarifgesetz 1958 vereinbarten und von der Regierung übernommenen Zollermäßigungen für die in der Einfuhr genehmigungspflichtigen Waren bis zum EU-Beitritt aufrecht.³

¹ Pfetsch, 44 bzw.60

² Benedek, (1998/1), 15 f

³ BGBl. 74/1958, 631

⁴ Benedek (1990), 186 ff

2 Der Weg zum GATT

2.1 Seine Vorgeschichte

Schon am 14. August 1941 sahen Präsident Theodore Roosevelt und Premierminister Winston Churchill im Rahmen der Atlantik-Charta für die Nachkriegsordnung die „möglichst weit gehende wirtschaftliche Kooperation aller Nationen ...hoher Lebensstandard, soziale Sicherheit und freier Zutritt zu Handel und Rohstoffen der Welt für alle Länder, auch für die Besiegten.“ vor.⁶ Um einer Wiederholung eines Zusammenbruches des Welthandels wie in den 1930er Jahren vorzubauen, strebten beide für die Zeit nach dem zweiten Weltkrieg die Einrichtung einer internationalen, den Welthandel regelnden Institution an.⁷

In den von Kriegshandlungen unmittelbar betroffenen Staaten führte der 2. Weltkrieg zu weitgehenden Zerstörungen bzw. Beeinträchtigungen der Agrar- und Industriepotentiale. Für die USA und ihre überseeischen Verbündeten war er hingegen eine Zeit der zusätzlichen Nachfrage und damit der Hochkonjunktur. In der Folge regierten die Probleme der Umstellung von Kriegs- auf Friedenswirtschaften. Mangellagen bei vielen Produkten, geringe Ernteergebnisse und die lange aufgeschobenen Importbedürfnisse wirkten zusammen, beschränkt durch unzureichende oder fehlende Devisen.

In vielen von Kriegseinwirkungen weniger betroffenen Staaten waren während des Krieges Industrien zum Ersatz früherer Importe aufgebaut worden. Anschließend erwiesen sich diese „*infant-industries*“ als nicht oder nur beschränkt wettbewerbsfähig.⁸

Der Rückstrom der aus der Wehrpflicht Entlassenen, die Unsicherheit der Arbeitsplätze der noch in Kriegsindustrien Beschäftigten und das nicht absehbare Ausmaß des Wiederausscheidens von Frauen aus den Produktionsprozessen führten unmit-

⁵ Frantz, 47

⁶ Barton, 16 f

⁷ Towle, 766 f

⁸ Senti, 103 f

telbar nach Kriegsende in den USA zur Prognose einer Arbeitslosigkeit von 8 bis 20 Millionen Menschen. Sollte dieses Szenario Realität werden, wurden allgemein das Entstehen sozialer Unruhen befürchtet.⁹ Um den Auslandsabsatz von für den zum Wiederaufbau notwendigen US-Produkten (z.B. Weizen, Kohle, Stahl, Maschinen) zu stimulieren, entwickelten die USA umfangreiche Kredit- und Hilfsprogramme, wie z.B. den Marshall-Plan.

Ferner strebten die USA eine rasche Einigung über einen neuen Rahmen für den internationalen Handel an. Ohne diesen wurden Anarchie und Rückkehr zur ökonomischen Kriegsführung der 1930er Jahre erwartet.¹⁰ Nahezu alle Staaten waren nach 1945 vorerst zur Beibehaltung ihrer kriegswirtschaftlichen Lenkungsmaßnahmen gezwungen, auch um ihre knappen Devisenbestände für die wichtigsten Importe zu sichern. Sie tendierten zur dauerhaften Aufrechterhaltung ihrer Restriktionen wie Importquoten, Importlizenzierungssysteme und Devisenkontrollen. Auch die während des Krieges aufgebauten „*infant industries*“ forderten die Beibehaltung ihres Schutzes.⁹ Deshalb dominierten nahezu überall umfassende Lenkungsmechanismen und staatliche Reglementierungen.

2.2 Die Entwicklung der Havanna-Charta

Das *US-State Department* hatte im November 1945 den „*Proposal for the Expansion of World Trade and Employment*“ veröffentlicht.¹¹ Auf dieser Basis luden die USA für Dezember 1945 14 Staaten (Australien, Belgien, Brasilien, China, Frankreich, Großbritannien, Indien, Kanada, Kuba, die Niederlande, Neuseeland, die Südafrikanische Union, die Tschechoslowakei und die UdSSR) zu Besprechungen über ihren Vorschlag zur Gründung einer Welthandelskonvention und den sofortigen Abbau der bestehenden Handelsschranken ein.¹² Die Eingeladenen erwarteten noch nicht bereits eine Einigung über die künftige Regelung der Handelspolitik, sondern sahen dies erst im Zuge der nachfolgenden Verhandlungen über die im US-Vorschlag vorgesehene Welthandelsorganisation (*International Trade Organisation, ITO*) vor.¹³

⁹ Towle, 766 f
¹⁰ Towle, 792
¹³ Frantz, 49

¹¹ Hummer, XXXVI
¹² Frantz, 49

¹³ Barton, 27

Diese Verhandlungen verlagerten sich rasch in die neu gegründete UNO. Deren Charta proklamierte in den Artikeln 55 und 56 die Erhöhung des Lebensstandards durch Vollbeschäftigung, Fortschritt und die Entwicklung auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet durch internationale Zusammenarbeit.¹⁴ Basis war die ebenfalls von den USA erarbeitete „*Suggested Charter for an International Organization*“.¹⁵ Am 23. März 1948 unterzeichneten die Vertreter von 53 Staaten (darunter auch Österreich) die Havanna-Charta. Sie sollte nach Ratifikation durch 20 Staaten bis spätestens 30. September 1948 in Kraft treten. Die Unterzeichnerstaaten stellten damals rund 90 % des Welthandels.¹⁶

Die Charta war ein Kompromissdokument. Ihr primäres Ziel war die Etablierung eines sich in liberale Richtung weiter entwickelnden Systems, das unter Beibehaltung verschiedener Schutzmaßnahmen zur Senkung der Zölle und ihrer Absicherung vor einseitigen Erhöhungen führen sollte. Sie sollte dem Prinzip des multilateralen Handels entsprechen, sowie den damals vielfach existenten Verstaatlichungstendenzen entgegen wirken.¹⁷ Zur Erleichterung der allgemeinen Akzeptanz enthielt sie zahlreiche Ausnahmen und „*escape clauses*“.¹⁸ So wurden über Wunsch der USA und dauerhaft frühere „*mandatory legislations*“ (zwingende gesetzliche Verpflichtungen) ausgenommen. Großbritannien wehrte sich erfolgreich gegen die US-Forderung nach Aufgabe der Commonwealth-Präferenzen.¹⁷

3 Das Protokoll über die provisorische Inkraftsetzung des GATT

3.1 Seine Zielsetzung

Grundannahme des Protokolls über die provisorische Inkraftsetzung des GATT war der baldige Abschluss der Verhandlungen über die wesentlich umfangreichere und besser ausgewogene Havanna-Charta und ihrer anschließenden Ratifikation, einschließlich der in ihr vorgesehenen ITO (*International Trade Organization*).¹⁹ Die Dauer der Ratifikationsprozesse der 1948 abgeschlossen Verhandlungen über die Havanna-Charta und die Haltung der jeweiligen Parlamente dazu waren nicht vorher-

¹⁴ Frantz, 47

¹⁵ Frantz, 50

¹⁶ Towle, 763

¹⁷ Towle, 792

¹⁸ Barton, 17

¹⁹ Barton, 36

sehbar, auch weil ihre Annahme Veränderungen der nationalen Gesetzgebungen bedingt hätte.

Um rascher zu greifbaren Resultaten zu kommen, und um diese Ratifikationsprozesse nicht abwarten zu müssen, wurden zwischen April und Oktober 1947 in Genf Verhandlungen über Zölle und die vorläufige Inkraftsetzung des Teiles IV (Handelsteil) der zu dieser Zeit noch nicht beendeten Verhandlungen über die Havanna-Charta geführt. An ihnen beteiligten sich 22 Staaten.

Bei insgesamt 45.000 Zolllinien kam es zu Bindungen von Zollfreiheiten und Zöllen bzw. zu ihrer Senkung. Die Verhandlungspartner repräsentierten die Hälfte des damaligen Welthandels oder 2/3 der Importe oder rund $\frac{3}{4}$ der Einfuhren der USA von 1939 und fast die Gesamtheit der US- Exporte nach den teilnehmenden Staaten.²³

Am 30. Oktober 1947 unterzeichneten 23 Staaten das Protokoll über Genfer Zollverhandlungen 1947 die provisorische Inkraftsetzung des Handelsteiles der Havanna-Charta. Nur Australien, Belgien, die Niederlande, Luxemburg, Großbritannien und die USA²⁰ setzten sie mit 1. Jänner 1948 in Kraft. Weitere Staaten folgten bis Ende Juni 1948.²¹

Die Regierung der USA war vom Kongress nur zum Abschluss eines Verwaltungsabkommens ermächtigt gewesen und erwartete deshalb große Schwierigkeiten bei Behandlung der Havanna-Charta.²² Wegen der in ihr vorgesehenen Beschneidung der Rechte und der Souveränität der Mitgliedsstaaten lehnte der Kongress ihre Behandlung ab. Mit dem Protokoll über die vorläufige Inkraftsetzung umging die Administration den Kongress.²³ Darauf stellten auch alle anderen Staaten ihre Ratifikationsprozesse ein. Erst später wurde das Allgemeine Handels- und Zollabkommen von den meisten seiner Mitglieder als völkerrechtliches Abkommen behandelt und ratifiziert, so auch von Österreich.²⁴

²⁰ Frantz, 52.

²¹ Towle, 771 f

²² Curzon, 146

²³ Benedek (1998/2), 2 f

²⁴ Benedek (1998/1), 265 f

3.2 Die Bedeutung des Protokolls über die vorläufige Anwendung des GATT

Maßgeblichem Einfluss auf die Agrarverhandlungen übten aus:

3.2.1 Die „grand father clause“

In Erwartung seiner kurzfristigen Relevanz sah Artikel 1 (b) des Protokolls über die vorläufige Anwendung²⁵ eine nicht weiter erläuterte und unbefristete Möglichkeit vor, vertragswidrige zwingende Politiken („*mandatory legislation*“) und ihre Maßnahmen beibehalten zu können. Als solche wurden Gesetze verstanden, die der Verwaltung Handlungsweisen vorschrieben und ihr keinen Ermessensspielraum einräumten. Ihre Anpassung wurde als zu zeitaufwändig angesehen.

Diese in späterer Zeit im GATT-Jargon „*grand father clause*“ genannte Bestimmung erlaubte bis zum Inkrafttreten der WTO die Aufrechterhaltung von Resten von vertragswidrigen Gesetzesmaterien. Es kam nicht zur Kodifikation oder Definition der Inhalte oder des Umfangs der „*existing legislation*.“ Auch spätere Versuche schlugen fehl. Erst wesentlich jüngere Beitrittsprotokolle enthielten Auflistungen von Gesetzen, die in den Beitrittsverhandlungen geforderte und zugestandene Ausnahmen enthielten (z.B. das Beitrittsprotokoll der Schweiz.²⁶

Das Protokoll über die Provisorische Anwendung des GATT erlaubte die Weiterentwicklung der „*mandatory legislation*“ in Richtung höherer GATT-Konformität, schloss aber die Rückkehr zu vorher bestandenen Maßnahmen aus.²⁷

3.2.2 Die mengenmäßigen Beschränkungen

Diese waren in den Jahren nach Gründung des GATT die bei weitem wichtigste Maßnahme zur Regelung der Importmengen, zur Sicherung der Devisenbestände

²⁵BISD, Vol. IV, 77 ff

²⁶ BGBl. 246/1966

²⁷Analytical. Index, 993 ff

und der Versorgung des Inlandes. Unter den Voraussetzungen der Jahre 1947/48 hätte die Durchsetzung eines Verbotes ihrer Weiterführung die Mitgliedschaft des GATT auf ganz wenige Staaten bedeutet und hätte dem Ziel einer umfassenden Regelung widersprochen.²⁸ Daher wurden bis zum Erreichen der Konvertibilität der Währungen quantitative Beschränkungen im Außenhandel allgemein toleriert.

4 Der GATT-Vertrag

4.1 Allgemeines

Die oft kritisierte Konzentration des GATT auf den Handel und die Vernachlässigung anderer politischer Ziele ist nur aus seinem Entstehen aus dem Teil IV der wesentlich ausgewogeneren Havanna-Charta verständlich.²⁹ Die Vertragsinhalte des GATT wurden aus früheren bilateralen, auf Gegenseitigkeit abgeschlossenen Handelsverträgen der USA abgeleitet.³⁰ Insgesamt führte er zu einer Entwicklung in Richtung zunehmender Verrechtlichung und Verfeinerung der vertraglichen Verpflichtungen mit teilweise erstaunlich erscheinenden Auslassungen. Zu diesen gehört vor allem der Bereich „Landwirtschaft“ (siehe Kapitel 5).

4.2 Die Rolle und das Funktionieren des GATT

Die 1940er Jahren kennzeichnete ein Trend zur Verstaatlichung von Produktion und Handel sowie zur Bilateralität der Handelsbeziehungen.³¹ Der GATT-Vertrag verfolgte hingegen die Prinzipien des multilateralen Handels, der Verringerung der Handelsbarrieren und der Nichtdiskriminierung der Handelspartner. Die zahlreichen in diesem Vertragswerk enthaltenen Ausnahmen wurden als Voraussetzung für seine Akzeptanz und nicht als Schwächen angesehen.³² Entgegen den damaligen Erwartungen blieb dieses Provisorium bis Ende 1994 erhalten³³ und wurde als *GATT '94* in die WTO übernommen.³⁴

²⁸ Frantz, 97

²⁹ Senti, 20

³⁰ Towle, 771

³¹ Frantz, 60

³² Towle, 792

³³ Barton, 27

³⁴ ABI. 1994/336/11

Das GATT funktionierte auf Basis der Einstimmigkeit. Damit liefen die Mitglieder – im Gegensatz zur Konzeption der ITO - nie Gefahr, überstimmt zu werden. Dies führte zum Zwang, Kompromisse zu finden, in denen alle noch die Deckung ihrer Interessen fanden. Hätte ein Mitglied nicht zugestimmt, hätte dies als Veto gewirkt und das Zustandekommen von Beschlüssen verhindert.

Ferner war die Möglichkeit der Beantragung von Ausnahmeregelungen („*waiver*“) vorgesehen. Sie bedurften der Zustimmung aller Mitglieder. Der US-„*waiver*“ zur Agrarpolitik erlangte für die Agrarverhandlungen besondere Bedeutung. Deshalb wurde ihm ein eigener Abschnitt gewidmet (siehe Kapitel 7).

4.3 Ausgewählte Vertragsbestimmungen

Die nachfolgende Auswahl orientiert sich an ihrer Bedeutung für das Funktionieren des GATT und den Zusammenhang mit den Agrarverhandlungen.

4.3.1 Artikel I (Allgemeine Meistbegünstigung)

Schon David Ricardo und John Stuart Mill hatten im Rahmen ihrer Theorien über die komparativen Kostenvorteile die Meistbegünstigung als Maßnahme zur Wohlstandsvermehrung vorgesehen.³⁵ Art. I bildete den Kern des GATT und sah die multilaterale Meistbegünstigung bei den vertraglich vereinbarten oder „gebundene“ Zöllen vor. Sie schloss auch die öffentlichen Vorschriften über die Ein- und Ausfuhr oder den Transit von Waren³⁶ sowie die sofortige und bedingungslose Weitergabe von Vorteilen ein, die von einem der Mitglieder eingeräumt worden waren.³⁷

Hiervon ausgenommen blieben – um gewachsene Wirtschaftsräume nicht zu zerschlagen und existente Vorteile für den Handel zwischen den Begünstigten zu wahren

³⁵ Senti, 100

³⁶ Benedek (1998/2), 64 f

³⁷ Thürer, 28 ff

ren³⁸ - die historischen Präferenzen im Rahmen des Commonwealth und zwischen den Kolonialgebieten und ihren Metropolen (z.B. USA - Philippinen, USA - Kuba).³⁹

Den USA diente die Meistbegünstigung auch zur Durchsetzung nationaler politischer Ziele, insbesondere in der Zeit des Kalten Krieges. Ab 1951 reaktivierten sie gegenüber den Nicht-Mitgliedern des GATT ihre protektionistische Ziele verfolgenden Zölle des *Smoot-Hawley-Zolltarifes* 1930. Damit wurden vor allem die Mitglieder des COMECON und die Volksrepublik China getroffen.⁴⁰

4.3.2 Artikel II (*Listen der Zugeständnisse*)

Die Gesamtheit der Zugeständnisse aus den jeweiligen Verhandlungsrunden wurde für jede Vertragspartei in Listen festgehalten (z.B. Österreich: *Schedule XXXII*) und so allen Vertragspartnern verbindlich kommuniziert.⁴¹ Rücknahme von in diesen Listen enthaltenen Konzessionen war möglich, setzte aber den Abschluss eines Verfahrens nach Art. XXIII voraus (siehe 4.3.7).

4.3.3 Artikel XI (*Allgemeine Beseitigung von quantitativen Beschränkungen*)

Die mengenmäßigen Beschränkungen der Einfuhren erlangten für den internationalen Agrarhandel und die GATT-Verhandlungen im Agrarbereich entscheidende Bedeutung. Sie werden deshalb unter 6.7 ausführlicher behandelt.

Landwirtschaftliche Erzeugnisse waren zur Stabilisierung der Erzeugerpreise, der Sicherung der Agrareinkommen, der Erhöhung des Selbstversorgungsgrades, aber auch aus Verteidigungs- und aus Zahlungsbilanzgründen am stärksten von quantitativen Einfuhrbeschränkungen betroffen.⁴²

³⁸ Frantz, 67

³⁹ Senti, 111

⁴⁰ Senti, 102

⁴¹ Benedek (1998/1), 13 f

⁴² Brown, 39 ff

4.3.4 Artikel XII (Beschränkungen zum Schutze der Zahlungsbilanz)

4.3.4.1 Die Ausgangslage

In der Vorkriegszeit wandten Staaten ohne Zahlungsbilanzbeschränkungen die Einfuhren limitierende Systeme unterschiedlicher Rigidität an. Sie erfassten 1937 z.B. in Frankreich 58%, in der Schweiz 52%, in den Niederlanden 28%, in Belgien 24% und in Großbritannien 8% der Einfuhren. Für Österreich nannte Towle "mehr als die Hälfte".⁴³

Nach 1945 wandten nahezu alle Staaten zur Sicherung ihrer Währungsbilanzen Zahlungsbilanzrestriktionen an, ausgenommen die USA und die Schweiz. Diese eigneten sich auch zum Schutz anderer Ziele und dienten nicht nur im Bereich der Landwirtschaft zur Beschränkung des Wettbewerbes für im Inland nicht zu Weltmarktpreisen konkurrenzfähigen oder nicht zu vergleichbaren Qualitäten herstellbaren Erzeugnissen. Mit ihnen konnten Einfuhren effektiver als durch Zölle, Einfuhrlizenzen und Einfuhrquoten beschränkt werden. Sie boten auch die Möglichkeit, bei derartig geschützten Waren über den Weltmärkten liegende Preise aufrecht zu erhalten.⁴⁴

4.3.4.2 Die Einfuhrrestriktionen aus Zahlungsbilanzgründen

Nur vorübergehend erlaubte Artikel XII „to the extent necessary“ und nur zum Aufbau von Devisenreserven Einfuhrbeschränkungen aus Zahlungsbilanzgründen.⁴⁵ Danach waren sie zu beseitigen. Allerdings enthielt der Vertragstext keine Zeitlimits, oder Modalitäten, oder Kriterien für die Beurteilung der notwendigen Höhe von Währungsreserven oder den Beginn des Abbaues dieser Beschränkungen. Später zeigte sich, dass diese Bestimmung leicht missbraucht werden konnte.⁴⁶

Der allmähliche Übergang zur Konvertibilität der Währungen entzog den nach Art.

⁴³ Towle, 434

⁴⁴ Dam, 261

⁴⁵ Frantz, 76 ff

XVI gerechtfertigten Einfuhrbeschränkungen die Basis.⁴⁶ Aber noch Ende 1955 begründeten 22 von 35 GATT-Mitgliedstaaten ihre Einfuhrrestriktionen mit Währungsschwierigkeiten.⁴⁷

4.3.5 Art. XVI (Subventionen)

Die Havanna-Charta hatte Subventionen umfassend behandelt. Der GATT-Vertrag enthielt wohl deshalb nur den später Art. XVI A genannten Absatz. Er verwies nur auf die Möglichkeit, dass Subventionen den internationalen Handel beeinträchtigen können und sah im Falle schwerwiegender Schädigungen nur Konsultationsrechte für ein betroffenes Mitglied vor, ohne etwas über ihre Ziele oder die zu erreichenden Ergebnisse auszusagen.⁴⁸ Erst mit dem Ergebnis der Tokio-Runde wurden die Subventionen betreffende Bestimmungen und ihre Interpretation vereinheitlicht und verschärft (siehe 15.3.3).⁴⁹

4.3.6 Art. XX (Allgemeine Ausnahmen)

Von den GATT-Verpflichtungen ausgenommen waren der Staatshandel (Art. XVII), die Monopole (Art. XVIII) und die Sicherheitsmaßnahmen in Zeiten ernster internationaler Krisen oder in Kriegszeiten (Art. XXI). Die allgemeinen Ausnahmen (Art. XX a, c-j) betrafen die Maßnahmen zum Schutz der Sittlichkeit, den Handel mit Edelmetallen und Kulturgütern, die Ausfuhr von Waren (im Falle schwerwiegender Versorgungsmängel), den Handel mit Waffen, Munition, spaltbaren Stoffen oder deren Rohstoffen.

Die für den Agrarhandel bedeutendste Ausnahme waren die „Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen“ (Art. XX (b)). Damit sollten die Einschleppung von Schädlingen und die Verbreitung von

⁴⁶ Towle, 774

⁴⁷ Dam, 263 f

⁴⁸ Frantz, 98

⁴⁹ Benedek (1998/1), 151 ff

Krankheiten verhindert und den Behörden ermöglicht werden – so sie diese Gefahr als gegeben erachteten - Importkontrollen einzuführen.

Diese vertragskonformen Einfuhrkontrollen und Importverbote konnten unter dem Vorwand des Schutzes vor der Einschleppung von gefährlichen Krankheiten oder Schädlingen als äußerst effiziente Handelshemmnissen missbraucht werden. Die USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Japan und auch die europäischen Staaten nutzten diese Möglichkeit in unterschiedlicher Schärfe. Erst das *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* der Uruguay-Runde führte in dieser Materie zu multilaterale Regeln.⁵⁰

4.3.7 Art. XXIII (Schutz der Zugeständnisse)

Die in den Verhandlungen vereinbarten Bindungen führten zur Fixierung international vereinbarter Zölle. Art. XXIII erlaubte unter Einhaltung des in ihm festgelegten Verfahrens ihre spätere Abänderung („Kündigung“).

Jenem Staat, aus dem die meisten Einfuhren der gekündigten Ware stammten und jenem, mit dem diese Konzession ursprünglich vereinbart worden war, standen Verhandlungsrechte zu. Dem Hauptlieferanten waren für die gekündigten Waren gleichwertige neue Zugeständnisse einzuräumen. Der Abschluss dieses Verhandlungsprozesses setzte seine Zustimmung zu den neuen Bindungen voraus. Dies trug wesentlich zur Stabilität einmal eingegangener Verpflichtungen bei.⁵¹

4.3.8 Art. XXIV (Freihandelsabkommen und Zollunion)

Zur Förderung der Bildung internationaler Wirtschaftsräume wurden die unter den Mitgliedern von Freihandelsabkommen und Zollunionen (bei Gründung des GATT die

⁵⁰ BGBl. 1/1995, 963 ff

⁵¹ Frantz, 59

Benelux-Staaten) vorgesehenen Handelsvorteile nicht der Meistbegünstigung nach Art. I unterworfen. Freihandelsabkommen beschränkten sich in der Folge fast ausnahmslos auf industrielle Produkte.⁵²

4.3.9 Art. XXVIIIbis (weitere Zollverhandlungen)

Am 1. Jänner 1948, dem provisorischen Inkrafttreten des GATT, existierte nur das Ergebnis der Genfer Zollverhandlungen 1947. In allgemeiner Form wurden weitere Verhandlungen über die Senkung der Zölle und die Beseitigung von Handelshemmnissen vorgesehen. Art. XXVIIIbis wurde zur Grundlage aller späteren Runden.

5 Die „Landwirtschaft“ und das GATT

Der GATT-Vertrag kannte keine Differenzierung in landwirtschaftliche und andere Bereiche, ausgenommen die auf einer Forderung der USA beruhende Ausnahme für mengenmäßige Beschränkungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse nach Art. XI (2) c (siehe 6.7).

In den Verhandlungen behandelten de facto aber alle Staaten die für ihre nationalen Agrarpolitiken oder –produktionen wichtigen landwirtschaftlichen Waren anders als industrielle Rohstoffe und Erzeugnisse.

Allgemein wurden alle Waren der Zolltarifkapitel 1 – 24 (Lebende Tiere bis Tabakwaren) als „Agrarbereich“ verstanden. Es bestand stillschweigende Übereinkunft, auch einige, Gegenstand nationaler Agrarpolitiken bildende, von den Zolltarifen in den Industriebereich eingereihte Waren als landwirtschaftliche zu behandeln (z.B. USA: Rohbaumwolle, Österreich: Kasein und bestimmte Stärkederivate).

Bei Subventionen unterschied der GATT-Vertrag erst ab 1980 in landwirtschaftliche

⁵² Frantz, 73 f

industrielle, denn nur für letztere wurde ein umfangreicher Katalog untersagter und nur in beschränkter Form zulässiger Subventionsformen vereinbart (siehe 15.3.3).⁵³

6 Der Einfluss der USA auf das GATT

6.1 Allgemeines

Die USA stiegen nach dem 2. Weltkrieg zur „Supermacht“ auf. Sie hatte im Gegensatz zur UdSSR, China oder Europa aus dem 2. Weltkrieg Nutzen gezogen. Die ersten aus der Administration der USA stammenden Entwürfe der Havanna-Charta und des GATT erwiesen sich als Fortschreibungen der Verfassung der USA, ihren damaligen Gesetzen, ihren Zielen und Notwendigkeiten.⁵⁴ Die von ihnen durchgesetzten Ausnahmen, vor allem im Bereich der Landwirtschaft, dokumentieren dies nachdrücklich.⁵⁵

Bei Gründung des GATT lehnten die USA internationale Verpflichtungen über ihre Agrarpolitik oder ihre Maßnahmen ab, wie z.B. Art. XI (2) (mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen) zeigt.⁵⁶ Die USA waren aber in allen Runden der treibende Faktor zur Liberalisierung des Welthandels.⁵⁷

6.2 Der US-Kongress und die internationalen Handelsvertragsverhandlungen

Nur der Kongress hatte nach der Verfassung der USA (*Artikel 1, Section 8*) „...*the power to regulate commerce with foreign states, and among the several States and with Indian tribes.*“⁵⁸ Mit dem „*Reciprocal Trade Agreement Act 1934*“ reagierten die USA auf die von ihnen erkannte Bedeutung für die Gestaltung der Wirtschaftspolitiken innerhalb ihrer Einflussosphäre.⁵⁹

⁵³ Benedek (1990), 217

⁵⁴ Mauch, 130

⁵⁵ Johnson, 6

⁵⁶ Johnson, 313

⁵⁷ Johnson, 9

⁵⁸ Reuter, 200

⁵⁹ Pfeil, 37

6.3 Das Verhandlungsmandat des US-Präsidenten und die „fast-track-procedure“

Beide Häuser des Kongresses verfolgten primär nach innen gerichtete Interessen und suchten diese nicht durch Dispute über Außenhandelsfragen während der Zeit ihrer Verhandlung zu belasten.⁶⁰

6.3.1 Das Verhandlungsmandat für den US-Präsidenten

Die Mandate für die Präsidenten definierten die maximalen Verhandlungspositionen der USA und limitierten dadurch indirekt die der anderen GATT-Mitglieder. Sie hätten sonst auf das Prinzip der Gegenseitigkeit verzichten müssen. Die vom Kongress dem jeweiligen Präsidenten und damit der US-Administration erteilten befristeten Mandate erlaubten die Führung von Zollverhandlungen auf Gegenseitigkeit und die Senkung der Zölle bis zu 50%⁶¹ und gaben dem Präsidenten das Höchstausmaß der möglichen Konzessionen vor.⁶⁰ Im Rahmen der anfangs auf zwei, später auf fünf Jahre limitierten und im Laufe der Zeit unterschiedlich gefassten Verhandlungsvollmachten konnte die Administration relativ unabhängig agieren.⁶²

Die Inhalte dieser Mandate veränderten sich im Lauf der Zeit. So enthielten manche Listen von Waren mit von Zolllenkungen ganz oder teilweise auszunehmenden Produkten und immer ein genereller Verweis auf *Section 22 des Agricultural Adjustment Act Amendment of 1935, P.L. 74-320*.⁶³ Diese Vollmachten übten großen Einfluss auf die Verhandlungsbereitschaft anderer GATT-Mitglieder aus.⁶²

6.3.2 Die „fast track procedure“

Bestandteil der Mandate war immer die „fast track procedure“. Mit ihr verzichteten beide Häuser des Kongresses auf die ihnen sonst zustehenden Rechte auf eigene Gesetzesfassungen oder auf Abänderungen präsidentialer Gesetzesvorlagen sowie auf die anschließende Kompromissfindung.⁶⁰ Ferner sicherte die „fast track procedure“ die Behandlung binnen 90 Tagen nach Vorlage der Gesetzesentwürfe. Der Kongress

⁶⁰ Pfeil, 16

⁶¹ Frantz, 37

⁶² Pfeil, 40

⁶³ Dam, 260

verpflichtete sich auch zur unveränderten Annahme oder Ablehnung des gesamten Verhandlungsergebnisses.⁶⁴ Der Inhalt dieser Vollmachten und die Begrenzung ihrer Laufzeit übten Druck auf das Tempo und die Bereitschaft zu Zugeständnissen der Verhandlungspartner aus, zwang aber auch die USA zu Kompromissen.

6.4 Eine Kurzdarstellung der US-Agrarpolitik vor Gründung des GATT

Produktionslenkende Maßnahmen in Form von befristeten oder unbefristeten Stilllegungen von Ackerflächen waren zu wesentlichen Bestandteilen der US-Agrarpolitik geworden.⁶⁵ Sie waren in den frühen 1930er Jahren nach den großen Winderosionskatastrophen als Bodenschutzmaßnahmen (*“soil conservation program“*) eingeführt worden.⁶⁶

Die Teilnahme wurde zunehmend zur Voraussetzung für öffentliche Transferleistungen zu Gunsten der Landwirtschaft der USA, wie z.B. den Aufkauf der Ernten zu im Voraus fixierten Preisen oder von Ausgleichszahlungen. Letztere hatten das Ziel, bei wichtigen Produkten die Unterschiede zwischen den von den Farmern erzielbaren Marktpreisen und den politisch deklarierten höheren Preiszielen auszugleichen. Ab 1937 führten die USA *„marketing orders“* ein (Regulierungen für Preise, Mengen, Qualitäten und Warenströme von Milch, Obst und Gemüse),⁶⁷ von denen die US-Landwirtschaft nach Produkten, Zeitverlauf, Form und Umfang unterschiedlich große Vorteile zog.⁶⁸

Vor allem im Senat und insbesondere in den Gliedstaaten des Mittelwestens und des Südens,⁶⁹ existierten beständig Befürchtungen, dass aus internationalen Verhandlungen Negative für US-Farmprogramme entstehen könnten.⁷⁰ Keine US-Regierung konnte die mit dem Agrarsektor verbundenen Machtpotentiale (Farmerorganisationen, transnationale Konzerne des Agrarbereiches, der Maschinen-, Fahrzeug-, Chemie-, Erdöl-, Nahrungs- und Genussmittelindustrie, des Transportwesens und des Geldsektors) unterschätzen.⁶⁹

⁶⁴ Pfeil, 53

⁶⁵ Pevetz, 40

⁶⁶ Pevetz, 144 f

⁶⁷ Pevetz, 43

⁶⁸ Gardener, 290

⁶⁹ Mayerhofer, 130

⁷⁰ Dam, 258

6.5 Die Section 22 des Agricultural Adjustment Act Amendment

Section 22 verpflichtete den US-Präsidenten, sollten agrarpolitischen Stützungsmaßnahmen durch Importe bedroht werden, zur Einführung von die Zölle ergänzenden Zusatzabgaben und/oder von Einfuhrkontingenten („...*any article or articles are being or are practically certain to be imported into the United States under such conditions and in such quantities as to render or tend to render ineffective, or materially interfere with any United States farm programme or to reduce substantially the amount of any product subject to such a farm programme*“).

Die Ergänzung *“no trade agreement or other agreement shall heretofore or hereafter entered into by the United States shall be applied in a manner inconsistent with this section”* verdeutlicht die Restriktivität dieses gesetzlichen Auftrages.⁷¹

Zur Bemessung der in diesem Falle zulässigen Importmengen und zur Wahrung des bisherigen Verhältnisses zwischen Einfuhren und Inlandsproduktion waren die Importe einer nicht näher definierten Referenzperiode heran zu ziehen. Da in den Jahren während und nach dem 2. Weltkrieg Jahren keine oder nur minimale Importe von durch die US-Landwirtschaft erzeugten Produkten stattfanden, hätte diese Bestimmung die Sicherung allfälliger US-Agrarimporte auf Minimalmengen bewirkt.

6.6 Die späteren Agrargesetzgebungen der USA und die Section 22

Der *Agricultural Adjustment Act 1934* wurde nie aufgehoben. Er wurde nur für die Laufzeit der späteren jeweils für fünf Jahre beschlossenen Agrargesetzgebungen sistiert. Sollte dies nicht rechtzeitig beschlossen werden, würde *Agricultural Adjustment Act 1934* sofort wieder aufleben. Da niemand das Aufleben der Agrarpolitik aus den 1930er Jahren anstrebt, beschleunigt und sichert dies die politische Behandlung neuerer US-Landwirtschaftsgesetze. Diese enthielten immer einen Passus über die Weitergeltung der *Section 22* und den Auftrag an den Präsidenten, agrarpolitische Stütz-

⁷¹ Johnson (1991/1) , 311 f

zungsmaßnahmen durch die Einführung von Zusatzabgaben (zu den Zöllen) und/oder von Einfuhrkontingenten abzusichern⁷² Erst während der Uruguay-Runde boten die USA Verhandlungen über den Außenschutz bei von ihrer Agrarpolitik gestützten Produkten wie Weizen, Mais, Gerste, Rindern und Rindfleisch, Milchprodukten, Zucker und Baumwolle an. Ab Inkrafttreten der WTO 1995 gilt *Section 22* nur mehr gegenüber Nichtmitgliedern des GATT.⁷³

6.7 Die USA und die GATT-Bestimmungen über quantitative Beschränkungen

1947 bei Fassung der GATT-Bestimmungen erreichten die USA ein allgemeines Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen und aller anderer Maßnahmen des Grenzschutzes ausgenommen Zölle und Abgaben (Art. XI, Abs.1). Dessen Absatz 2 begrenzt die Zulässigkeit quantitativer Beschränkungen in der Ausfuhr auf den Fall vorübergehender Mangellagen bei Lebensmitteln (lit. a), in der Einfuhr auf die Durchsetzung von Handelsnormen, Sortierungsvorschriften und Güteklassen (lit. b) und in der Landwirtschaft und Fischerei auf die Absicherung staatlicher Maßnahmen (lit. c). Diese entsprachen exakt der von den USA ab Mitte der 1930er Jahren gehandhabten Agrarpolitik.⁷⁴

Art. XI, Abs. 2 lit. c i) erfasste staatliche Absatzaktionen für alle Formen von Erzeugnissen der Landwirtschaft und der Fischerei in Verbindung mit behördlichen Maßnahmen zur Beschränkung der Erzeugung oder des Verkaufes gleichartiger inländischer Erzeugnisse. Art. XI, Abs. 2 lit. c ii) griff bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen und ihren Ersatzprodukten, wenn ihre vorübergehenden Überschüsse bestimmten Verbrauchergruppen unter den Marktpreisen zur Verfügung gestellt werden. Art. XI, Abs. 2 lit. c iii) galt für tierische Produkte, deren Inlandserzeugung von einem importierten Futtermittel abhängt.

Konkret waren dies das Flächenstilllegungsprogramm, die mit ihm verbundenen Transfers und ihr sozialpolitisch wichtiges und für den internen Absatz von Nahrungsmitteln bedeutende *Food Stamp Program* der USA. Art. XI, Abs. 2 lit. c iii) ist als

⁷² Dam, 260

⁷³ www.websters

⁷⁴ Benedek (1990), 109 ff

Eventualmaßnahme oder politische Konzession an die Vieh- und Fleischerzeugung der USA anzusehen, denn sie kannte keine von importierten Futtermitteln abhängige Produktion.

Die Akzeptanz dieser auf die Bedürfnisse der USA zugeschnittenen Ausnahmen aus dem allgemeinen Verbot für mengenmäßige Beschränkungen durch die GATT-Staaten bezeugt den dominierenden Einfluss der USA. Sicherlich trug dazu auch die damalige Abhängigkeit vieler Mitglieder von Agrarimporten aus den USA bei.

6.8 Die USA und die Initiative zur Eröffnung neuer GATT-Runden

Die Initiative zu neuen GATT-Runden ging immer von den USA aus. Die GATT-Verhandlungen dienten zur Eröffnung neuer Absatzmöglichkeiten und innenpolitisch zur Bekämpfung protektionistischer Ansätze, denn nicht alle US-Wirtschaftszweige hatten überwiegende Exportinteressen.⁷⁵ Nur die Sojalobby unterstützte konstant den freihändlerischen Ansatz der Administration, während ihn die Milch- und Zuckererzeugung ablehnte.

Der Prozess zur offiziellen Aufnahme neuer Verhandlungen begann mit zumeist mehrjährigen Vorverhandlungen im GATT. Die zu behandelnden Themen wurden schließlich zu vagen, die Interessen aller Teilnehmer abdeckenden Mandaten gebündelt.⁷⁶ Nachdem über diese ein Kompromiss erzielt worden war, eröffnete der Beschluss einer GATT-Ministerkonferenz die eigentlichen Verhandlungen.⁷⁷

Die Inhalte der zumeist erst kurz vor ihrem offiziellen Beginn vom US-Kongress formulierten Mandate für den Präsidenten bestimmten weitgehend die Ministererklärungen zur offiziellen Eröffnung neuer Verhandlungsrunden und damit ihre Themen. Informellen Treffen vor allem zwischen Vertretern der USA und der EWG kam während den Verhandlungen eine wichtige Rolle zu.⁷⁶ Sie bereiteten offizielle Positionsbezüge vor und dienten der Erläuterung und Auslotung von Teilfragen und Hintergründen deren offene Diskussion im GATT-Agrarkomitee vermieden werden sollte.

⁷⁵ Pfeil, 70

⁷⁶ Barton, 63

⁷⁷ Pfeil, 40

6.9 Die Grundhaltung der USA zur europäischen Integration

Schon 1930 hatten die USA auf die im Briand-Plan vorgeschlagene europäische Integration positiv reagiert. Allerdings bewerteten sie einen vollständigen wirtschaftlichen Zusammenschluss Europas als gegen die USA gerichtet, denn sie befürchteten daraus negative Auswirkungen für ihre Exporte. Die USA einzige Bedingung für die Beteiligung am Marshall-Plan war 1948 die Zusage der europäischen Staaten bereit zu sein, einen gemeinsamen Markt zu bilden.⁷⁸

7 Der US-Agrar-„waiver“

7.1 Seine Vorgeschichte

Der 2. Weltkrieg und die unmittelbare Nachkriegszeit brachten der Wirtschaft der USA, einschließlich der Landwirtschaft, einen enormen Boom. Die große Nachfrage nach landwirtschaftlichen Waren führte während des Krieges zur Aufhebung der aus den 1930-Jahren stammenden Flächenbeschränkungen.

Die wirtschaftliche Erholung der von den Kriegseinwirkungen unmittelbar betroffenen Staaten und ihrer Landwirtschaften drohte die während des Krieges und der unmittelbar nachfolgenden Periode gegebene Nachfrage nach US-Agrarwaren zu beenden. Die USA veränderten ihre Agrarpolitik, führten 1950 nach *Section 22, Agricultural Adjustment Act 1934* bei Baumwolle, Weizen, Erdnüssen, Hafer, Roggen, Gerste und verarbeiteten Milchprodukten Importquoten ein,⁷⁹ sahen weder Flächenstilllegungen noch andere Produktionsbeschränkungen vor.

Art. XI (2) GATT sah aber für den Fall der Aufrechterhaltung oder Einführung von Importbeschränkungen bei Agrarwaren die Beschränkung der landwirtschaftlichen Erzeugung vor. Dies war eine der USA bei Gründung des GATT.

⁷⁸ Reutter, 288 f

⁷⁹ Johnson, (1991/1), 312

7.2 Die Reaktion der GATT-Staaten

Die meisten GATT-Mitglieder nahmen diese neuen Restriktionen hin. Sie waren entweder in ihrer Versorgung von Bezügen aus den USA abhängig oder hatten keine Interessen am Export dieser Waren.

Weil die neuen US-Importquoten bei Milchprodukten ohne die in Art. XI, Abs. 2 c als Bedingung vorgesehene Beschränkung der US-Inlandserzeugung erfolgten, beantragten die Niederlande ein GATT-Schiedsgericht. Dieses sah diese Importquoten als „*infringement*“ des Art. XI GATT an und erlaubte den Niederlanden als Gegenmaßnahme, die Einfuhr von US-Weizenmehl 1954 auf 60.000 t zu beschränken⁸⁰ und ebenso 1955. Die USA wurden zur Berichtstattung über ihre Maßnahmen zur Weiterführung dieser Maßnahme ermächtigt. Die USA hatten nichts zur Erleichterung des Marktzutritts bei Milchprodukten unternommen.⁸¹

7.3 Die Reaktion der USA

Um weiteren Verfahren vorzubeugen, setzten die USA 1955 eine Ausnahmegenehmigung („*waiver*“) für die Maßnahmen ihrer Agrarpolitik durch. Damit erhielten die USA die Berechtigung, bei allen von ihnen für notwendig erachteten Agrarprodukten – ohne ihre Nennung und ohne Definition von erforderlichen Kriterien⁸² - jederzeit Einfuhrbeschränkungen einführen zu können, ohne die in Art. XI 2 c vorgesehenen Produktionsbeschränkungen einführen zu müssen. Diese weite Fassung sicherte den USA auch spätere Veränderungen ihrer Agrarpolitiken ab.⁸³ Die im „*waiver*“ vorgesehene alljährliche Berichtspflicht sollte die USA dazu bewegen, Rücknahmen dieser Importhemmnisse vorzubereiten und darüber zu informieren.⁸⁴ Diese Berichte wurden jedoch zur Routineübung. Diese Ausnahmegenehmigung für die USA, dem damals größten Agrarexporteur mit einem hoch wettbewerbsfähigen Agrarsektor demonstrierte ihre Macht, beschädigte aber das Ansehen des GATT nachhaltig.⁸⁵

⁸⁰ BISDS2, 27f

⁸¹ BISDS3, 49

⁸² Johnson, (1991/1), 312

⁸³ BISDS3, 38

⁸⁴ BISDS3, 141 ff

⁸⁵ Dam, 260

7.4 Die Auswirkungen des US-Agrar-„waivers“ auf die GATT-Agrarverhandlungen

Belgien, Luxemburg und die BRD versuchten Äquivalentes zum US-Agrar-„waiver“ zu erreichen, scheiterten aber schon in der Vorphase am Widerstand der USA und anderer Agrarexportstaaten.⁸⁶ Nur die Schweiz, die erst 1966 als letzter Industriestaat dem GATT beigetreten war, hatte den Erhalt einer Ausnahmeregelung zum Art. XI GATT für Maßnahmen ihre Agrarpolitik als Bedingung für ihren Beitritt gefordert und schließlich in ihrem Beitrittsprotokoll zugesichert erhalten.⁸⁷

Die unbefristete Existenz des US-Agrar-„waivers“ führte zu einem die Agrarverhandlungen dauerhaft überschattenden Ungleichgewicht der GATT-Rechte und -Verpflichtungen. Die USA verfügten ab 1955 für den gesamten Agrarbereich über eine totale Ausnahme von den GATT-Regeln, während andere Staaten sich veranlasst sahen, im Bereich „Landwirtschaft“ das Eingehen von GATT-Verpflichtungen zu vermeiden, um nicht Streitschlichtungsverfahren und Gegenmaßnahmen auszulösen.

Dies bedeutet auch für die andern Teilnehmer an den GATT-Runden ihre Konzessionen im Agrarbereich auf das Äußerste oder auf Waren zu beschränken, die nicht die jeweiligen Kernbereiche ihrer Landwirtschaften beeinträchtigen. Dies wurde für Österreich unter 23.3 und unter in den Kapiteln 24, 26 bis 28 ausführlich dokumentiert. Diese Vorgangsweise stand in Widerspruch zum ursprünglichen Vertragsziel, der möglichst weitgehenden Reduktion der Handelshemmnisse. *Kenneth W. Dam* und *Senti* stimmen darum in ihrem Urteil überein, dass das GATT im Bereich der Landwirtschaft ein Fehlschlag („*failure*“) war.⁸⁸

Am Tag der Annahme des US-„waivers“, d.h. der dauerhaften rechtlichen Sanierung der vertragswidrigen Vorgangsweise der USA, beschlossen die Vertragsparteien mit dem Übergang zur Konvertibilität ihrer Währungen⁸⁹ die Fortführung ihrer mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen aus Zahlungsbilanzgründen aufzugeben.⁹⁰

⁸⁶ Dam, 262

⁸⁷ BGBl. 246/1966

⁸⁸ Senti, 258.

⁸⁹ Dam, 261

⁹⁰ BISD3S , 38 f

8 Zu den GATT-Verhandlungsrunden

8.1 Allgemeines

Der GATT-Vertrag übernahm die aus der Havanna-Charta stammende Verpflichtung zur Führung von Verhandlungen über substantielle Reduktionen der Ziele und zur Beseitigung von Zollpräferenzen. Die Verhinderung künftiger Zollerhöhungen und die Zunahme der Absicherung der Bedingungen für den internationalen Handel standen im Vordergrund. Darum wurden in den Verhandlungen Plafondbindungen und Bindungen aktueller Zölle anerkannt.⁹¹

8.2 Von den GATT-Runden erfasste Warenvolumina

Die ersten fünf Verhandlungsrunden des GATT waren dem Thema Zollsenkungen gewidmet.⁹² Insgesamt führten sie zu bedeutenden Veränderungen der Beschränkungen im weltweiten Handel mit Industrieprodukten und industriellen Rohstoffen. Der Agrarhandel wurde immer separat behandelt. Die Ergebnisse der GATT-Runden hatten nur geringe Auswirkungen auf die Kernprodukte der jeweiligen Landwirtschaften, ausgenommen jene der Uruguay-Runde.⁹³

Runde	Zeitraum	Anzahl d. beteiligten Staaten	Wert der erfassten Waren in DM	Durchschn. Zollsenkung in %	Durchschn. Zollsatz nach Senkung (in %)
Genf	1947	23	10 Mrd.		
Ancey	1949	33	n.a.		
Torquay	1950	34	n.a.		
Genf	1956	22	2,5 Mrd.		
Dillon	1960- 61	45	4,9 Mrd.		
Kennedy	1964 - 67	48	40 Mrd.	35	8,7
Tokio	1973 - 79	99	155 Mrd.	34	6,3
Uruguay	1986 - 94	120	3,7 Bill	38	3,9

Tabelle nach Hilf⁹²

⁹¹ Towle, 789

⁹² Hilf, 9

⁹³ Johnson (1991/2), 7

Nicht für alle Runden liegen die Werte der obigen Übersicht vollständig vor. Sie stammen aus Publikationen verschiedenen Autoren und des GATT-Sekretariats und zeigen die ständige Zunahme der teilnehmenden Staaten, der von Bindungen erfassten Warenvolumina und das Sinken ihrer durchschnittlichen Zollhöhe.

8.3 Die Verhandlungsrunden vor dem Beitritt Österreichs zum GATT

Vor dem Beitritt Österreichs fanden die Verhandlungen des GATT in Genf (10. April bis 30. Oktober 1947) und Annecy (11. April - 27. August 1949) statt.⁹⁴ Sie werden darum hier nur cursorisch behandelt. Als ehemalige Feindstaaten waren Deutschland, Japan und Österreich von der Teilnahme ausgeschlossen.

Die Ergebnisse der Verhandlungen von Genf traten zum 1. Jänner 1948 in Kraft. Abgesehen vom Beitritt von 11 weiteren Staaten⁹⁵ blieben die Zollverhandlungen von Annecy bedeutungslos.⁹⁴

9 Die Verhandlungsrunde von Torquay (1950)

9.1 Ihr Umfeld

Die Verhandlungsrunde von Torquay 1950 stand noch unter der Erwartung des baldigen Inkrafttretens der *International Trade Organisation* auf Basis der *Havanna-Charta*. Ende 1950 führten die USA ihre neuen Importbeschränkungen bei Agrarwaren ein. Es wurde schon damals befürchtet, dass sie zu einer dem GATT-Vertrag widersprechenden Dauereinrichtung werden könnten.

Die Korea-Krise hatte zunehmend zu Restriktionen bei der Ausfuhr von Rohstoffen, Nahrungsmitteln und Halbfabrikaten geführt.⁹⁶ Es wurde deutlich, dass der Umfang des Außenhandels durch mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen wesentlich stärker als durch Zölle limitiert werden konnte, trotz ihrer damaligen Höhe. Die USA befürchteten ihre Petrifizierung.

⁹⁴ Frantz, 88

⁹⁵ Barton, 42

⁹⁶ Frantz, 93

Der „Kalte Krieg“ war voll ausgebrochen. Die USA förderten die Aufnahme weiterer dem Westen nahestehenden Staaten in das System des GATT - auch von Staaten, die nicht ihre Alliierten waren und auch von ehemaligen Feindstaaten.

9.2 Der Verhandlungsverlauf der Runde von Torquay

Bei Eröffnung der Verhandlungen der Torquay-Runde (28. September 1950) forderte der kanadische Vorsitzende *D.L. Willgress* die „...größtmögliche Verminderung der Restriktionen, die den freien Austausch von Gütern und Leistungen verhindern ...“⁹⁷ Das Umfeld für größere Zolllsenkungen war ungünstig. Auch für die Fragen der nicht-tarifären Maßnahmen konnte keine Lösung gefunden werden. Sie waren damals noch zu einem wesentlichen Teil vom GATT erlaubt, von den meisten Staaten begründet aufrecht erhaltene, Restriktionen aus Zahlungsbilanzgründen. Diese Argumentationsgrundlage wurde mit der wachsenden Konvertibilität der Währungen immer unsicherer.⁹⁸

9.3 Ihre Ergebnisse

Als Ergebnis dieser am 21. April 1951 beendeten Runde wurde eine periodische Berichtspflicht über die aufrecht erhaltenen Handelshemmnisse eingeführt. Bis dahin bestand nicht einmal eine Übersicht, welche Staaten welche Formen von nicht-tarifären Beschränkungen und in welchem Umfang anwandten. Ebenso fehlte eine Zusammenschau ihrer vertraglichen Rechtfertigungen oder über ihre vertragswidrige Aufrechterhaltung. Über alljährliche Notifikationen sollte Druck auf die allmähliche Lockerung, Eindämmung und Beseitigung der quantitativen Einfuhrrestriktionen ausgeübt werden. Die quantitativen Restriktionen wurden in der Folge zum Kernpunkt der Aktivitäten des GATT.⁹⁷

Im Rahmen dieser Runde traten neben weiteren Staaten die BRD und Österreich dem GATT bei. Nach Torquay zählte es nun 35 Mitglieder. Die GATT 80% des Welt-

⁹⁷ Frantz, 93 ff

⁹⁸ Dam, 261

handels stellten. Das GATT wurde zum „cornerstone“ des liberalen Welthandelssystems.⁹⁹

10 Die Verhandlungsrunde von Genf (1955)

10.1 Die Ausgangslage

Die Nichtratifikation der Havanna-Charta und die Erklärung der USA, den Kongress auch in Zukunft nicht mit ihr befassen zu wollen, machte das bisherige Provisorium GATT zur Dauereinrichtung.

Mit dem Ziel der Stützung der internen Preise und der Absicherung ihrer Versorgung kontrollierten die meisten Staaten ihren Außenhandel. Außer Zöllen wurden dazu Abgaben und mengenmäßige Beschränkungen eingesetzt. Teilweise (z.B. in Frankreich, der BRD und der Schweiz) bestanden gesetzliche Importverbote (beispielsweise in Kanada bei Milchprodukten). Bei Waren des Staatshandelsbereiches wurden die Einfuhren dadurch beschränkt, dass nur staatliche Organisationen Importe erlaubt wurden. Auch die Verweigerung der Erteilung von Importlizenzen für bestimmte Waren (z.B. in Belgien, Dänemark und der Türkei) hatte dieses Ziel.¹⁰⁰

Der 1953 mit einem Waffenstillstand beendete Korea-Krieg hatte nicht zur sofortigen Lockerung der während seiner Dauer von vielen Staaten ergriffenen Im- und Exportrestriktionen geführt. Die USA befürchteten ihre dauerhafte Beibehaltung.¹⁰¹ Die weiterhin angespannte Lage belastete die GATT-Verhandlungen.

Nach einer Untersuchung des GATT-Sekretariats begründeten Ende 1955 rund 63 % der überprüften Mitglieder ihre mengenmäßigen Importrestriktionen mit dem Anhalten von schwierigen Währungssituationen. Angesichts der allmählichen Liberalisierung der Währungspolitiken war abzusehen, dass bisher mit ihnen begründbare Einfuhrbeschränkungen ihre Rechtsbasis verlieren würden.¹⁰²

⁹⁹ Barton, 42
¹⁰⁰ Trends, 52

¹⁰¹ Frantz, 95
¹⁰² Frantz, 98

10.2 Der Verhandlungsverlauf der Runde von Genf

In dieser Runde wurde versucht, größere Teile des GATT-Vertrages zu überarbeiten, zu präzisieren oder zu gemeinsamen Interpretationen zu kommen. Diese Bemühungen blieben weitgehend erfolglos. Unbestimmtheiten des Vertragstextes wurden zunehmend als Vorteil gesehen, weil als Grundlage für elastische Interpretationen genutzt werden konnten.

Wegen der Vorverhandlungen zur Gründung der EWG lehnten Frankreich, Italien, Deutschland und die Beneluxstaaten es ab, neue GATT-Verpflichtungen einzugehen, um die erst zu verhandelnde Gemeinsame Handelspolitik, den Gemeinsamen Außentarif und die Gemeinsame Agrarpolitik nicht zu präjudizieren.¹⁰³

10.3 Ihre Ergebnisse

Im Rahmen dieser Runde trat auch Japan dem GATT bei.^{109 104} Diese Runde erfasste einen Warenkreis von 2,5 Milliarden DM (ca. 687 Mio. US\$).¹⁰⁵ Die Zollsenkungen erreichten nur 2-3 %. Sie lagen nur im Falle Großbritanniens etwas höher und beendeten einen seit Gründung des GATT zwischen den USA und Großbritannien existenten Konflikt über seine Zollpräferenzen gegenüber dem *Commonwealth*.^{1 106}

Während diesen Verhandlungen fiel der Beschluss über den US-Agrar-„*waiver*“. In dessen Schatten legte Kanada damals die Grundlinien seiner restriktiven Einfuhrpolitik bei Milcherzeugnissen fest.¹⁰³ Zur weiteren Aufrechterhaltung der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen nahmen die Vertragsparteien damals auch eine verschärfte Erklärung über ihr Auslaufen an.¹⁰⁷

Der Art. XVI (Subventionen) wurde durch den neuen Abschnitt B (zusätzliche Bestimmungen betreffend die Exportsubventionen) ergänzt. Über Vorschlag der USA

¹⁰³ Johnson (1991), 309

¹⁰⁴ Hummer, XXXVIII

¹⁰⁵ Hilf, 9

¹⁰⁶ Senti, 17

¹⁰⁷ BISDS9, 115

wurden mit Abschnitt B die Mitglieder aufgerufen, aber nicht verpflichtet, bei den nicht weiter definierten „*primary products*“ Ausfuhrsubventionen zu vermeiden.

Sollten sie Exportsubventionen einsetzen, sollten sie nicht zur Erhöhung des Anteils am Welthandel führen. Ein „*equitable share*“ sollte auf Grund von bisherigen Ausfuhren nicht überschritten werden. Alle Versuche der Konkretisierung der Etablierung von Regeln für die Ermittlung eines gerechten Anteils am Welthandel blieben ergebnislos.

Damit wurde für landwirtschaftliche Waren die uneingeschränkte Fortführung von Exportsubventionen nicht de jure aber de facto allgemein erlaubt.¹⁰⁸ Für industrielle Rohstoffe und Waren wurde hingegen beschlossen, keine direkten oder indirekten Exportsubventionen zu gewähren. Diese Ergänzungen traten erst ab 19. November 1960 nach einer entsprechenden Deklaration der Vertragsparteien in Kraft.¹⁰⁹

Ab 1955 nahmen die Ausfuhren landwirtschaftlicher Waren (vor allem der USA und Kanadas) unter „*concessional terms*“ zu. Die USA gewährten ihren Verbündeten Exportkredite für Agrarprodukte, teilweise mit Laufzeiten bis zu 30 Jahren oder setzten diese Sonderbedingungen zum Absatz von Überschussgütern im Rahmen der Entwicklungshilfe ein.¹¹⁰ Diese Ausfuhren wurden von anderen Agrarexportstaaten in der Folge mehrfach als versteckte Exportsubventionen angegriffen. Sie widersprachen auch dem Prinzip der Unentgeltlichkeit der den Entwicklungsländer zugesagten Nahrungsmittelhilfe.

11 Der Versuch der Aufarbeitung unerledigt gebliebener Materien

Im November 1958 beschloss die 13. Ministertagung das „*GATT Programme for the Expansion of International Trade*“. Die von ihr eingesetzten drei Komitees sollten die

¹⁰⁸ Johnson (1991), 313

¹⁰⁹ BISDS9

¹¹⁰ Trends, 56

Grundlagen einer nächsten Verhandlungsrunde vorbereiten. Das für den Agrarhandel zuständige *Committee II* beschäftigte sich vor allem mit der Anwendung und den Auswirkungen von nichttarifären Maßnahmen.¹¹¹

Nach dreijähriger Überprüfung der agrarpolitischen Maßnahmen von 44 Mitgliedern kam das GATT-Sekretariats zu nachstehenden Schlussfolgerungen:

- Rund 87 % der Weizen-, rund 84 % der Butter-, 59 % der Käse- und rund 52 % der Zuckerproduktion der untersuchten Mitglieder waren in unterschiedlichen Formen von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen betroffen.
- Rund zwei Drittel dieser 44 Staaten wandten quantitative Beschränkungen in der Einfuhr bei allen oder Teilen der Warengruppen Fleisch, Fisch, Getreide, Milchprodukte, pflanzliche Öle und Zucker an.
- Mehr als ein Viertel dieser Staaten setzten Abschöpfungen bei der Einfuhr von Getreide und sieben Staaten bei Fleisch ein.¹¹²
- Anerkannt wurden die Probleme der Landwirtschaften wegen der trotz realer Einkommenszuwächse zunehmend unelastischer gewordenen Mengennachfrage und der großen in der Landwirtschaft stattgefundenen technologischen Veränderungen, die zur Ausweitung der Agrarproduktion beigetragen hatten.
- Ohne tiefer gehende Analyse wurden viele staatlichen Maßnahmen als nicht mit den GATT-Regeln vereinbar und als Einschränkungen der im Agrarbereich eingegangenen Zollkonzessionen qualifiziert.¹¹³

Der Abschlussbericht des *Committee II* empfahl eine Milderung („*moderation*“) des Agrarschutzes der Import- und Exportstaaten¹¹⁴ und befürwortete die Entwicklung von unterschiedlichen Lösungen für die verschiedenen Produktgruppen.¹¹⁵

Die in dieser Runde erfolgten Versuche zur Etablierung von Sonderabkommen für den Handel mit bestimmten Agrarwaren blieben allerdings erfolglos.

Auch wenn dieser Bericht keine unmittelbaren Auswirkungen hatte, beeinflusste er die Spruchpraxis der Panels und das Entstehen des *Agreement on Agriculture* der Uruguay-Runde.

¹¹¹ GATT Comm. II, 5
¹¹² GATT Comm. II, 18

¹¹³ GATT Comm. II, .23
¹¹⁴ L/1461

¹¹⁵ GATT Comm. II, 25

12 Die Dillon-Runde (1961/62)

12.1 Die Ausgangslage

Die Weigerung der USA, im Rahmen ihres Agrar- „*waiver*“ den Marktzutritt wieder zu verbessern, überschattete zusammen mit ihrer Ablehnung von Initiativen anderer GATT-Mitglieder ähnliches zu erreichen, das Klima im GATT.

Am 1. Jänner 1958 war der als Zollunion gefasste EWG-Vertrag in Kraft getreten. Die Zolltarife der sechs Gründungsmitglieder wurden durch den Gemeinsamen Außenzoll ersetzt, der dem Durchschnitt ihrer Zölle entsprach^{122 116} und führte insgesamt zu Senkungen des Zollniveaus. Bei manchen Waren und Staaten kam es auch zur Beseitigung vormals günstigerer Importbedingungen. Auch andere handelspolitische Steuerungselemente wurden vereinheitlicht und die mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen mit wenigen Ausnahmen beseitigt. Die GATT-Regeln verpflichteten die EWG zu Ausgleichsverhandlungen mit den betroffenen Hauptlieferanten.¹¹⁷

Ferner traf die EWG Vorbereitungen für die Umsetzung der angestrebten Gemeinsamen Agrarpolitik. Von ihr wurden bei den Einfuhren im Agrarsektor und bei tropischen Erzeugnissen damals noch nicht spezifizierbare Handelsumlenkungen erwartet.¹¹⁸ Die negativen Handelsauswirkungen der EWG für Drittstaaten wurden in späteren Berechnungen mit insgesamt 123 Millionen US-\$ beziffert.¹¹⁹

12.2 Der Verhandlungsverlauf der Dillon-Runde

Nach Aufnahme der Ausgleichsverhandlungen durch die EWG schlug Clarence D. Dillon, der Finanzminister der USA vor, sie mit einer allgemeinen Zollsenkungsrunde zu verbinden. Der US-Präsident erhielt dazu vom Kongress eine bis zum 30. Juni 1962 befristete Verhandlungsvollmacht. Er konnte auf Basis der Gegenseitigkeit Ver-

¹¹⁶ Frantz, 103

¹¹⁷ Luif, 865

¹¹⁸ Frantz,, 105

¹¹⁹ Frantz,, 110

handlungen über eine Senkung der Zölle der USA um bis zu 50% führen. „*Peril points*“ (Limits für die maximal zulässigen Zolllsenkungen) schränkten allerdings bei einem breiten Spektrum von Waren das Ausmaß der zulässigen Zolllsenkung wesentlich ein.

Rasch kam es zur prinzipiellen Einigung zwischen USA und der EWG, die Hauptverhandlungen auf die jeweiligen Hauptlieferanten zu beschränken. Sie waren dies zu meist selbst. Wo dies nicht der Fall sein sollte, kamen sie im Wege der Meistbegünstigung ebenfalls in den Genuss von Konzessionen Dritter.¹²⁰ Mitte 1961 – während der Verhandlungen dieser Runde - deponierte Großbritannien seinen Antrag zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen bei der EWG.¹²¹

Die Zölle der EWG waren bei Industriewaren niedriger als jene der USA. Daher hätte der von den USA vorgeschlagene einheitliche Senkungssatz weit divergierende Konsequenzen auf die verschieden hohen Zölle und die so geschützten Produkte gehabt. Die Auseinandersetzung über diese Problematik dominierte lange die Verhandlungen. Kurz vor Ablauf des Mandates des US-Präsidenten einigten sich die USA und die EWG 1962 auf unterschiedliche Zolllsenkungen bei Produkten, bei denen sie im bilateralen Verkehr Hauptlieferanten waren.¹²⁰

12.3 Die Ergebnisse

45 Staaten unterzeichnet am 6.Mai 1963 das Resultat der Verhandlungen der Dillon-Runde. Der Wert des von ihr erfassten Handels entsprach 4,9 Mrd. DM (oder rund 2,45 Mrd. €).¹²²

Die EWG-Ausgleichsverhandlungen und die Zolllsenkungen der Dillon-Runde wurden gemeinsam abgeschlossen.¹²⁰ Die EWG leistete bei rund 200 Produkten (vorwiegend bei Waren des Industriebereiches) Kompensationen.¹²³ Insgesamt sank der

¹²⁰ Frantz, 111 f

¹²¹ Luif, 865

¹²² Hilf, 9

¹²³ Senti, 75

Gemeinsame Zolltarif der EWG um durchschnittlich 6 – 7 %. Die zwischen der EWG und den USA gefundene Einigung über die unterschiedlichen Senkungshöhen reduzierte die Industriezölle der EWG in einem Schritt um 20 %. Die USA senkten sie, soweit sie unter 10 % lagen, in 2 Jahresschritten um 2 Punkte, soweit sie zwischen 10,1 und 62,5 % lagen um 20 %, und die Zölle über 62,5 % um 50 %. ¹²⁴

Der Agrarbereich wurde von den Ergebnissen der Dillon-Runde nicht unmittelbar betroffen. Für die EWG war ihre Beendigung Voraussetzung für die anschließend einsetzende Erarbeitung ihrer Agrarmarktordnungen.

13 Exkurs: Die Entwicklungsländer und das GATT

Die Mitgliedschaft zum GATT erwarben die Entwicklungsländer meist mit Erlangung ihrer Souveränität automatisch. Sie waren zumeist Planwirtschaften und/oder befanden sich im Aufbau von noch nicht wettbewerbsfähigen Industrien. Das Konzept des Freihandels und des Zollabbaus widersprach ihren Intentionen. Darum suchten sie durch mehrere Jahre die Etablierung einer neuen, von den Entwicklungsländern dominierten Organisation. Über Initiative Jugoslawiens, Ägyptens und Indiens wurde 1964 die *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* gegründet, die sich nach den Plänen ihrer Initiatoren zu einem Gegengewicht zum GATT entwickeln sollte, in dem sich die Entwicklungsländer ungenügend berücksichtigt fühlten. ¹²⁵

In den Jahren nach der Gründung der UNCTAD versuchten die Entwicklungsländer, die Einrichtung von Welthandelsabkommen für landwirtschaftliche und industrielle Rohstoffe (wie Kupfer, Tropenholz, Gummi, Wolfram, pflanzliche Öle und Fette, Ölsaaten, Olivenöl, Bananen, Phosphate und Fleisch) zu erreichen. Über Eingriffe der Regierungen (Festlegung internationaler Mindest- und Höchstpreise, Verbot des internationalen Handels außerhalb dieser Preisbänder) und über Mechanismen zur Regulierung der Warenströme sollten Preiszusammenbrüche und Absatzrückgänge

¹²⁴ Frantz, 112

¹²⁵ Senti, 112

bei für Entwicklungsländer wichtigen Rohstoffen verhindert werden. Diese Vorschläge sahen internationalen Ausgleichslager (*“buffer-stocks“*) vor. Ihre Manager sollten über Forderung der Entwicklungsländer von ihnen bestellt werden.

Die Industriestaaten lehnten diese planwirtschaftlichen Ansätze ab und verweigerten die Bereitstellung der zumindest am Anfang erforderlichen Finanzmittel. Es kam daher nicht zu diesen Abkommen. Bereits bestehende internationale Warenabkommen (bei Zinn, Kakao, Weizen und Kaffee) kamen mit weit geringeren Markteingriffen aus und sahen für die an ihnen teilnehmenden Industriestaaten wesentlich mehr (und für die Entwicklungsstaaten wesentlich weniger) Einfluss vor, erreichten aber auch nicht die von den Entwicklungsländern angestrebten Ziele. Daraus entstand eine anhaltende Konfrontation zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern und ihre auch für das GATT bedeutend werdende Solidarität.¹²⁶

14 Die Kennedy-Runde (1964 -1967)

14.1 Ihre Ausgangslage und ihr Umfeld

Ein während der Dillon-Runde vom GATT-Sekretariat in Konsultationen mit den Mitgliedstaaten erarbeitetes Register restriktiver Handelsmaßnahmen dokumentierte, dass alle Mitglieder bei für ihre Landwirtschaft wichtigen Waren unterschiedliche, vertraglich nicht gedeckte einfuhrbe- oder verhindernde Maßnahmen praktizierten.¹²⁷

Ab Erreichen der Konvertibilität ihrer Währungen konnte das Argument Zahlungsbilanzschwierigkeiten als Begründung für die noch aufrecht erhaltenen quantitativen Einfuhrbeschränkungen nicht mehr herangezogen werden. Trotzdem wurden bei sensiblen Waren, vor allem bei landwirtschaftlichen, die mengenmäßigen Beschränkungen vielfach beibehalten. Die Mangellagen der Nachkriegsjahre und die Abhängigkeit von großen Agrarimporten waren auf Grund der Gesundung der Landwirt-

¹²⁶ Barton, 47

¹²⁷ GATT Committee II, 18

schaften Europas überwunden. Große technologische Veränderungen hatten zu wesentlichen Erhöhungen der Ernten geführt. Der Aufbau von Überschüssen setzte ein, auch weil trotz steigender Konsumenteneinkommen die Nachfrage nach Nahrungsmitteln - entgegen dem bisherigen Trend - weitgehend unelastisch wurde.¹²⁸

Seit den 1950er Jahren war das Ausmaß der staatlichen Interventionen auf den Agrarmärkten gestiegen. Die generelle Abkehr Großbritanniens von seiner bisherigen liberalen Importpolitik zeichnete sich ab. Nach seinem 1961 erfolgten Antrag zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zur EWG beschloss Großbritannien 1964 in Ergänzung vorher bestandener Importbeschränkungen die Einführung von Mindestpreisen bei Getreide und die schrittweise Beseitigung der die Budgets belastenden bisherigen Preisstützungen.¹²⁹

14.1.1 Erste Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die EWG befand sich in der Phase der Umsetzung ihrer Beschlüsse zur Errichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik.¹³⁰ Ihre Ziele waren die Anhebung der innergemeinschaftlichen Agrarpreise über das Weltmarktpreisniveau, die Preissicherung zur angemessenen Entlohnung der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die Stabilisierung der Märkte, ohne volle Ausschaltung des wirtschaftlichen Risikos und die Anpassung der Produktion an Veränderungen der Nachfrage sowie die Berücksichtigung handelspolitischer Interessen.¹³¹

Die Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Marktordnungen der EWG, folgen dem Prinzip der Gemeinschaftspräferenz, zu dessen Durchsetzung sie einen wirksamen Außenschutz einführte.¹³²

Ihre ersten operativ gewordenen Agrarmarktordnungen zeigten beginnende negative Auswirkungen auf Drittstaaten, weshalb deren Exporte nach der EWG zunehmend zu

¹²⁸ GATT Committee II, 23

¹²⁹ Johnson, (1991/2), 6

¹³⁰ Tracy, 253

¹³¹ Dam, 383

¹³² Schneider, 124

leiden begannen.¹³³ Für Drittstaaten entfielen bei Agrarprodukten frühere günstigere Exportmöglichkeiten nach einzelnen Mitgliedern der EWG. Auf Grund der GATT-Regeln hatten nur die Hauptlieferanten in den Ausgleichsverhandlungen der EWG Kompensationsansprüche.

Die EWG-Marktordnungen wurden allmählich auf weitere Produktgruppen und damit das System der Abschöpfungen auf weitere Waren ausgedehnt. Ihre Höhe war im Fall des Bestehens von GATT-Bindungen begrenzt. Die Abschöpfungen wurden mehrfach im GATT diskutiert, in Streitschlichtungsverfahren behandelt, aber über ihre Vertragskonformität nie entschieden. Mit Inkrafttreten der Marktordnungen entfielen alle vorher aufrechterhaltenen mengenmäßigen Beschränkungen.

14.1.2 Die EFTA und die GATT-Verhandlungen

Die 1960 als Freihandelsabkommen gegründete *European Free Trade Association* (EFTA) beschränkte sich auf Industrieprodukte (Zolltarifkapitel 25 -99), führte im Verkehr zwischen ihren Mitgliedern zur Beseitigung ihrer Zölle, griff aber nicht in die Agrarpolitiken der Mitglieder oder ihre Handels- und Zollpolitiken gegenüber Dritten ein. Die EFTA hatte daher keine Auswirkungen auf die Agrarpolitiken und die GATT-Verhandlungen ihrer Mitglieder.¹³⁴

14.2 Der Verhandlungsverlauf der Kennedy-Runde

14.2.1 Das Verhandlungsmandat von Präsident Kennedy

Dieses bevollmächtigte John F. Kennedy für drei Jahre (das heißt bis 1967) zur Führung umfassender Verhandlungen, auch über nicht-tarifäre Maßnahmen. Für letztere wahrte sich der Kongress die Möglichkeit, die Ergebnisse unabhängig von jenen der Zollverhandlungen zu behandeln.¹³⁵ Damit bestand keine Gewissheit, ob

¹³³ Tracy, 252

¹³⁴ Gehler, 231 ff

¹³⁵ Barton, 45

der Kongress die im GATT mit der Administration der USA gefundenen Vereinbarungen über nicht-tarifäre Materien auch ratifizieren würde.

14.2.2 Die Verhandlungen

Vom Beginn des im Mai 1964 aufgenommenen Verhandlungsprozesses forderten die USA Zugeständnisse der EWG im Agrarbereich. Frankreich blockierte bis zur Festsetzung der innergemeinschaftlichen Getreidepreise jede Bewegung im GATT.¹³⁶ Dies gilt allgemein als Musterbeispiel für die Verknüpfung von Fragen der Etablierung der EWG-Marktordnungen mit den GATT-Verhandlungen.

Drei sich zeitlich teilweise überlappende Stadien waren zu beobachten: a) vorsichtige und sorgsame Erarbeitung von Initiativen zu neuen Gebieten oder Regelungen, b) Entwurf und Feinabstimmung von Vorschlägen zu ihrer Konkretisierung, c) Entwicklung eines geeigneten Gesamtpaketes als Grundlage für die Annahme der Ergebnisse („*Final Act*“).¹³⁷

14.2.3 Die Unterschiede in den Zollstrukturen der USA und der EWG

Die Analyse der Industriezollsätze der USA und der EWG zeugte, dass in den USA 18 % und in der EWG nur 1% eine Höhe von mehr als 30 % erreichten. Ähnliche Unterschiede bestanden bei anderen Gruppen. In den USA lagen 38 % der Industriezölle zwischen 0 und 9,9 %, in der EWG aber nur 28 %. Hingegen lagen in den USA 30 % und in der EWG 58 % der Industriezölle zwischen 10 und 19,9 %. Nur bei den Zöllen zwischen 20 und 29,9 % lagen die Anteile enger beisammen (USA 14 %, EWG 13 %).¹³⁸

Im Gegensatz zu früheren Runden kam es relativ bald zur prinzipiellen Vereinbarung einer einheitlichen Zollsenkungsformel, wobei aber vorgesehen wurde, damals noch

¹³⁶ Tracy, 261

¹³⁷ Barton, 63

¹³⁸ Senti, 87

nicht festgelegte Warengruppen von ihr ausnehmen zu können. Die Konkretisierung der Zugeständnisse erfolgte in anschließenden bilateraler Verhandlungen.¹³⁹

14.2.4 Der Verhandlungsforgang im Bereich „Landwirtschaft“

Die USA forderten die volle Einbeziehung des Agrarbereiches. Dies erwies sich rasch als nicht konsensfähig, auch weil die USA die vor allem von der EWG geforderte Verhandlung über den US-Agrar-„waiver“ oder die Gleichstellung ähnlicher Maßnahmen anderer GATT-Mitglieder grundsätzlich ablehnten. Auch über die von den USA geforderte allgemeine Zolllsenkung im Agrarbereich gab es keinen Konsens.

Anschließend wurden verschiedene Teillösungen angestrebt. Alle Staaten, die wie die EWG und Schweden flexible Grenzabgaben handhabten, wurden aufgefordert, Vereinbarungen zur Begrenzung ihrer Höhe einzugehen und Plafondzölle bei den betroffenen Waren zu binden. Damit wären gerade bei tiefen Weltmarktpreisen die Wirkung dieser variablen Grenzabgaben stark beeinträchtigt worden. Dies lehnten die variable Grenzabgaben handhabenden Staaten strikt ab.¹⁴⁰

Erst nach Aufgabe des Prinzips der linearen Zolllsenkung und der Hinterlegung der Positivlisten (Angebote über neue Zollbindungen und –senkungen) der Staaten kamen die Agrarverhandlungen 1965 wieder in Gang.

Während der Kennedy-Runde beschloss die EWG die Marktordnungen für Rindfleisch, Olivenöl, pflanzliche Öle und Fette, die Verbesserung der vor allem im Interesse Italiens liegenden zusätzlichen Stützungsmaßnahmen für Obst und Gemüse sowie die Prinzipien der künftigen Zuckermarktordnung.¹⁴¹

1965 erfolgte der Beschluss über die Zusammenlegung der bisher getrennten Institutionen EWG, Euratom und der Gemeinschaft für Kohle und Stahl den Europäischen

¹³⁹ Barton, 45

¹⁴⁰ Liebich, 14

¹⁴¹ Tracy, 265

Gemeinschaften (EG), die allerdings erst 1967 in Kraft trat. De Gaulle's „Politik der leeren Stühle“ führte ab dem 30. Juni 1965 zur Blockade der Entscheidungsfähigkeit der EWG.¹⁴² und hätte 1965/66 beinahe zum Scheitern dieser Runde geführt. Diese Krise wurde erst nach dem Rücktritt de Gaulle's nach Ostern 1966 überwunden. Die Gegensätze zwischen den USA, Großbritannien und Frankreich waren unterdessen weiter angewachsen.¹⁴³

14.2.4.1 Die Präsentation von weiter reichenden Konzepten für den Agrarbereich

Als absehbar wurde, dass den gesamten Agrarbereich abdeckende Regelungen unerreichbar waren, schlug Schweden erfolglos Verhandlungen über Getreide, Rind- und Kalbfleisch, Milchprodukte, Zucker und Ölsaaten vor. Ihr Ziel war eine politische Einigung über Regierungsmaßnahmen zur Vermeidung von Überschüssen und zur Stabilisierung der Preise auf den Weltmärkten auf „*fair and remunerative levels*“.

1966 bot die EWG ihre Bereitschaft an, sofort nach Beendigung der Kennedy-Runde und unabhängig von ihrem Ausgang in Verhandlungen über zwei von ihr eingebrachte grundsätzliche Vorschläge einzutreten.

Für vorerst drei Jahre sollten die Staaten nicht mehr überschreitbaren Stützungs-niveaus („*montants de soutien*“) und landwirtschaftliche Selbstversorgungsgrade völkerrechtlich fixieren.

Am Ende der Dreijahresfrist sollten beide evaluiert und anschließend - wenn notwendig - modifiziert weitergeführt werden. Dazu wären Regierungsvereinbarungen über international verbindliche Mindestpreise für die wichtigsten landwirtschaftlichen Welthandelsprodukte notwendig geworden. Noch festzulegende Maßnahmen sollten ihre Unterschreitung verhindern. Aufbauend auf diesen Weltmarktpreisen wären nicht mehr überschreitbare Stützungs-margen verbindlich festgelegt worden. Erhöhungen

¹⁴² Pfetsch, 44

¹⁴³ Frantz, 120

der EWG-internen Richtpreise (politische Preisziele und damit Eckpfeiler ihrer Abschöpfungen) wären nur mehr dann möglich geworden, wenn die Weltmarktpreise nachhaltig das für sie vereinbarte Mindestniveau überstiegen hätten.

Der zweite EWG-Vorschlag sah für den Fall des Entstehens von damals erstmals sich abzeichnenden globalen Überschüssen die Vereinbarung maximaler Selbstversorgungsgrade vor. Auf drei Jahre befristet, sollten nicht überschreitbare, danach zu evaluierende Welthandelsanteile der einzelnen Export- und Importstaaten vereinbart werden. Auch dieser Vorschlag fand keine Unterstützung.

Beide Konzepte wurden als unfertig qualifiziert bezeichnet. Sie wurden von den Agrarexportstaaten auch deshalb abgelehnt, weil aus ihnen der Zutritt zu den europäischen Agrarmärkten nicht erhöht worden wäre.¹⁴⁴ Wären diese Vorschläge der EWG realisiert worden, hätten sie die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik wesentlich beschränkt. Elemente dieser EWG-Vorschläge sind in dem aus den Verhandlungen der Uruguay-Runde resultierenden *Agreement for Agriculture* enthalten. Die Vorschläge Schwedens und der EWG wiesen gewisse Ähnlichkeiten zu den in dieser Zeit in der UNCTAD verhandelten Welthandelsabkommen auf.

14.3 Die Ergebnisse der Kennedy-Runde

14.3.1 Allgemeines

Die Ergebnisse der Kennedy-Runde gingen über jene der vorhergehenden Runden deutlich hinaus. 34 Staaten unterzeichneten 1967 das *Geneva (1967) Protocol to the GATT*. Während dieser Runde waren weitere Staaten wie z.B. Argentinien, Island und Polen (als erstes COMECON-Mitglied) beigetreten. Die als letzter Industriestaat 1966 dem GATT beigetretene Schweiz machte dies von einer Ausnahme nach Art.

¹⁴⁴ Johnson (1991/1), 309 f

XI (2) („waiver“) abhängig, um ihre agrarpolitisch bedingten Außenhandelsmaßnahmen weiter führen zu können. Polen trat dem GATT bei.

Neben den Zollkonzessionen resultierten aus dieser Runde einige nachstehend behandelte Abkommen, die gemeinsame, in späteren Runden weiter verfeinerte Interpretation von Teilen des GATT-Vertrages und einige Vereinbarungen zu Agrarprodukten (siehe 14.3.3).

14.3.2 Die Zollkonzessionen der EG und der USA

Diese umfassten ein Handelsvolumen von 40 Mrd. DM (rund 10,7 Mrd. US\$) und brachten eine durchschnittliche Zollsenkung von 35 %. Ihr Durchschnittszoll lag nach Abschluss der Senkungsperiode bei nur mehr 8,7 %. Die Zollsenkungen waren in fünf Teilschritten bis 1. Jänner 1972 umzusetzen.¹⁴⁵ Ihr gewogener Durchschnitt entsprach fast dem Niveau der von der EG und Großbritannien eingegangenen Senkungsverpflichtungen (16 %). Nur die USA, die Schweiz und Schweden reduzierten ihre Zölle in einem höheren Ausmaß (um 25 %, bzw. 24 %, bzw. 23 %).¹⁴⁶

Eine besondere Problematik hatte sich bei Chemikalien ergeben. Die USA praktizierten bei vielen Chemieprodukte das *US-American Selling Price System (ASP)*. Bei den von ihm erfassten Waren zogen sie nicht die international üblichen Importfaktoren sondern das wesentlich höhere Niveau ihrer Großhandelspreise zur Ermittlung des Zollwertes von Importprodukten heran. Die so ermittelten Gewichtszölle entsprachen teilweise 100 %.¹⁴⁷

Die EWG, Großbritannien, die skandinavischen Staaten, die Schweiz und Österreich hatten im *Agreement relating principally to Chemicals (supplementary to the Geneva (1967) Protocol to the GATT* weitergehende Zollsenkungen von der Beseitigung des

¹⁴⁵ Liebich, 12 f

¹⁴⁶ Hilf, 9

¹⁴⁷ Liebich, 25 f

ASP abhängig gemacht.¹⁴⁸ Der Kongress beharrte auf der Beibehaltung des ASP und ratifizierte nur die Zollsenkungen der USA. Im Zuge der Ratifizierung der Verhandlungsergebnisse. Damit traten in den anderen Staaten die für diesen Fall nur die im *Agreement* vereinbarten geringeren Zollsenkungen in Kraft.

14.3.2.1 Die Zollkonzessionen der EG

Wegen des Weiterbestandes des ASP erreichte die durchschnittliche Zollsenkungsrate der EG nur 16 % (für die Gruppe Ernährung und Rohstoffe 8 % und bei Industrieerzeugnissen 28 %).¹⁴⁹

Um die Autonomie der Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bei Getreide, Molkereierzeugnissen und Zucker zu wahren, ging die EG bei diesen keine neuen Bindungen ein. Sie beschränkte ihre punktuellen Zollsenkungen auf von ihren Marktordnungen nicht erfasste lebende Tieren und deren Fleisch, Fische, Ananas, Grapefruits, getrockneten Rosinen, tropische Nüssen, Erbsen und Linsen. Ihre höchsten Zollsenkungen im Agrarbereich betrafen Rohkaffee (Senkung von 6 auf 9,6 %), Tee in Großpackungen (von 18 auf 9 %), Gewürze (von 5 bis 25 %) auf null bis 18 % und Rohkakao von 9 auf 5,4 %.¹⁵⁰

14.3.2.2 Die Zollkonzessionen der USA

Im Bereich „Ernährung“ erreichte die durchschnittliche Zollsenkung der USA 18 %. Auch sie waren zu einer selektiven Vorgangsweise übergegangen und hatten von den Senkungen ihrer Zölle alle von ihren agrarpolitischen Maßnahmen erfassten Produkte ausgenommen. Nur ihre Zollsenkungen bei Rindfleischkonserven (von 15 auf 7,5 %), bei Schweinefleisch von 1,25 US\$/lb auf 0,5 US\$/lb, (das entspricht von 275 \$ auf 110 \$/100 kg), bei Roquefort, Schafmilchkäse, Emmentaler und anderen Käsen von 16 auf 8 %) fielen ins Gewicht.¹⁵¹

¹⁴⁸ L/2819

¹⁴⁹ Liebich, 26

¹⁵⁰ Liebich, 39 f

¹⁵¹ Liebich, 66

14.3.3 Die zusätzlichen Vereinbarungen aus der Kennedy-Runde

14.3.3.1 Die Ergänzung des GATT-Vertrages durch den Teil IV

Mit dem Teil IV regierten die Industrieländer auf das Entstehen der UNCTAD, die beginnende Abwendung von GATT-Mitgliedern (wie Indien und Brasilien sowie der nach ihrer Entlassung in die Selbstständigkeit automatisch dem GATT beigetretenen Staaten). Seine wesentlichsten Inhalte betrafen:

- Die Ausnahme der Entwicklungsländer von der sonst geltenden Reziprozität bei Einräumung neuer Konzessionen.
- Die Möglichkeit der Beschränkung der Annahme von Verhandlungsergebnissen auf den von den einzelnen Entwicklungsländern selbst bestimmten Umfang.
- Die unbefristete Geltungsdauer dieser Ausnahmen.
- Der Verzicht auf Festlegung von Kriterien für die Anerkennung als Entwicklungsland bzw. deren Überprüfung.
- Das Selbstdeklarationsrecht als Entwicklungsland.

Der Teil IV wurde mit dem *GATT '94* in das WTO-Abkommen übernommen. Er gilt heute auch gegenüber so wichtigen und wettbewerbsfähig gewordenen Exportstaaten, wie z.B. China, Indien und Brasilien. Seit damals besteht zwischen Industrie- und Entwicklungsländern eine anhaltende und deutliche Differenzierung der GATT-Rechte und -verpflichtungen. Die Sonderbestimmungen des Teiles IV erleichterten wesentlich die GATT-Beitritte weiterer Entwicklungsländer.¹⁵²

14.3.3.2 Das Abkommen über Antidumpingmaßnahmen

Ferner brachte die Kennedy-Runde das auf Industriewaren beschränkte *Agreement on Implementation of Article VI of GATT* und damit Klarstellungen zur Interpretation der GATT-Regeln im Bereich Anti-Dumping.¹⁵³ Seine Ratifikation wurde vom US-Kongress abgelehnt, aber trotzdem von anderen Industriestaaten in Kraft gesetzt.¹⁵⁴

¹⁵² Barton, 47

¹⁵³ Liebich, 17

¹⁵⁴ Liebich, 13

14.3.3.3 Das Baumwolltextilabkommen

Trotz des Widerstandes der Entwicklungsländer wurde das Langfristige Abkommen über Baumwolltextilien angenommen. Es erlaubte den Industriestaaten, Einfuhrbeschränkungen gegenüber Entwicklungsländern zu ergreifen, die oft über den Bereich der Baumwolltextilien hinausgingen. Es wurde auch 1995 noch zum Bestandteil des WTO-Abkommens, ist aber danach ausgelaufen.

14.3.3.4 Der Beschluss zum Ausbau des GATT-Sekretariats

Mit der Zunahme seiner Mitglieder stieg die Bedeutung des GATT-Sekretariats. Die Behandlung des Agrarbereiches hatte sich als permanent heißes und Spezialkenntnisse erforderndes Thema erwiesen. Die Behandlung des Agrar- und des Industriebereiches im GATT entwickelte sich zunehmend different. Von der *Trade Policy Division* wurde eine eigene Agrarabteilung abgespalten.¹⁵⁵

14.3.3.5 Das Weizenabkommen

Die Mitglieder des *International Grains Arrangement 1962* beschlossen im GATT die Prinzipien einer weiteren Getreidevereinbarung (*Memorandum of Agreement of Basic Elements for the Negotiation of a World Grains Arrangement*). Dieses gilt als wichtiges indirektes Ergebnis der Kennedy-Runde im Agrarbereich, obwohl die Inhalte des neuen Abkommens außerhalb des GATT von der im Juli/August 1967 in Rom tagenden Weizenkonferenz festgelegt wurden.¹⁵⁶

Das alte Weizenabkommen wurde bis zum 1. Jänner 1968 verlängert,¹⁵⁷ der bisherige Richtpreis für die maßgebliche Weizenart (*Canada Manitoba*) um ca. 11 % erhöht¹⁵⁸ und neue von der mittleren US-Weizensorte (*Hard Red Winter No.2, ordinary*) abgeleitete Mindest- und Höchstpreise für die wichtigsten Weizenarten^{165 167} der bedeutendsten Exportstaaten (USA, Kanada, *Australien*, Argentinien, EG und Schweden) festgelegt.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Liebich, 17

¹⁵⁶ Barton, 44 f

¹⁵⁷ Liebich, 14

¹⁵⁸ Liebich, 16

¹⁵⁹ Liebich, 214

Die Mitglieder des Weizenabkommens verpflichteten sich, ihre Exporte innerhalb dieser Preisbänder abzuwickeln und bei Erreichen der oberen Preisbandgrenzen zusätzliche Weizenmengen anzubieten.¹⁶⁰

14.3.3.6 Die „Food Aid-Convention“

Die Unterzeichner dieser Vereinbarung verpflichteten sich zur jährlichen Bereitstellung von in Summe 10 Mio. t Weizen oder andere für die menschliche Ernährung geeignete Getreide (Japan: Reis) als Nahrungsmittelhilfe oder der Geldmittel für deren Ankauf den Entwicklungsländern (USA 1,890.000 t, Kanada 495.000 t, Australien 225.000 t, Argentinien 23.000 t, EG 1,035.000 t, Großbritannien 225.000 t, Schweiz 32.000 t, Schweden 54.000 t, Norwegen 14.000 t, Finnland 14.000 t, Japan 225.000 t und Österreich 20.000 t).¹⁶¹

15 Die Verhandlungsrunde von Tokio (1973 – 1979)

15.1 Ihre Vorgeschichte und ihr Umfeld

An der Wende von den 1960er zu den 1970er Jahren verzeichneten die Industriestaaten nie vorher registrierte Budgetdefizite. Die zwei Ölschocks der 1970er-Jahre zeigten die Verletzlichkeit der entwickelten Länder gegenüber plötzlichen Zunahmen von Preisen essentieller Rohstoffe.

Die USA waren nicht mehr die unbestrittene erste Industriemacht. Die BRD und Japan waren zu neuen Herausforderern aufgestiegen. Forderungen nach einem besseren Schutz gegenüber abrupten und hohen Schwankungen der Weltmarktpreise wurden thematisiert.¹⁶² 1971 verzeichneten die USA erstmals ein Handelsbilanzdefizit.¹⁶³

¹⁶⁰ Dam, 271

¹⁶¹ Liebich, 16 f

¹⁶² Barton, 45

¹⁶³ Pfeil, 70

Der Abschlussbericht der von US-Präsident Richard Nixon eingesetzten *Commission on International Trade and Investment Policy* empfahl im Juli 1971 die Aufnahme von umfassenden internationalen Verhandlungen zur Bewältigung der laufenden Wirtschaftsprobleme und zur Vorbereitung der Eliminierung aller den Außenhandel und die internationalen Kapitalbewegungen beschränkenden Maßnahmen.¹⁶⁴

Nixon's New Economic Policy führte im August 1971 zur Aufgabe der Goldparität des US-Dollars und zu seiner ersten Abwertung. Gleichzeitig führten die USA wegen Zahlungsbilanzschwierigkeiten einen Zusatzzoll von 10 % auf alle Importe ein.¹⁶⁵

International kam es in den Folgejahren zu großen und bisher unbekanntem Wechselkursschwankungen. Sie wurden zu bestimmenden Faktoren für die Veränderungen der Warenströme, der internationalen Kapitalbewegungen, der marktbedingten Faktoren und der Unterschiedlichkeit der Inflationsraten.

Ab der Dollarkrise 1973 und nach den beiden Ölschocks verlor die europäische Wirtschaft an internationaler Stabilität. Exportsubventionen, Importrestriktionen, bilaterale *Barter*-Abkommen (Vereinbarungen über den devisalessen Austausch von Waren oder Dienstleistungen) wurden breit eingesetzt. Der Abwertungswettlauf der meisten europäischen Währungen setzte ein.¹⁶⁶ Es entstand ein System flexibler Wechselkurse. 1973 beendete auch den ständigen Wohlstands- und Wirtschaftsaufschwung der beiden vorhergehenden Jahrzehnte. Die lange Periode billiger Energiepreise ging mit den Ölpreisschocks zu Ende. 1974/75 erlebten die Industriestaaten die größte Rezession der letzten 40 Jahre.¹⁶⁷

Zwischen 1977 und 1979 stiegen die Weltexportpreise bei Rohöl, Erdgas und Kohle in US\$ um das 7,7-, 3,9- bzw. fast das 3,9-fache. Auch bei anderen Rohstoffen traten auf Grund schlechter Ernten bzw. durch Produktionseinbrüche Verknappungen und dramatische Erhöhungen der Weltmarktpreise ein. Sie hatten zusammen mit den Öl-

¹⁶⁴ Destler, 17 f

¹⁶⁵ Econ. Report, 142 ff

¹⁶⁶ Frantz, 135

¹⁶⁷ Pfeil, 71

schocks gravierende Auswirkungen auf die internationale Zahlungslage.¹⁶⁸ Eine Entspannung wurde erst im Verlauf der zweiten Hälfte 1974 fühlbar. Es folgten erste Schritte in Richtung einer Reform des Weltwährungssystems.¹⁶⁹

Das Volumen des Weltagrarhandels wuchs etwas langsamer als das des Gesamt-handels. Der Anteil der Agrarexporte am Wert der gesamten Weltexporte fiel von 30 % in den frühen 1960er Jahren auf 20 % in den frühen 1970er Jahren (und bis 1979 weiter auf 16 %).¹⁶⁸

Mit 1. Juli 1968 war, ausgenommen bei Wein, der innergemeinschaftliche Agrarhandel liberalisiert worden.¹⁷⁰ Hatte die EG in den früheren Marktordnungen den Außenschutz der Landwirtschaft über das System der Abschöpfungen gewährleistet, ging sie wegen des fehlenden Außenschutzes (GATT-gebundene Zollfreiheiten) bei den zusätzlichen Marktordnungen für Olivenöl, tierische und pflanzliche Fette dazu über, Beihilfen an die Erzeuger zu gewähren.¹⁷¹

Die USA sahen die in Vorbereitung befindliche Erweiterung der EG um Großbritannien, Irland und Dänemark als Ausweitung des Protektionismus und als Verstoß gegen das GATT-Prinzip der Nichtdiskriminierung an.¹⁷² Mit der 1973 in Kraft getretenen Erweiterung nahmen die internen Divergenzen der EG zu. Diese Erweiterung beeinträchtigte ihre Entscheidungsfähigkeit, sodass sie temporär handlungsunfähig wurde.¹⁷³ Die Präferenzen der EG zu Gunsten der ehemaligen Kolonien Belgiens, Englands, Frankreichs, Italiens und der Niederlande (den afrikanischen, karibischen und pazifischen oder AKP-Staaten) nach dem 1975 abgeschlossenen Abkommen von Lomé bestätigten den USA in ihre Kritik.¹⁶⁸

Das Ansehen des US-Präsidenten war durch die innenpolitische Krise im Gefolge der „Watergate“-Affäre und durch das unrühmliche Ende des Vietnamkrieges beschädigt

¹⁶⁸ Int. Trade, 43 ff

¹⁶⁹ Frantz, 140 f

¹⁷⁰ Tracy, 265

¹⁷¹ Schmidt, 384

¹⁷² Pfeil, 71

¹⁷³ Frantz, 135

worden. Eine von den USA initiierte neue GATT-Runde sollte der Krise des Handelssystems begegnen, die in den USA bestehenden protektionistischen Bestrebungen eindämmen und als Voraussetzung zur Öffnung wichtiger Märkte dienen.¹⁷⁴

Gemessen an den Gesamtimportwerten lagen die Zölle der Industriestaaten anfangs der 1970er Jahre im Durchschnitt bei 18%. Sie waren in den USA mit 39% (gefolgt von Japan 32%) am höchsten und in Kanada mit 11% am niedrigsten.¹⁷⁵ Ihr Bindungsgrad erreichte 1976/77 bei Agrarprodukten (Zolltarif-Kap. 1 – 24) im Durchschnitt 66% und im Industriebereich 92%. Dahinter verbergen beachtliche Differenzen. Dies betraf vor allem den Agrarbereich, denn in ihm lagen die Bindungsgrade der Zolltarife der Mitglieder zwischen 48% (Schweden) und 90% (USA und Kanada).¹⁷⁶ Die bisherigen Zollsensenkungsrunden hatten bereits die Bedeutung der Zölle im Vergleich zu den nicht-tarifären Handelshemmnissen wesentlich reduziert.¹⁷⁷

15.2 Der Verhandlungsverlauf der Runde von Tokio

15.2.1 Ihre Ziele

Die Ziele der mit der Ministerkonferenz in Tokio (12. bis 14. September 1973) formell eröffneten Runde waren:

- möglichst umfassende Zollsensenkungen;
- neue GATT-Regeln zur Verminderung oder Beseitigung nicht-tarifärer Handelsrestriktionen oder zumindest zur Einschränkung ihrer den Handel umlenkenden oder vernichtenden Effekte;
- Einbeziehung der Agrarprobleme unter Berücksichtigung der generellen GATT-Ziele und der spezifischen Charakteristika der Agrarmärkte.¹⁷⁸

Über Druck der EG wurde in die Ministererklärung auch die Forderung nach einem neuen, dauerhaften, gerechten, Schocks und Ungleichgewichte verhindernden Währungssystem eingebaut. Diese Forderung war als Voraussetzung für eine weitere Handelsliberalisierung formuliert worden, obwohl das GATT hierfür eine

¹⁷⁴ Pfeil, 70 f
¹⁷⁵ Senti, 149 f

¹⁷⁶ Senti 141
¹⁷⁷ Baldwin, 30 ff

¹⁷⁸ GATT, 1134, 1 ff

Kompetenz noch Instrumente zu seiner Umsetzung verfügte.¹⁷⁹ Nur im *International Monetary Fund* (IMF) hätte ein solcher Beschluss einen Sinn gehabt.

Kurzfristig überdeckte die Einigung über die Ministererklärung zur Eröffnung dieser Runde die in den Vorverhandlungen primär zwischen den USA und den EG aufgetretenen tiefen Divergenzen und unter ihren Mitgliedern vor allem zwischen Frankreich und den anderen EG-Staaten.¹⁸⁰

15.2.2 Die wichtigsten Problemfelder

Drei Problemkreise beherrschten die Verhandlungen:

- Das im Agrarbereich bestehende Ungleichgewicht der GATT-Rechte und -verpflichtungen zwischen den USA und den anderen Mitgliedern,
- die Unterschiedlichkeit der Zölle von USA und EWG und
- die nicht-tarifären Handelshemmnisse, ihre Erfassung und die Modalitäten ihrer Beseitigung.¹⁸¹

Eine Einigung über die von dieser Runde konkret zu behandelnden nicht-tarifären Handelsschranken wurde erst in der Mitte der 1970er Jahre erreicht.¹⁸²

15.2.3 Die Verhandlungen über Industrie- und Landwirtschaftsthemen

Die Gesamtausfuhren der USA bestanden zu 25 % aus Agrarexporten. Ohne diese wäre ihre noch in den 1970er Jahren knapp aktive US-Handelsbilanz schon lange negativ gewesen. Ohne Agrarexporte hätten die USA statt des damaligen schon auf 1,22 Mrd. \$ geschrumpften Handelsbilanzaktivum ein Passivum von 8,04 Mrd. \$ verzeichnet.¹⁸¹

Im Wahljahr 1976 (USA, Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland und Japan) sollten Aussagen über aus diesen Verhandlungen bevorstehende Veränderungen bei Schutzmaßnahmen Teile der nicht Wählerschaft verstören.

¹⁷⁹ GATT, 1134,
¹⁸⁰ Frantz, 134

¹⁸¹ Senti, 83 f
¹⁸² Pfeil, 72

Gestützt auf die GATT-Ministererklärung und im Lichte der negativen Erfahrung aus der Trennung der Industrie- und Landwirtschaftsverhandlungen beharrten die USA auf der gemeinsamen Verhandlung der Industrie- und Agrarmaterien. Ebenfalls unter Hinweis auf die Ministererklärung und der in ihr enthaltenen Anerkennung der besonderen Probleme im Bereich „Landwirtschaft“ forderten hingegen die EG separate Agrarverhandlungen.¹⁸³ Diese Auseinandersetzung absorbierte vier Jahre. Erst die neue Carter-Administration schwenkte schließlich auf die EG-Linie der getrennten Verhandlung über die Themen „Landwirtschaft“ und Industriewaren ein.¹⁸⁴

15.2.4 Die Verhandlungen im Bereich der Zölle

Die USA und andere nicht-europäische Drittstaaten forderten von der EG für erlittene Handelsnachteile über die von ihnen in den Ausgleichsverhandlungen wegen der Erweiterung um Großbritannien, Irland und Dänemark erreichten Kompensationen zusätzliche einseitige Konzessionen von der EG.¹⁸³

Der US-Präsident hatte vom Kongress die Vollmacht erhalten, Zölle bis zu 5 % zu beseitigen und höhere um maximal 60 % zu senken.¹⁸⁴ Die Analyse der Industriezölle zeigte, dass in den EG 58 % der Zölle zwischen 10 und 20 % und nur ein Prozent über 30 % lagen, während dies für die USA nur für 18 % der Zölle zutraf.¹⁸⁵

Deshalb drang die EG auf die Harmonisierung der Zölle, forderte eine nach Zollhöhen differenzierte Zolllenkungsformel, um höhere Zölle mehr als niedrige zu senken, während die USA ihre lineare Senkung anstrebten.¹⁸⁶ Nach mehreren Jahren der Auseinandersetzung und nach Vorlage unterschiedlicher Konzepte setzte sich schließlich eine von der Schweiz vorgeschlagene Zolllenkungsformel durch:

$$\text{Zolllenkungsausmaß} = \frac{A \text{ mal } X}{A + X}$$

A = von der Schweiz vorgeschlagener Faktor: 14; x = derzeitiger Zoll¹⁸⁴

¹⁸³ Pfeil, 72
¹⁸⁴ Senti, 84 f

¹⁸⁵ Mayerhofer, 106
¹⁸⁶ Senti, 87

Eine Einigung über die Senkung und Harmonisierung der Industriezölle auf Basis dieser Formel wurde erst im April 1979 erreicht.¹⁸⁷ Sie wurde auch in der Uruguay-Runde benutzt.

15.2.5 Die Verhandlungen über nicht-tarifäre Bereiche

Sie beschränkten sich auf industrielle Erzeugnisse und werden deshalb hier nicht vertiefend behandelt. Die allgemein wichtigen und die bei Agrarerzeugnissen erreichten Vereinbarungen werden unter 15.3 näher ausgeführt.

Die in der Mitte der Verhandlungen erfolgte prinzipielle Einigung über die Grundprinzipien eines Subventionsabkommens und seine Beschränkung auf den Industriebereich erleichterte die Endverhandlungen über die Industriesubventionen und entlastete die Verhandlungen über die Landwirtschaftsfragen.¹⁸⁸

15.2.6 Die Bedrohung des Fortbestandes des GATT

Unmittelbar vor Beendigung der Verhandlungen der Tokio-Runde drohten Brasilien, Indien und Ägypten die Annahme der Ergebnisse durch ihr Veto zu blockieren, weil die neuen Kodices keine Sonderbehandlung der Entwicklungsländer vorsahen. Sie hatten diese in der UNCTAD beschlossen und wollten sie nun im GATT durchsetzen. Diese Forderung hätte Verhandlungen über neue GATT-Regeln vorausgesetzt. Diese waren in der kurzen noch verbliebenen Zeit nicht sinnvoll zu vereinbaren.

Nur der Austritt Brasiliens, Indiens und Ägyptens aus dem GATT schien die Annahme der Resultate dieser Runde zu ermöglichen, worauf ihnen ein Teil oder alle Entwicklungsländer gefolgt wären. Letztlich konnten aber diese drei Staaten doch dazu bewegt werden, den Verhandlungsergebnissen doch zuzustimmen.¹⁸⁹

¹⁸⁷Bericht, 84

¹⁸⁸ Johnson (1991) 2, 315

¹⁸⁹ Barton, 65

15.3 Die Ergebnisse der Tokio-Runde

15.3.1 Ein Überblick

99 Staaten hatten an diesen Verhandlungen teilgenommen. Sie erfassten ein Warenvolumen von rund 80 Mrd. Euro, für das die Zölle um 34 % gesenkt wurden.¹⁹⁰

Standen in früheren Verhandlungsrunden Zollsenkungen im Mittelpunkt, waren es in der Tokio-Runde die nicht-tarifären Handelshemmnisse sowie die rechtliche und inhaltliche Erweiterung des GATT-Vertrages.¹⁹¹ Ferner wurde eine generelle Regelung für die Gewährung von Zollpräferenzen an Entwicklungsländer beschlossen („*enabling clause*).¹⁹²

Zu den Ergebnissen der Tokio-Runde zählen neun den GATT-Vertrag ergänzende, auch Kodices genannte, zwischen 1980 und 1982 in Kraft getretene Abkommen.¹⁹³

- das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (Standards-Kodex),
- das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Kodex über Regierungskäufe),
- das Übereinkommen zur Auslegung der Artikel VI, XVI und XXIII des GATT (Subventionskodex),
- das Übereinkommen über Einfuhrlizenzverfahren,¹⁹¹
- das Übereinkommen zur Durchführung von Artikel VII des GATT (Anti-Dumping Kodex),
- das Übereinkommen über den Handel mit Zivilluftfahrzeugen,
- das Übereinkommen über Rindfleisch sowie
- die Internationale Übereinkunft über Milcherzeugnisse.¹⁹⁴

Diese Übereinkommen wurden als Sondervereinbarungen unter den jeweiligen Teilnehmern konzipiert. Je nach Abkommen ratifizierte nur ein Fünftel bis ein Drittel

¹⁹⁰ Hilf, 9

¹⁹¹ Benedek (1994), 322 ff

¹⁹² Senti, 113

¹⁹³ Leidwein (1998), 125

¹⁹⁴ Benedek (1998), 284

der GATT-Mitglieder - fast ausschließlich Industriestaaten – diese Sondervereinbarungen einige Jahre nach Inkrafttreten der Tokio-Runde.¹⁹⁵

15.3.2 Die Zollsenkungen der Tokio-Runde

Diese erfassten nahezu 60 % der nichtlandwirtschaftlichen Importe und führten nach Berechnungen des GATT-Sekretariats nach der achtjährigen Übergangsphase zu durchschnittlichen Zollsenkungen zwischen 33 und 38 %.¹⁹⁶

15.3.3 Ergänzung des Art. XVI und das Abkommen über Subventionen

Der Subventionen allgemein verbietende Artikel XVI (Subventionen) wurde durch den neuen Absatz XVI B und zu seiner Interpretation durch den Subventionskodex ergänzt.¹⁹⁷ Sein Annex 1 zählte jene Wirtschaftszweige und Subventionsformen auf, für die das Subventionsabkommen galt, erwähnte aber nicht die „Landwirtschaft“ und die landwirtschaftlichen Subventionen. Diese wurden vom Subventionsabkommen ausgenommen. Damit sicherten sich die Teilnehmer auch für die Zukunft die Möglichkeit der autonomen Unterstützung ihrer Landwirtschaften. Andernfalls hätten die Staaten sofort ihre Exportsubventionen und den Großteil ihrer agrarpolitischen Subventionen beseitigen müssen.¹⁹⁸

Das Subventionsabkommen erlaubte auch weiterhin geringfügige oder die Produktion und den Handel nicht beeinflussende Subventionsformen. Damit wurde erstmals zwischen handels- und produktionsverzerrenden Subventionen sowie anderen unterschieden. Dieses Prinzip erlangte für das *Agreement on Agriculture* der Uruguay-Runde entscheidende Bedeutung.

Das Subventionsabkommen erlaubte auch weiterhin geringfügige oder die Produk-

¹⁹⁵ Senti, 88

¹⁹⁶ Bericht, 1979, 84

¹⁹⁷ Hummer, 553 ff

¹⁹⁸ Barton, 65

tion und den Handel nicht beeinflussende Subventionsformen. Damit wurde erstmals zwischen handels- und produktionsverzerrenden Subventionen sowie anderen unterschieden. Dieses Prinzip erlangte für das *Agreement on Agriculture* der Uruguay-Runde entscheidende Bedeutung.

15.3.4 Die „enabling clause“

Abweichend vom Art. I (Allgemeinen Meistbegünstigung) und vom Art. XXIV (Bestimmungen über Zollunionen oder Freihandelsabkommen) erlaubte die „enabling clause“ Entwicklungsländern, untereinander von Industriestaaten nicht nutzbare Vereinbarungen über Handelsbegünstigungen abzuschließen.

Gleichzeitig wurde den Industriestaaten gestattet, Entwicklungsländern nur ihnen zugängliche Handelserleichterungen zu gewähren.¹⁹⁹ Auf der „enabling clause“ aufbauend führten die Industriestaaten das Allgemeine Präferenzsystem ein. Auch Bulgarien, Polen, Ungarn und die Sowjetunion trafen materiell gleichwertige Regelungen.²⁰⁰

15.3.5 Die plurilateralen Abkommen der Tokio-Runde

Nur ein Teil der GATT-Staaten nahm an diesen Abkommen teil. Erstmals sah das Abkommen über Zivilflugzeuge im Handel unter den Teilnehmern die Zollfreiheit für die Waren eines gesamten Wirtschaftszweigs vor, nämlich für Zivilflugzeuge und allen zu ihrer Herstellung notwendigen Komponenten.²⁰¹ Es wurde zum Modell für die Nullzollabkommen der Uruguay-Runde.

Die plurilateralen Abkommen über Fleisch, Milchprodukte und Zivilluftfahrzeuge, wurden geringfügig revidiert ins GATT '94 übernommen.

¹⁹⁹ Hummer, 191 ff

²⁰⁰ Senti, 113

²⁰¹ Hummer, 1129 ff

15.3.6 Die Landwirtschaft und die Ergebnisse der Tokio-Runde

15.3.6.1 Die Auswirkungen auf den Außenschutz

Die Landwirtschaft ging aus diesen Verhandlungen als der weiterhin am höchsten geschützter Wirtschaftsbereich hervor, denn die Tokio-Runde führte nicht zu einer wesentlichen Liberalisierung des Agrarhandels.²⁰²

Die Verhandlungen der USA über die Konsolidierung ihrer Käseimportquoten, für die sie Gegenleistungen beanspruchen konnten und erhielten, waren in dieser Runde das wichtigste Verhandlungsfeld. Insgesamt senkten die USA die Käsezölle ihrer Zollkontingente (insgesamt 110 000 t) um 50 %. Gleichzeitig sagten sie zu, keine Ausgleichszölle einzuheben, sofern die Lieferstaaten im Export nach den USA keine Exportsubventionen einsetzten.

Bei Agrarprodukten, für die neue Konzessionen eingegangen worden waren, bezifferte das GATT-Sekretariat die durchschnittliche Zollsenkung dieser Runde mit 32 bis 40 %. Damit wurde ungefähr 30 % des Weltagrarhandels erfasst, aber nicht Produkte, die im Zentrum der jeweiligen landwirtschaftlichen Erzeugung standen.²⁰³

15.3.6.2 Die Internationale Übereinkunft über Milcherzeugnisse

Für Magermilchpulver, Butter und Butteröl bestanden bereits Vereinbarungen im GATT und für Vollmilchpulver das OECD-Gentleman Agreement.²⁰⁴ Die Internationale Übereinkunft über Milcherzeugnisse galt für Voll- und Magermilchpulver, Butter, Butterfett sowie Käse (de facto nur Cheddar). Ihre Mitglieder (Ägypten, Argentinien, Australien, Bulgarien, EWG, Finnland, Japan, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Polen, Rumänien, Südafrika, Schweden, Schweiz, Ungarn, Uruguay und USA) sicherten zu, die diesem Abkommen unterliegenden Waren, nicht unter den in dessen Protokollen vorgesehenen Mindestpreisen anzubieten.

²⁰² Johnson (1991) 2, 315

²⁰³ GATT/1234

²⁰⁴ Senti, 90 f

Die Überwachung des Abkommens und seiner Mindestpreise erfolgte über periodische Konsultationen, für die die Teilnehmer ihre in letzter Zeit praktizierten Exportpreise notifizierten.²⁰⁵ Die Unterschreitung der Mindestpreise konnte so nur nachträglich - nach erfolgter Marktstörung – registriert und diskutiert, aber ihre Einhaltung nicht durchgesetzt werden. Bei anhaltenden Marktlagen wurden die Mindestpreise nach längeren Konsultationen erhöht oder gesenkt.

Die EG hatte aus alten Interventionsbeständen stammende Butter weit unter den Mindestpreisen nach der UdSSR exportiert, versuchte nachträglich dafür eine Sondergenehmigung zu erhalten, löste damit 1984 die Suspendierung des Butterprotokolls und die anschließende Kündigung dieser bedeutungslos gewordene Übereinkunft durch die USA und Österreich aus.²⁰⁶

An der beteiligten sich auch einige für den Welthandel mit Milchprodukten wichtige Entwicklungsländer. In der Praxis versuchten aber die wichtigsten Exportstaaten über diese Übereinkunft ein weltweites Preiskartell einzurichten. Diese Absichten widersprachen den Zielsetzungen des GATT. Sie konnten über die Internationale Übereinkunft über Milcherzeugnisse nicht umgesetzt werden. Deutlich wurde jedoch, dass eine auf den Handel beschränkte Übereinkunft nicht zur Stabilisierung der Märkte führen kann und umfangreichere Übereinkommen dazu notwendig wären. Trotz dieser Mängel wurde die Internationale Übereinkunft über Milcherzeugnisse allgemein als Ersatz für die erfolglosen Agrarverhandlungen der Tokio-Runde angesehen.

15.3.6.3 Das Übereinkommen über Rindfleisch

Dieses Übereinkommen hatte ebenfalls einen beschränkten Teilnehmerkreis und sah nur ein periodisches Informations- und Konsultationsverfahren über die Produktion, den Handel und den Verbrauch bei Rindfleisch vor, enthielt aber keine Preisziele.²⁰⁷

²⁰⁵ BISDS26, 91 ff

²⁰⁶ Senti, 90 f

²⁰⁷ BISD, 84 ff

16 Die Verhandlungsrunde von Uruguay (1986 -1994)

16.1 Ihre Vorgeschichte und ihr Umfeld

16.1.1 Zweifel an der Sinnhaftigkeit des GATT

In den USA wurde die Tokio-Runde als enttäuschend qualifiziert.²⁰⁸ Nutzen und Relevanz des GATT wurde im US-Kongress ab 1983 zunehmend angezweifelt. Die Proponenten kritisierten die mangelnde Durchsetzung von Exportinteressen der USA, insbesondere das Nichterreichen der Öffnung der europäischen Agrarmärkte und die durch die Erweiterungen der EG für die USA weiter erschwerten Handelszutritte.²⁰⁹

Der Austritt der USA aus dem GATT, die anschließende Gründung eines „GATT-Plus“ oder eines „GATT of like-minded countries“ wurden vorgeschlagen. Die bisherigen Konzessionen sollten auf dessen Mitglieder beschränkt und neue nur unter ihnen verhandelt werden. Nur als Möglichkeit wurde die spätere Ausweitung neuer Verhandlungsergebnisse auf Nichtmitglieder ventiliert, sofern diese bereit wären, die im „GATT-Plus“ oder im „GATT of like-minded countries“ erzielten Vereinbarungen vollständig zu übernehmen.²¹⁰

Damit entstand die Möglichkeit, dass die USA, der bisherige Motor der Liberalisierung, ihre Mitgliedschaft im GATT beenden.²¹¹ Aus geopolitischen Überlegungen verzichteten sie schließlich auf diesen Schritt- vor allem zur Vermeidung einer bipolaren Welt GATT/UNCTAD.²¹² Die wichtigsten Ergebnisse dieser Phase waren das Freihandelsabkommen der USA mit Kanada (in Kraft getreten: 1. Jänner 1989) und danach die Aufnahme von Verhandlungen über seine Erweiterung auf Mexiko (in Kraft getreten: 1. Jänner 1994).²¹³

²⁰⁸ Pethke, 38 f

²⁰⁹ Pfeil, 180

²¹⁰ Pfeil, 175

²¹¹ Frenzel, 3

²¹² Barton, 65

²¹³ Pethke, 38

16.1.2 Das wirtschaftliche Umfeld der Uruguay-Runde

Die erste Hälfte der 1980er Jahre war in den wichtigsten Industrieländern von einer anhaltenden Rezession beherrscht. Die Entwicklungsländer kämpften mit den Nachwirkungen der zweiten Ölkrise und ihrer hohen Auslandsverschuldung.²¹⁴ Gegenüber dem längerfristigen Trend traten gravierenden Schwankungen der Wechselkurse vieler Währungen, insbesondere des US-Dollars, auf, verbunden mit Veränderungen der Warenströme, der internationalen Kapitalbewegungen und unterschiedlich hohen Inflationsraten.

Staaten, die nicht ausreichende Exportsubventionen bereit stellen wollten oder konnten, verloren Marktanteile. Versuche, die Erstattungen der EG bei Milchprodukten und Teigwaren auszuhebeln, blieben erfolglos, denn sie ergriff die damals bestehende Möglichkeit durch Nichtannahme der Ergebnisse der Schiedsgerichtsverfahren deren Inkrafttreten zu verhindern.

Insgesamt waren vor Eröffnung der Uruguay-Runde 78 % der Industrie- und 58 % der Agrarzölle bereits im GATT gebunden.²¹⁵

16.1.3 Der Weg zur Uruguay-Runde

Die vom GATT eingesetzte „Achtzehner-Konsultationsgruppe“ hielt im Juni 1981 in ihrem Bericht an die Vertragsparteien die Anpassung der Resultate der Tokio-Runde an die veränderten Verhältnisse für notwendig.²¹⁶ Die in den bisherigen Verhandlungen offen gebliebenen Fragen und die daraus resultierenden Schwächen des GATT waren deutlicher geworden.²¹⁷

Die USA forderten daraufhin die Aufnahme neuer Verhandlungen und versuchten im über Beschlüsse der GATT-Ministerkonferenz vom 28. November 1982 die Eröff-

²¹⁴ Pfeil, 175

²¹⁵ Uruguay-Round, 10

²¹⁶ Mayerhofer, 106

²¹⁷ Hummer, 175 ff

nung einer neuen GATT-Runde und die Fixierung ihrer Themen zu erreichen. Dies scheiterte unter anderem an der von den USA als Voraussetzung zur Eröffnung einer neuen Runde geforderten vollen Integration der Landwirtschaft in das GATT. Die EG lehnte dies strikte ab, befürwortete aber eine neue Runde.²¹⁸ Die ebenfalls von den USA angestrebte Einbeziehung neuer Bereiche (Dienstleistungen, Investitionen, Technologiefragen und generell des Nord-/Süd-Handels) wurde von den Entwicklungsländern abgelehnt.

Die Minister beschlossen 1982 nur die Weiterexistenz des GATT als Verhandlungs- und Konsultationsforum und nannten die Ziele einer künftigen Runde nur in allgemeiner Form: Vorantreiben der Liberalisierung, Prüfung der Gewährleistung der GATT-Ziele und Ermittlung jener Subventionen, die den Handel und die Interessen der Teilnehmer ernstlich beeinträchtigen.²¹⁹

Punkt 7(v) der Ministererklärung enthielt auch eine allgemeine Aussage über die stärkere Einbeziehung der Landwirtschaft in das GATT, die einheitliche Interpretation seiner Regeln, Bestimmungen und Disziplinen, die Verbesserung des Marktzutritts und der Disziplinen zur Förderung der Exporte und setzten dazu eine auf zwei Jahre beschränkte Arbeitsgruppe ein²²⁰ und ihr detailliertes Programm.²²¹

In den beiden nachfolgenden Jahren fanden im GATT-Agrarkomitee umfangreiche und zähe Vorbereitungen über die Behandlung der „Landwirtschaft“ in einer künftigen Runde statt.²²² Ende November 1985 waren die Vorarbeiten soweit gediehen, dass ein Vorbereitungsausschuss für eine künftige Verhandlungsrunde eingesetzt wurde.²²³ Er hatte zur Aufgabe, ihre endgültigen Grundlagen, Ziele und Methoden zu erarbeiten.²²⁴

Die achte Verhandlungsrunde des GATT wurde am 20. September 1986 durch die Ministererklärung von Punta del Este (Uruguay) eröffnet.²²⁵ Ihre Ziele waren: Konsolidierung bzw. Verbesserung der GATT-Rechtsordnung (z.B. durch die Stärkung der

²¹⁸ Pfeil, 175

²¹⁹ BISD29, 11

²²⁰ Hummer, 178

²²¹ Hummer, 182 ff

²²² Uruguay Round, 11

²²³ Hummer, XXXIII

²²⁴ Preeg, 24 ff

²²⁵ Hummer, 280 ff

Regeln des Streitbeilegungsverfahrens, die Revision von GATT-Artikeln, die Lösung „alter“ Fragen, die Überarbeitung von Übereinkommen der Tokio-Runde,²²⁶ die Rückführung der Landwirtschaft und der Textilien unter die Disziplinen des GATT, die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen und der verbesserte Schutz der geistigen Eigentumsrechte²²⁷

16.1.4 Die OECD und die Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde

Die *“Organisation of Economic Co-operation and Development“* (OECD) hatte seit Beginn der 1970er Jahren zur Bewertung der Auswirkungen der Agrarpolitiken ihrer Mitglieder das PSE (*Producer Subsidy Equivalent*) entwickelt. In der Zwischenzeit war dieses Instrument den Mitgliedern der OECD und die mit ihm erzielbaren Ergebnisse aber auch die Schwächen dieser Methodik vertraut geworden. Versuche des OECD-Sekretariats andere Wirtschaftszweige ebenso zu bewerten, hatten die Mitgliedsstaaten strikte abgelehnt.

Die auch in der Literatur immer wieder als „Subventionen“ bezeichneten PSE-Werte beruhen primär auf Veränderungen der Differenz zwischen den jeweiligen Inlands- und den Weltmarktpreisen multipliziert mit den jährlichen Erntevolumina. Die Budgetleistungen erhöhen nur zu einem geringen Teil das Gesamtergebnis.²²⁸ Die PSE-Werte wurden anfangs nur in US-\$ und später auch in Euro publiziert. Ihre Einflussgrößen waren weniger Veränderungen der Agrarpolitiken als der Umfang der jeweiligen Ernten, der Schwankungen der Weltmarktpreise, der nationalen Budgetleistungen zu Gunsten der untersuchten landwirtschaftlichen Erzeugungen und die Schwankungen nationaler Währungen zu den beiden Leitwährungen US-\$ und Euro.

1982 erhielt das Sekretariat der OECD den Auftrag zu Erstellung einer umfassenden Studie über den Bereich Landwirtschaft mit den Themen: ausgewogene Reduktion des Agrarschutzes, volle Integration der Landwirtschaft in das multilaterale Handelssystem, die besten Wege zur Erreichung der Ziele unterschiedlicher Agrarpolitiken bei gleichzeitiger Verbesserung des Weltagrarhandels, Überprüfung von Zielen und

²²⁶ Hummer, 173 f

²²⁷ Hummer, XXXIII

²²⁷ Uruguay Round, 11

Maßnahmen von Agrarpolitiken und ihrer Auswirkungen auf den Agrarhandel.²²⁸ Der daraus resultierende OECD-Bericht *“National Policies and Agricultural Trade (1987)”*²²⁹ wurde zu einer wesentlichen Basis der GATT-Agrarverhandlungen, obwohl er erst nach ihrer formellen Eröffnung erschien.

16.2 Der Verhandlungsverlauf der Uruguay-Runde

16.2.1 Ihre Ziele

128 Staaten nahmen im September 1986 an der Eröffnung der Uruguay-Runde in Punta del Este teil.²³⁰ Das Hauptziel der ursprünglich bis 1990 terminierten Verhandlungen war die stärkere Liberalisierung des Welthandels mit Agrarprodukten. Die Ministererklärung sah dazu Verhandlungen zur Beseitigung der negativen Auswirkungen direkter und indirekter Subventionen, neue Regeln für alle Handelshemmnisse, einschließlich der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen, vor.

Die Aufgabe der bisherigen Agrarpolitiken der Industriestaaten wäre die Konsequenz gewesen. Es war daher von Anfang an klar, dass eine Umsetzung nur auf Basis eines Kompromisses zu Stande kommen würde. Für die Verhandlungen über diese Materien wurde mit dem Agrarkomitee eine eigene Arbeitsgruppe eingesetzt.²³¹

16.2.2 Vorschlag zur Veränderung der Agrarpolitik der USA

1988 war im US-Senat ein Programm für entkoppelte Beihilfen für Getreide, Baumwolle und Ölsaaten vorgeschlagen worden. Als Ersatz für die bisherigen Marktinterventionen sollten die Farmer entsprechend ihrer für 1989 erwarteten Flächen und Erträge *„deficiency payments“* erhalten, die anschließend bei Getreide jährlich um 10 % und bei Ölsaaten um 20 % reduziert werden sollten.

²²⁸ Pfeil, 175

²²⁹ OECD (1987)

²³⁰ Hummer, XL

²³¹ Hummer, 285 f

Davon wurde die Lösung des Konnexes zwischen Produktionsumfang, Produzentenpreisen und den gewährten Budgetleistungen erwartet.²³² Diesen Vorschlag lehnte der Kongress ab. Er hatte aber Einfluss auf die Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde.

16.2.3 Einflüsse aus dem GATT-Streitschlichtungsverfahren

In den Jahren 1980 und 1990, d.h. teilweise während der Vorbereitung der Uruguay-Runde und während ihrer ersten Verhandlungsjahre waren 82 Streitschlichtungsverfahren eingeleitet worden. Rund 60 % betrafen Agrarthemen.²³³ 1988 und 1989 von den USA eingeleitete Streitschlichtungsverfahren betrafen die mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen Kanadas bei Joghurt und Eiscreme (Paneleinsetzung: Dezember 1988), Norwegens bei Äpfeln und Birnen,²³⁴ Koreas bei Rindfleisch und der EG bei Tafeläpfeln.²³⁵ Ebenso gingen Australien und die EG gegen das Zuckerimportsystem der USA vor.²³⁶

Die Panels bewerteten diese Maßnahmen in allen Fällen als nicht GATT-konform und setzten damit Präjudizien für nachfolgende Entscheide. Der bis dahin üblichen Berufung auf die „*grand-father-clause*“ war die Basis entzogen worden. Eine umfassende Neuordnung wurde zwingend notwendig.

16.2.4 Die Cairns-Gruppe

Unter der Führung Australiens formierte sich 1986 erstmals eine neue, durch ihr gemeinsames Interesse am Agrarexport geeinte Staatengruppe, die „Cairns-Gruppe“. Benannt ist sie nach dem Ort ihres ersten Zusammentretens, dem australischen Badeort Cairns. Sie bestand aus den drei Industriestaaten Australien, Neuseeland und Kanada sowie sechzehn Entwicklungsländern (Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Guatemala, Indonesien, Kolumbien, Malaysia, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippinen, Südafrika, Thailand und Uruguay).

²³² Johnson (1991) 2, 323
²³³ Uruguay-Round, 10

²³⁴ BISDS36, 306
²³⁵ Simmons, Section III.C.5, 23 f

²³⁶ Simmons, Section III.C.5, 25 f

Nach eigenen Angaben stellten sie ein Drittel der Weltagrarexporte, bündelten ihre gemeinsamen Interessen, traten immer koordiniert als Block auf und konnte weder von den USA noch von der EG übergangen werden.²³⁷

16.2.5 Die Junktimierung von Verhandlungsthemen

Durch die Junktimierung mit anderen wirtschaftlich bedeutenden Bereichen (z.B. geistiges Eigentum, Dienstleistungen) wurde der Verhandlungsfortschritt in der „Landwirtschaft“ zum Schlüsselbereich der gesamten Uruguay-Runde, der dadurch eine weit über den Anteil des Agrarhandels am gesamten Welthandel hinaus gehende Bedeutung erhielt.²³⁸ Die USA drohten mehrfach mit dem Verhandlungsabbruch, sollte eine Einigung im Agrarbereich nicht termingerecht zustande kommen,²³⁹ und machten davon Fortschritte in allen anderen Bereichen abhängig.²⁴⁰

16.2.6 Die Entwicklung der Positionen im Agrarbereich

1987 deponierten die USA, die EG, die Cairns-Gruppe und Japan ihre ersten Vorschläge. Die USA forderten die Beseitigung aller landwirtschaftlichen Subventionen. Die Cairns-Gruppe betonte in allgemeiner Form die Notwendigkeit von neuen Regeln in den Bereichen Regierungssubventionen und nicht-tarifäre Handelsschranken, wie die mengenmäßigen Importbeschränkungen vieler Staaten und die Abschöpfungen der EG.

Japan konzentrierte sich auf die Revision des Art. XI (Notstandsmaßnahmen) und das Verbot der Einführung von Exportbeschränkungen bei Nahrungsmitteln in Zeiten ihrer Verknappung, forderte eine Sonderbehandlung für Reis, die Herstellung gleicher Rechte und Pflichten für Importeure und Exporteure (Sicherung der Belieferung), die Beseitigung der Exportsubventionen und anschließend, nach einer Übergangsphase, die volle Anwendung der GATT-Regeln auf Agrarwaren.²⁴²

²⁴² Uruguay-Round, 12

²³⁷ Uruguay-Round, 63

²³⁸ Mayerhofer, 100 f

²³⁹ Mayerhofer, 254

²⁴⁰ Pfeil, 176

²⁴¹ Johnson (1991/2), 316

²⁴² Uruguay-Round, 12

Die EG hatte für ihre Gründungsverträge und die Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik nie eine Bestätigung ihrer GATT-Konformität erreicht und war deshalb immer wieder Angriffen der Vertragspartner ausgesetzt. Bei der Neufassung der GATT-Regeln bestand die EG auf die weitere spezielle Behandlung der Landwirtschaft.²⁴³ Ferner suchte sie anfangs einen Ausgleich zum US-Agrar-*waiver* zu erreichen.²⁴⁴

Die als „*mid-term review*“ geplante Ministerkonferenz von Montreal (Dezember 1988) erzielte nur Einvernehmen über die Weiterführung der Verhandlungen und legte ihre wichtigsten Ziele fest.

Die Analyse der Agrarsubventionen verdeutlichte, dass ein Teil von ihnen keine oder nur minimale Auswirkungen auf die Erzeugung oder den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse hatte, wie z.B. die Einkommenszuschüsse für benachteiligte Gebiete und Bevölkerungsteile oder die Ausgaben für Forschung und Bildung. Im Lichte dieser Auseinandersetzungen erkannten die USA, dass ihre bisherige Linie nicht konsensfähig war, revidierten 1989 ihre Position und bestanden nicht mehr auf der Beseitigung aller Landwirtschaftssubventionen, sondern forderten ihre Eindämmung und Reduktion.²⁴⁵

Die in Genf ab April 1989 wieder aufgenommenen Agrarverhandlungen führten rasch zu ersten prinzipiellen Vereinbarungen. Als kurzfristige Maßnahme wurde - noch ohne Definition von Methoden und ohne Überprüfung der Umsetzung - zugesagt, das Niveau der internen Stützungs-, Export- und Außenschutzmaßnahmen einzufrieren („*standstill*“).²⁴⁶ Als langfristige gemeinsame Verhandlungsziele wurden gleichzeitig festgelegt:

- wesentliche und fortschreitende Senkungen der Agrarstützungen und des Schutzes der Landwirtschaft innerhalb eines noch zu definierenden Zeitraumes,
- Entwicklung der Definition der wesentlichsten Elemente eines umfassenden Agrarabkommens (Erfassung und Bewertung der mengenmäßigen und der

²⁴³ Uruguay-Round, 12

²⁴⁴ EG-MEMO

²⁴⁵ Johnson (1991/2), 308

²⁴⁶ Uruguay-Round, 26

sonstigen nicht-tarifären Handelshemmnisse, der Zölle und ihrer Bindungen, der Einkommens- und Preisstützungen und aller sonstigen den Handel direkt oder indirekt beeinflussenden Maßnahmen sowie der Budgetausgaben, einschließlich der Exportsubventionen).

Damit wurden erstmals die drei Elemente (Marktzutritt, Exportsubventionen und interne Stützung) eines umfassenden Agrarabkommens und ihre Zusammenfassung in einer eigenen Übereinkunft allgemein akzeptiert. Zumindest für diese Runde verzichteten die USA und die *Cairns*-Gruppe auf ihr ursprüngliches Verhandlungsziel (volle Unterwerfung des Agrarbereiches unter die für Industriewaren geltenden Regeln) und ermöglichten dadurch den weiteren Fortgang der Agrarverhandlungen.²⁴⁷

Im Juli 1989 deponierten die USA das Ziel, zur Liberalisierung des Marktzuganges die nicht-tarifären Handelshemmnisse zu quantifizieren und sie in Zölle umzuwandeln. Sie erwarteten dadurch geringere Handelsverzerrungen, das Entstehen einer nachhaltigen Verbindung von Inlands- und Weltmarktpreisen, positive Auswirkungen auf ihre Höhe und Stabilisierung. Auch erwarteten die USA von der Umwandlung der bisherigen Maßnahmen in Zölle positive Auswirkungen auf die Verhandlungen über ihre Senkung. Sollte es zu einem neuen Regelwerk kommen, stellten die USA in Aussicht, auf ihren Agrar-„*waiver*“ zu verzichten, wenn auch alle sonstigen bisherigen Ausnahmegenehmigungen des GATT aufgehoben würden.²⁴⁸

Die Konturen eines mit allem bisherigen unvergleichbaren Agrarabkommens wurden erkennbar. Zu den von den USA propagierten Methoden gab es noch keine Erfahrungen. Die Fassung der entsprechenden Definitionen stand noch bevor. Ihr Inhalt und die daraus zu erwartenden Auswirkungen auf die Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik waren noch unklar. Die EG scheiterte mit ihrem Versuch die Verhandlungen vorerst auf die Themen Außenschutz oder die interne Stützung zu beschränken, erreichte aber die Verzögerung der gleichzeitigen Behandlung der Bereiche Außenschutz, interne Stützung und Exportsubventionen.²⁴⁷

²⁴⁷ Uruguay-Round, 12 f

²⁴⁸ Mayerhofer, 126

Ende August 1990 präsentierten die USA einen Vorschlag zur Gestaltung des künftigen Maßstabes zur Bewertung der internen Stützung, dem AMS („*Aggregate Measurement of Support*“).²⁴⁹ Sie modifizierten dazu die Methodik der OECD zur Bewertung der Agrarpolitiken ihrer Mitglieder.

Die anschließenden, nicht nur technischen Verhandlungen, führten erstmals zu prinzipiell akzeptierten Vorschlägen über den Umfang des Agrarbereiches, die künftig zulässigen bzw. unzulässigen Maßnahmen, die Senkungsmodalitäten und ihre Ausgangsbasen. Sie wurden nachstehend zusammengefasst:

- a) Erstmalige Definition des Umfangs des Agrarbereichs: die Zolltarifkapitel 1-24, wobei das Zolltarifkapitel 3 (Fische) und die Fischkonserven aus dem Kapitel 16 (Fleischzubereitungen) in den Industriebereich transferiert, aber bestimmte Waren des Industriebereiches, die in einigen Staaten Gegenstand ihrer Agrarpolitik waren, in den Agrarbereich integriert wurden. Unter ihnen befand sich die für die USA politisch wichtige Rohbaumwolle. Ohne diesen Transfer hätten sie mit Inkrafttreten der Verhandlungsergebnisse ihre Preisstützungen für die US-Baumwollfarmer einstellen müssen;
- b) Festlegung der Basisperiode für die Senkungen (Durchschnitt der Jahre 1986 bis 1988) und einer sechsjährigen Umsetzungsphase;
- c) Definition der internen Stützungsmaßnahmen und ihre Differenzierung nach den Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion. Deren Vielfalt und ihre oft nicht gegebene Vergleichbarkeit verursachten erhebliche Schwierigkeiten bei ihrer Klassifizierung. Relativ einfach war hingegen die Einigung über die Nichteinbeziehung von für die Agrarproduktion unbedeutenden Budgettransfers (z.B. der Nahrungsmittelhilfe für Entwicklungsländer), weil diese Ausfuhren in Staaten mit hohen Agrarexporten eine bedeutende Rolle als Absatzkanal hatten. Ebenso unstrittig war die Zusammenfassung der direkt die Produktion beeinflussenden preis- und absatzstützenden Maßnahmen, die Transfers an landwirtschaftliche Betriebe auslösen, wie Mindestpreise, Richt- oder Zielpreise;
- d) Wesentlich schwieriger erwies sich die Abgrenzung dieser Maßnahmen zu den sonstigen;
- e) Nach dem Vorbild der Industriesubventionen kristallisierten sich bei der internen Stützung drei Gruppen heraus: „rote“ (direkt produktions- und handelsbeeinflussende) als zu senkende, „grüne“ (nicht unmittelbar die Produktion beeinflussende) als von Senkungen auszunehmende und „orangefarbige“ (nicht eindeutig den beiden anderen Gruppen zuordenbare), die eine Sonderbehandlung erfahren sollten. Diesen technischen Abgrenzungen lagen massive Interessenkonflikte zu Grunde, denn mit diesen Festle-

²⁴⁹ NG5/W/118

gungen wurde über Art und Umfang der weiter zulässigen bzw. der zu senkenden internen Stützungsmaßnahmen entschieden. Sie waren daher für die künftigen Gestaltungsmöglichkeiten der Agrarpolitiken der Verhandlungspartner von entscheidender Bedeutung.

Die Umwandlung der nicht-tarifären Handelshemmnisse in Zölle erfolgte in Form der ursprünglich von den USA vorgeschlagenen und anschließend verfeinerten Methodik der „Tarifizierung“. Anders als die auf ganze Bereiche (z.B. Rindfleisch) abstellenden und in ihnen keine Differenzierungen vorsehenden PSE-Werte der OECD, folgten die aus der Tarifizierung entstandenen Zölle den Unterscheidungen der Gliederung nach Zolllinien und damit dem Verarbeitungsgrad der Waren. Sie führten zu prohibitiven Zöllen, wurden zur Basis der Senkungen²⁵⁰ und machten Ausgleichsmaßnahmen zur Wahrung der bisherigen Einfuhrvolumina notwendig.

Am schwierigsten erwies sich der Bereich der Exportsubventionen. Die EG wollte zuerst nicht auf die von der Cairns-Gruppe und den USA geforderten spezifischen Beschränkungen eingehen. Anschließend versuchte sie künftige Verpflichtungen auf das Gesamtvolumen des Budgetaufwands für Exportsubventionen zu beschränken, um weiterhin ein flexibles Vorgehen in unterschiedlichen Bereichen zu erlauben.

Die ungelösten Divergenzen in diesen Materien waren für das Scheitern der Ministerkonferenz von Brüssel im Dezember 1990 hauptverantwortlich.²⁵¹ Die nach Beginn der Uruguay-Runde initiierten Verhandlungen über die Beitritte Schwedens, Finnlands, Norwegens und Österreichs zur EU waren in ihr Endstadium getreten.

Die EG hatte im Juli 1987 die Einrichtung des Gemeinsamen Wirtschaftsraumes (EWR) mit den Zielen beschlossen: Einführung eines barrierefreien Marktes innerhalb der EG, Abschaffung der internen Grenzkontrollen, gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher bzw. gemeinschaftsweiter Standards für Waren einschließlich ihrer Kontrollen sowie die verpflichtende und gleichberechtigte Teilnahme von Firmen aus der gesamten EG an der Ausschreibung von Regierungsaufträgen ihrer Mitglieder. Als die EG 1991 in den Verhandlungen über Dienstleistungen anbot, die Vorteile des

²⁵⁰ Mayerhofer, 119

²⁵¹ Uruguay-Round, 13

Gemeinsamen Wirtschaftsraumes auf alle Verhandlungspartner auf Gegenseitigkeit ausdehnen zu wollen,²⁵² ging sie damit weiter als die anderen Verhandlungspartner und drängte sie so in die Defensive.

Ende 1991 legte GATT-Generalsekretär Arthur Dunkel mit dem *Draft Final Report* den Entwurf für ein Agrarabkommen vor. Dieser enthielt die bisherigen Vorschläge zur Bewertung und Umwandlung bisheriger mengenmäßiger Beschränkungen und Abschöpfungen in Zölle, die Gliederung der „internen“ Stützung, die künftigen Vorgangsweisen bei Exportsubventionen und ihre Senkungsmodalitäten sowie die Definition des Umfangs des Agrarbereiches. Die EU bewertete ihn als eher den Zielen der USA entsprechend. Sie bereitete damals intern eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik („*McSharry-Reform*“) vor.²⁵³

16.2.6.1 Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Die EG hatte bisher noch keine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vorgesehen. Erst im Mai 1992 fand sie darüber einen entsprechenden Kompromiss. Dieser sah Senkungen der institutionellen Agrarpreise und des Außenschutzes vor. Als teilweise Kompensation der daraus entstehenden negativen Auswirkungen auf die Agrareinkommen wurden neue, von der Produktion entkoppelte, den Kriterien des künftigen GATT-Agrarabkommens entsprechende Ausgleichszahlungen vorgesehen.²⁵⁴

Die Ziele der Agrarreform der EU waren: bessere Ausrichtung der Agrarmärkte der EG auf die Weltmärkte und Begrenzung der budgetaufwändigen Interventionsregelungen. Sie erlaubten bei Milchpulver, Butter Weizen, Gerste und Rindfleisch die vorübergehende Entlastung der Märkte bei nicht sofort absetzbaren lagerfähigen Mengen zu im Voraus fixierten Bedingungen. Dies sicherte das unterste innergemeinschaftliche Preisniveau auf Großhandelsebene ab.

²⁵² Romic, 11

²⁵³ EG-MEMO

²⁵⁴ Uruguay-Round, 13

Die Interventionen waren bis dahin nicht quantitativ beschränkt. Sie führten immer wieder zu letztlich nicht unter normalen Bedingungen absetzbaren Lagermengen, die nur unter besonders hohen Erstattungen exportiert werden konnten.

Die *McSharry*-Reform beschränkte die Intervention auf festgelegte Höchstmengen, führte zu deutlichen Senkungen der Interventionspreise und des Preisniveaus für importierte Agrarwaren. Dies reduzierte den Budgetaufwand wesentlich. Im Übrigen behielt die *McSharry*-Reform die Grundstrukturen der EG-Marktordnungen bei.²⁵⁵

Zur Konkretisierung:

Bei Getreide wurden zwischen 1993/94 und 1995/96 die Interventionspreise um rund ein Drittel reduziert. Der für die Abschöpfung maßgebliche, wie ein Einfuhrmindestpreis wirkende Schwellenpreis wurde so gesenkt, dass er um 45 €/t über dem Interventionspreis blieb. Damit konnten die EU-internen Getreidepreise zwischen diesen beiden Zielgrößen fluktuieren. Ein ausreichender Außenschutz und die Bewahrung einer Gemeinschaftspräferenz wurden so gesichert.²⁵⁶ Gleichzeitig wurde der Interventionspreis bei Rindfleisch um 15 % und die Interventionsmenge limitiert und von 750.000 (1993) auf 350.000 t (1997) reduziert.²⁵⁵

Als Teilausgleich für diese Preis- und Erlösreduktionen führte die EG neue, von den Erntemengen und Produktpreisen unabhängige Flächen- und Tierprämien ein.²⁵⁶ Landwirte mit mehr als 92 ha Getreide bzw. 90 Stück Rinder hatten als Voraussetzung für den Erhalt dieser Prämien 15 % ihrer Anbauflächen still zu legen bzw. ihre Rinderhaltung auf maximal 2 Großvieheinheiten/ha zu extensivieren.²⁵⁷

McSharry hatte erfolglos versucht, Zahlungen der EG an Betriebe auf 100.000 € zu beschränken. Er scheiterte am Widerstand von Deutschland, England, Frankreich, Italien und Spanien, die darin eine Bedrohung der in ihnen vorherrschenden Großbe-

²⁵⁵ Schneider, 79 f

²⁵⁶ Schneider, 43

²⁵⁷ Hofreiter (1993), 38

triebe sahen. Mit obigen Bedingungen für die Erlangung von Ausgleichszahlungen wurden Maßnahmen zur Einschränkung weiterer Produktionsausweitungen der Großbetriebe gesetzt, kleinere Betriebe aber von diesen Auflagen ausgenommen.

Erst die Veränderungen der GAP durch die „*McSharry-Reform*“ ermöglichten der EG die Annahme der Ergebnisse der Uruguay- Runde am Agrarsektor.

16.2.7 Das *Blair-House-Agreement*

Die im November 1992 im *Blair-House* zwischen der EG und den USA geführten Verhandlungen gingen vom Entwurf GATT-Generaldirektors Arthur Dunkel für ein Agrarabkommen aus. Die EG suchte bilateral die Lösung verschiedener Themen zu erreichen, die Voraussetzung für die Umsetzung ihrer Agrarreform waren, aber nicht voll dem damaligen Verhandlungsstand im entsprachen. Die USA konnten gleichzeitig für die Weiterführung ihrer Agrarpolitik wichtige Materien absichern, für die sie sich vorher nicht offensiv eingesetzt hatten.

Das „*Blair-House-Agreement*“ legte ein gemeinsames Vorgehen über Abänderungen des Endtextes des Agrarabkommens fest:

- Entfall der Verpflichtung zur Senkung der im Rahmen produktionsbeschränkender Programme geleisteten internen Beihilfen;
- Verringerung der Senkung der subventionierbaren Exportmengen von 24 auf 21 %, ihre Gliederung nach Warengruppen und Ausweitung der Ausgangsbasis für die Senkungen (Durchschnitt 1986/1990 statt dem im Dunkel-Entwurf vorgesehenen Mittel der Jahre 1986/1988);
- Einigung, bis 9 Jahre nach Inkrafttreten keine Streitschlichtungsverfahren zu aus dieser Runde resultierenden Maßnahmen einzuleiten;
- Konsultationsklausel, wenn der Import der EG bei Getreidesubstituten plötzlich anschwellen sollte;²⁵⁸
- Zugeständnis der EG die Berechnung des Tarifaktionszoll für Weizen auf drei Weizenqualitäten umzustellen, was zu nach Qualitäten differenzierten Reduktionen der EU-Zölle oder zu ihrer Aussetzung ;

²⁵⁸ Hofreiter (1993), 38

- Gütliche Regelung des seit langem zwischen den USA und den EG bestehenden Streitfalls über ihre Ölsaaten-Marktordnung;
- Einräumung einiger zusätzlicher Zollkonzessionen bei Agrarprodukten durch die EU über Forderung der USA.²⁵⁹

16.2.7.1 Würdigung des Inhaltes des Blair-House-Agreements

Am Ausschluss der internen Beihilfen aus den Senkungen der internen Stützung im Rahmen von produktionsbeschränkenden Programmen hatten sowohl die USA und der EG Interesse. Die für die landwirtschaftlichen Einkommen der USA wichtigen „*deficiency payments*“ und die in der EG-Reform der Agrarpolitik als Teilausgleich für die Preissenkungen neu eingeführten Einkommenszahlungen waren mit Beschränkungen der Produktionskapazitäten verbunden.²⁶⁰

Die Rückführung der Senkungshöhe (von 24 auf 21 %) der weiter subventionierbaren Mengen, die Verbreiterung der Ausgangsbasis (von 1986/1988 auf 1986/1990) und die neue Möglichkeit bei Waren, wenn ihre Ausfuhren 1991/92 höher als im Durchschnitt der Jahre 1986/1990 waren, das Einsetzen der Senkungen der Mengen von der höheren Basis, war sowohl für die USA als auch für die EG vorteilhafter. Sie erlaubte ihnen höhere subventionierbare Exportmengen. Andernfalls wären die Einschnitte und die damit ausgelösten Auswirkungen auf die internen Märkte gravierender ausgefallen.

Die Verpflichtung, während der ersten neun Jahre nach Inkrafttreten keine Streitfälle über Maßnahmen aus dem Agrarabkommen zu eröffnen, bot beiden während der Umgestaltung ihrer Agrarpolitiken befristete Sicherheit vor dem neuen, durch die Mitglieder kaum mehr beeinflussbaren WTO-Streitschlichtungsverfahren.

Der Konflikt zwischen den USA und den EG über ihre Ölsaatenmarktordnung hatte sich an der in ihr vorgesehenen Förderung des Anbaues von Raps, Sonnenblumen und Sojabohnen entzündet. Die USA befürchteten negative Auswirkungen auf ihre

²⁵⁹ EG-MEMO

²⁶⁰ D 9/355/EWG

Exportmöglichkeiten und die Entwertung der ihnen von der EG in der Vergangenheit eingeräumten Zollfreiheit für Ölsaaten und Ölkuchen.

Das *Blair-House-Agreement* begrenzte die Förderungsmöglichkeiten für den EG-Anbau von Raps, Sonnenblumen und Sojabohnen für den menschlichen Konsum auf insgesamt 5,128.000 ha (nach der Erweiterung durch Finnland, Schweden und Österreich auf 5,482.000 ha) und limitierte die EG-Produktion für Industriezwecke auf eine Mio. t Sojamehläquivalent (Nebenprodukte der Ölerzeugung).

Damit hatten die USA die dauerhafte Beschränkung der EU-Produktionsmöglichkeiten für diesen für ihren Agrarexport nach der EG traditionell wichtigen Bereich durchgesetzt. Nur falls die EG ohne Stützungen wettbewerbsfähig werden sollte, entfielen diese Beschränkungen des Umfangs der EG-Erzeugung.²⁶¹

Die EU erreichte mit dieser einvernehmlichen Regelung die Beendigung des sich seit Jahren hinziehenden Streitschlichtungsverfahrens mit den USA über ihre Marktordnung für Ölsaaten und die Außerstreitstellung ihrer Maßnahmen bei Raps, Sonnenblumen und Sojabohnen.

Das im November 1992 erzielte *Blair House Agreement* führte insgesamt zum Durchbruch und zur Beendigung der Verhandlungen über das GATT-Agrarabkommen und damit über alle Themen der Uruguay-Runde. Die USA und die EU traten nicht nun im Agrarbereich als Verbündete und nicht mehr als Kontrahenten auf.

Die Integration der Inhalte dieser Vereinbarung in die GATT-Länderlisten sicherte sie gegen künftige Veränderungen ab. Wollte ein Staat seine Agrarkonzessionen abändern, müsste er zum Ausgleich äquivalente Agrarkonzessionen einräumen.

Von den EU-Staaten wollte Frankreich vorerst den Kompromiss nicht akzeptieren. Wegen seines Widerstandes zogen sich die Verhandlungen dieser Runde bis zum letzten Tag der Vollmacht des Präsidenten der USA (15. Dezember 1993).

²⁶¹ Leidwein (1998), 141

16.3 Die Ergebnisse der Uruguay-Runde

16.3.1 Vorbemerkungen

Wegen der zahlreichen in ihr aufgetretenen Konflikte dauerten die Verhandlungen der Uruguay-Runde (ohne ihre Vorbereitungsphase) länger als alle vorhergehenden, nämlich von Herbst 1986 bis Ende 1993.²⁶² Formell abgeschlossen wurden sie mit der Ministerkonferenz von Marrakesch (14./15. April 1994).²⁶³

Nach dem GATT-Sekretariat machte das erfasste Warenvolumen mit 3,7 Mrd. \$ aus. Die durchschnittliche Zollsenkung lag bei 38 % und der daraus resultierende Durchschnittszollsatz bei 3,9 %.²⁶⁴ Ganze Warenbereiche (Chemikalien, deren Zölle bereits unter 5 % lagen, Stahlwaren, Papier und Pappe, landwirtschaftliche, medizinische und wissenschaftliche Geräte, Baumaschinen und Spielzeug) wurden zuerst unter den wichtigsten Produzentenstaaten und schließlich gegenüber allen WTO-Mitgliedern zollfrei gestellt.²⁶⁵

Diese Runde war die umfassendste des GATT. Durch die Bündelung ihrer Interessen setzten die USA und die EU in der Endphase gemeinsam zahlreiche von ihnen gewünschte Abänderungen durch. Sie vereinbarten für die Annahme der Ergebnisse ein „*single undertaking*“ (d. h., dass alle Verhandlungsgegenstände einer Runde gemeinsam verabschiedet werden müssen), und verhinderten so die Einschränkung ihrer Annahme auf einzelne Teile,²⁶⁶ zwangen damit weiters die bisherigen Mitglieder des GATT der WTO beizutreten und die Gesamtheit der in ihr vorgesehenen Verpflichtungen zu übernehmen.

16.3.2 Die Beendigung des GATT und die Gründung der WTO

Ein Resultat der Beendigung der Uruguay-Runde war die Gründung der *World Trade Organization* (WTO). Mit ihrem Inkrafttreten beendeten die USA und die EU ihre Mitgliedschaft im GATT und alle ihre bisherigen Bindungen. Gleichzeitig traten auch

²⁶² Pfeil, 176 f

²⁶³ Hummer, 300 f

²⁶⁴ Hilf, 9

²⁶⁵ BGBl. 1/1995

²⁶⁶ Barton, 65

das Protokoll über seine vorläufige Anwendung und alle früheren Ausnahmeregelungen („*waiver*“) außer Kraft. Der GATT-Vertrag, Stand 1994, wurde als GATT '94 zum Kern der WTO. ²⁶⁷

Die „*enabling clause*“ wurden in allen Vertragsteilen der WTO durch Sonderbestimmungen für Entwicklungsländer ersetzt. Sie erlaubten ihnen ohne Verlust ihrer bisherigen Sonderbehandlung den Beitritt zur WTO. Andernfalls hätten sie alle Garantien für die Aufrechterhaltung ihres bisherigen begünstigten Zutrittes zu den Märkten der EU und der USA verloren. ²⁶⁸

16.3.3 Die WTO-Abkommen

Diese Abkommen traten mit 1. Jänner 1995 in Kraft und behandeln das Funktionieren der neuen Organisation WTO und verschiedene zusätzliche Übereinkünfte. Die den Agrarbereich nicht unmittelbar berührenden neuen Vertragsteile werden hier nur zur Demonstration ihrer Themenvielfalt aufgelistet:

- Etablierung des neuen Streitbeilegungsverfahrens (Beseitigung bisheriger Verzögerungsmöglichkeiten bei der Einsetzung von Panels, Einrichtung eines nur vom WTO-Sekretariat beeinflussbaren Registers von Schiedsrichtern, Befristung der Dauer von Panels auf sechs und nur im Ausnahmefall auf neun Monate, Einführung einer neuen zweiten revisionsberechtigten Instanz und damit einer Berufungsmöglichkeit) ²⁶⁹
- Einführung eines durch das WTO-Sekretariat durchzuführenden periodischen Prüfungsmechanismus' der praktisch angewandten Handelspolitiken und ihrer Maßnahmen auf WTO-Konformität ²⁷⁰
- Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen ²⁷¹
- Übereinkommen über Textil und Bekleidung ²⁷²
- Übereinkommen über technische Handelshemmnisse ²⁷³
- Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen ²⁷⁴
- Übereinkommen über Einfuhrlizenzen ²⁷⁵

²⁶⁷ Hummer, 553 ff

²⁶⁸ Barton, 66

²⁶⁹ Hummer, 431 ff

²⁷⁰ Hummer, 522 ff

²⁷¹ Hilf, 160 ff

²⁷² Hummer, 907 ff

²⁷³ Hummer, 929

²⁷⁴ Hummer, 962 ff

²⁷⁵ Hummer, 996 ff

- Multilaterales Abkommen über den Dienstleistungshandel (GATS)²⁷⁶
- Multilaterales Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums²⁷⁷
- Plurilaterale Abkommen über den Welthandel
- Übereinkommen über den Handel mit Zivilluftfahrzeugen²⁷⁸
- Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen²⁷⁹
- Vereinbarung zur Auslegung des Artikels XXIV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens von 1994²⁸⁰

16.3.3.1 Die Übereinkünfte der Uruguay-Runde im Bereich Landwirtschaft

Die Abkommen über den Agrarbereich bestanden aus:

- dem Übereinkommen über die Landwirtschaft;²⁸¹
- dem Übereinkommen über die Anwendung sanitärer und phythosanitärer Maßnahmen;²⁸²
- der Internationale Übereinkunft über Rindfleisch und²⁸³
- der Internationalen Übereinkunft über Milcherzeugnisse.²⁸⁴

16.3.3.1.1 Das WTO- Agrarabkommen

16.3.3.1.1.1 Vorbemerkungen

Das WTO-Agrarabkommen ist in der Geschichte des GATT das erste, den gesamten Agrarbereich umfassende Regelwerk und bildet eine Ausnahme vom Übereinkommen über Subventionen. Aufbauend auf den bis dahin üblichen Maßnahmen fand das Landwirtschaftstabkommen neue und verbindliche Normen. Die bisher im GATT existenten Ausnahmen wie die „grandfather-clause“, der US-Agrar-„waiver“ und die Sonderbestimmungen des Beitrittsprotokolls der Schweiz wurden beseitigt.

Das *Agreement on Agriculture* bestimmt die Weiterentwicklung der Agrarpolitiken der Industriestaaten und in einem geringeren Grad auch der Schwellenländer. Seine Re-

²⁸⁵ Hummer, 1006 ff

²⁷⁷ Hummer, 1086

²⁷⁸ Hummer, 1129

²⁷⁹ Hummer, 1139 ff

²⁸⁰ Hilf, 97 ff

²⁸¹ Hummer, 853 ff

²⁸² Hummer, 888 ff

²⁸³ Hummer, 1175 f

²⁸⁴ Hummer, 1182 ff

sultate erreichten bei weitem nicht die Forderungen der Anfangspositionen der USA und der in der *Cairns*-Gruppe zusammen geschlossenen Staaten nach voller Beseitigung der Handelshemmnisse und der Subventionen im Agrarsektor, führten aber zur Senkung des Außenschutzes, der vollständigen Bindung und Senkung der Agrarzölle (Zolltarif-Kap. 1 - 24), der Fixierung und der Senkung des Volumens der die Produktion und den Handel verzerrenden internen Subventionsmaßnahmen sowie der Ausfuhrsubventionen, einschließlich des Verbotes der Einführung neuer.

Klammerten die Freihandelsabkommen vor Inkrafttreten der WTO zumeist den gesamten Agrarbereich aus, ist dies auf Grund der in dieser Runde vereinbarte Auslegung des Artikels XXIV nur mehr auf einen geringen des Außenhandels möglich. Der dauerhafte Ausschluss ganzer Wirtschaftsbereiche ist jedoch untersagt.²⁸⁵ Die Konkretisierung des Umfangs dieser Ausnahme ist jedoch weiter ausständig.

Zwei Grundlinien stehen einander gegenüber: Weil die Freihandelsabkommen der USA mit Kanada und ebenso jenes zwischen Australien und Neuseeland nur geringe Ausnahmen vorsehen, stehen diese Staaten für die Minimierung der Möglichkeit dauerhafter Ausschlüsse, hat jedoch bei neuen Freihandelsabkommen zum Einschluss eines Teiles des Agrarbereiches geführt..

Die EU hingegen strebt die dauerhafte Ausklammerung ganzer Warenkreise an. Viele ihrer Freihandelsabkommen sind auf den Industriebereich beschränkt. Die EU benötigt die Möglichkeit des Ausschlusses ganzer Wirtschaftsbereiche aus den Freihandelsabkommen, damit sie den Sektor „Landwirtschaft“ nicht gegenüber den Freihandelspartnern öffnen muss. Die Gemeinschaftspräferenz, ein Grundprinzip der Gemeinsamen Agrarpolitik, wäre sonst gefährdet.

16.3.3.1.1.2 Der Inhalt des Landwirtschaftsabkommens

Das *Agreement on Agriculture* Nach seiner Überarbeitung auf Grund des *Blair-House Agreement* verbietet das *Agreement on Agriculture* die Rückkehr zu nicht-tarifären

²⁸⁵ Hilf, 97 ff

Maßnahmen, enthält aber nichts über die Tarifikation, die Methoden zur Ermittlung der aus ihr hervorgegangenen Zölle, ihre Senkung, die Senkungsformel und die Einrichtung von Mindestmarktzutritten, sondern verweist nur auf die Unterlagen zu den Länderlisten, welche die konkreten Daten enthalten.

Das Landwirtschaftsabkommen definierte aber in seinem Art.1, lit. a) bis (d) und (h)] die Berechnungsmethodik des Volumens der „internen Stützung“ jener Bereiche, die in das *Aggregate Measurement of Support (AMS)* einzubeziehen beziehungsweise zu vernachlässigen waren (Stützungen, die unter 5 % - bei Entwicklungsländern unter 10% - des Gesamtwertes der landwirtschaftlichen Erzeugung des jeweiligen Staates blieben). Ebenso erfasste das AMS nicht Waren, für welche die Regierungen keine Maßnahmen setzten, um die Inlandspreise über dem Weltmarktniveau zu halten oder keine Subventionen an die Erzeuger gewährten. Dies betrifft in den meisten Staaten den Großteil der Obst- und Gemüseerzeugung.

Das Landwirtschaftsabkommen kennt nur mehr zu senkende und nicht zu senkende Maßnahmen. Die im Entwurf von Generaldirektor Arthur Dunkel noch „orangefarbig“ bezeichnete Gruppe (siehe 16.2.6) wurde inhaltsleer. Unabhängig von den jeweiligen Anbauflächen und ihren Erträgen für höchstens 85 % der Basisfläche und bei Tieren für eine fixierte Stückzahl im Rahmen von Programmen zur Beschränkung der Agrarproduktion gewährte Direktzahlungen, wurden mit der Integration des *Blair-House-Agreements* in die Kategorie der nicht zu senkenden Maßnahmen transferiert (Art.6, Abs.4 und Annex 2).

Die weiteren im Entwurf von Generaldirektor Dunkel (siehe 16.2.6) als „grün“ bezeichneten nicht zu senkenden Maßnahmen betrafen bei Einhaltung der jeweiligen verankerten Bedingungen allgemeine Dienstleistungen: Forschung; Krankheits- und Schädlingskontrollen, Ausmerzaktionen und Frühwarnsysteme; Schulungs- und Beratungsdienste; Inspektionsdienste zur Überprüfung der Gesundheit, der Sicherheit und der Standardisierung von Lebensmitteln; Marketing- und Werbemaßnahmen, die keine direkten Vorteile für den Handel bringen; infrastrukturelle Dienstleistungen wie Elektrifizierung, Straßen- und Hafenausbau; Transport-, Vermarktungs-, Bewässerungs-, Hochwasserschutz- und Entwässerungssysteme; Infrastrukturmaßnahmen zum Umweltschutz; öffentliche Lagerhaltung zur Versorgungssicherung mit Lebensmitteln;

interne Nahrungsmittelhilfe; Regierungsbeteiligungen an Einkommensversicherungen, Frühpensionssystemen; Investitionsbeihilfen zur Strukturverbesserung; Umweltschutz- und Regionalbeihilfen (*Annex 2 zum Agreement on Agriculture*);

Ferner definierte das Agrarabkommen die Exportsubventionen, zählte ihre Formen taxativ auf (Art. 9), legte die Vorgangsweise fest, wenn für die Senkungen statt von der allgemeinen Ausgangsbasis 1986/1990 der Durchschnitt der Jahre 1990/1991 herangezogen wurde und verbietet ausdrücklich die Neueinführung neuer Exportsubventionen.

Art. 5 des *Agreement of Agriculture* enthält eine besondere Notstandsklausel. Sie erlaubt bei im voraus festgelegten Waren, wenn die Einfuhren zu Preisen, die unter dem Durchschnitt der Jahre 1986 bis 1988 liegen und festgelegte Volumina wesentlich überschreiten, die Einhebung zusätzlicher, mit der Höhe der Unterschreitung steigender Zollzuschläge, die aber die Preisunterschreitungen nicht vollständig ausgleichen. Ferner enthält das Agrarabkommen auf die Übergangszeit beschränkte Regeln über die Nichtinanspruchnahme von an sich zulässigen Maßnahmen, wie die Einleitung von Panelverfahren (Art. 13).

Erstmals definierte Annex 1 des Landwirtschaftsabkommens den Bereich der „Landwirtschaft“ als die Zolltarifkapitel 1 - 24, einschließlich der bisher dem Industriebereich zugezählten Rohhäute und -felle, -seide, -wolle, -baumwolle, -hanf und -flachs, einige höhere Zucker, modifizierte Eiweiße und Stärken bei gleichzeitiger Transferierung des Kapitel 3 (frische und bearbeitete Fische) und der Fischkonserven (ex ZTNr. 16.03) in den Industriebereich.

Die konkreten Verpflichtungen der Mitglieder aus den Industriestaaten, wie die ausnahmslose Bindung und Senkung aller Agrarzölle um durchschnittlich 36 %, mindestens jedoch um 15 % je Zolllinie, die Eröffnung von Marktzutrittskontingenten, die Ausgangs- und die Endhöhe des zwischen 1995 und 2000 zu senkenden AMS, der zu reduzierenden Budgetaufwand für Exportsubventionen und die mit ihnen exportierbaren Volumina) wurden in den Länderlisten verankert. Dadurch könnten sie nur nach einem Verfahren nach Art. XXIII GATT 1994 abgeändert werden. Dies würde aber entsprechende Kompensation durch neue Konzessionen voraussetzen.

Daneben enthalten die Länderlisten auch Hinweise auf die von den Staaten verwendeten statistischen Grundlagen und Methoden.

16.3.3.1.2 Das Abkommen über sanitäre und phythosanitäre Maßnahmen

Sanitäre und phythosanitäre Einfuhrbeschränkungen können über ihre Zielsetzung der Vermeidung der Einschleppung von Krankheiten und Schädlingen hinausgehend als äußerst effizientes Mittel zur Beschränkung der Einfuhren missbraucht werden. Dies kann bis zum Verbot von Importen aus bestimmten Regionen reichen.

Um diesen Missstand zu beheben, führte das *Agreement on the Application of Sanitary and Phythosanitary Measures* für alle bereits angewandten und neuen Maßnahmen die Notwendigkeit der wissenschaftlichen Begründung für ihren Weiterbestand vor (Art. 2.3). Vom *Codex Alimentarius*, dem *Office Internationale Vétérinaire* und dem *International Office of Epizootics* genehmigte Maßnahmen wurden automatisch anerkannt (Art. 4.4).²⁸⁶ Andernfalls waren solche Beschränkungen, wenn ihnen die wissenschaftliche Fundierung fehlte, umgehend zu beseitigen. Die Mitglieder des *Agreements* hoben kurz nach Inkrafttreten dieses Abkommens einige sanitäre und phythosanitäre Maßnahmen auf.

16.3.3.1.3 Die Abkommen über Rindfleisch und Milcherzeugnisse

Die Internationalen Übereinkünfte über Rindfleisch und Milcherzeugnisse führten die insgesamt unbedeutend gebliebenen plurilateralen Vereinbarungen der Kennedy-Runde nur weiter, bis sie zum 1.1.1998 aufgehoben wurden.

17 Konkretisierung von Verhandlungsergebnissen am Beispiel der EG

Die beispielhafte Heranziehung der Maßnahmen der EU erfolgt deshalb, weil sie ab

²⁸⁶ Hilf, 104 ff

dem Beitritt zur EU auch für Österreich gelten. ^{286 a} Die Agrarzölle der EU liegen gegenüber Staaten, mit denen sie keine präferentielle Abkommen hat, im Durchschnitt bei 16,7 % (bei der USA: 13,3 %).

Im Durchschnitt aus allen WTO-Mitgliedern liegen die Agrarzölle mit Ende der Übergangszeit (ab 1. Jänner 2000) bei 61 % und sind rund fünf Mal höher als bei Industriewaren. ²⁸⁷

17.1 Tarifizierung

Die EU wandte keine quantitativen Importbeschränkungen an. Sie hatte, aber ihre Abschöpfungen in Zölle umzuwandeln (zu „tarifizieren“). Nachfolgend werden einige Beispiele für die daraus resultierenden Ausgangszölle aufgelistet: ²⁸⁸

Lebende Rinder	16 % + 1.454 ECU/t
Rindervorderviertel	20 % + 2.210 ECU/t
Rinderhinterviertel	20 % + 2.763 ECU/t
Butter	2.692 ECU/t
Weizen	148 ECU/t
Gerste	149 ECU/t
Weizenmehl	268 ECU/t

Die EU senkte ihre Agrarzölle im Allgemeinen um 36 %. Nur Magermilchpulver und dessen Verarbeitungserzeugnisse, Kartoffeln, frisches Gemüse (ausgenommen Spargel), sowie frisches Obst (ausgenommen Weintrauben und Äpfel) und Zucker bewertete sie als sensibel und reduzierte diese Zölle nur um 20 % (vertraglich vorgesehene Mindestsenkungshöhe 15 %). Ferner eliminierte die EU alle unter 4 % gelegenen Zölle und stellte gemäß dem *Blair-House-Agreement* alles Truthahnfleisch, Rinds- und Schweinsleber zollfrei.

^{286 a} BGBl. 45/1995

²⁸⁷ Barton, 105 f

17.2 Marktzutritt

Um bei tarifisierten Waren die Schwelle von 3% des Inlandverbrauches für Einfuhren zu erreichen, hatte die EU zusätzliche Zollkontingente zu eröffnen:

	Anfangsumfang	Endumfang ²⁸⁸
Weizen	null	300.000 t
Mais und Hirse	2,300.000 t	500.000 t
Käse	15.250 t	104.000 t
Butter	76.667 t	10.000 t
Magermilchpulver	null	69.000 t
Rindfleisch	20.000 t	151.050 t
Schweinefleisch	null	75.600 t

17.3 Senkung der „internen Stützung“

Die EU erreichte ein Gesamt-AMS von 73,53 Mrd. €. Es war zwischen 1995 und 2000 auf 58,82 Mrd. € zu senken. ²⁸⁹ Durch die Beitritte Finnlands, Österreichs und Schwedens stiegen diese Werte auf 80 bzw. 67 Mrd. € ²⁹⁰

Die EU hatte ihre Daten mehrer Jahre vor der Reform ihrer Agrarpolitik notifiziert. Die nach der McSharry-Reform 1992 erfolgte Senkung der Marktordnungspreise um 20 bis 30 % reduzierte das AMS der EU soweit, dass sie kaum mehr weitere Maßnahmen benötigte. Auch ihre neuen Ausgleichszahlungen waren mit der Endfassung des Agrarabkommens in die nicht zu reduzierenden Kategorie des AMS transferiert worden, wodurch für sie ihre ursprünglich vorgesehene Senkungspflicht entfiel.

Bei steigender landwirtschaftlicher Erzeugung hätte die EU zwischen 1995 und 2000 zu jährlichen Preissenkungen und/oder sich verschärfenden Produktionsbeschränkungen greifen müssen, weil das *Aggregate Measurement of Support* vor allem vom Produkt aus dem jeweiligen Umfang der Produktion multipliziert mit der Differenz der jeweiligen Inlandspreise zum Preisniveau der Weltmärkte 1986/88 bestimmt wird.

²⁸⁸ Leidwein (1998), 135 f

²⁸⁹ G/AG/AGST/EEC

²⁹⁰ Leidwein (2003), 7

Alljährliche Verhandlungen über solche Preissenkungen und/oder zu verschärfende Produktionsbeschränkungen hätten das Klima unter den EU-Mitglieder immer wieder belastet und den landwirtschaftlichen Erzeugern keine Planungssicherheit geboten.

17.4 Exportsubventionen

Ausgehend vom Durchschnitt der Jahre 1986 bis 1990 wurden die EU-Erstattungen zu 20 Warengruppen zusammengefasst. Die weiter im Export subventionierbaren Mengen waren in der einer sechsjährigen Übergangszeit um 21 % und die zulässigen Budgetvolumina pro Warengruppe um 36 % reduziert. Bei der Gruppe „Verarbeitete Produkte“, die Butter, Milchpulver, Zucker, Mehl, Rind-, Kalb-, Schweine- und Geflügelfleisch, Eier und Eiprodukte enthalten können, verankerte die EU nur die Senkung der Budgetmittel.

Für die EU war die Gestaltung der Übergangszeit besonders wichtig. Sie nutzte teilweise die Möglichkeit, ihre Senkungen statt von 1986 bis 1990 vom Durchschnitt 1991/92 ausgehen zu lassen („*front loading*“). Dies veränderte nicht die für 2000 festgelegten Mengen. Die Senkung der erstattungsfähigen Warenvolumina fiel in diesen Fällen pro Jahr etwas höher aus, erlaubte in den ersten Jahren höhere Ausfuhren unter Erstattungen. Die Auswirkungen demonstriert nachfolgende Übersicht.

	Subventionierbare Exporte in 1.000 t		Verringerung gegenüber 1991/92 - 2000 in %
	1995	2000	
Rohtabak	190	128	- 33 %
Rindfleisch	1.119	817	- 27 %
Geflügelfleisch	440	291	- 34 %
Weizen und Mengkorn	19.118	13.436	- 30 %
Käse	407	305	- 25 %
Eier	107	83	- 24 %
Sonstige Milchprodukte	1.161	938	- 22 %

Quelle: Vom Autor erstellte Übersicht auf Basis der WTO-Liste der EG

18 Die internationale Rolle Österreichs

18.1 Österreich als Kleinstaat

Für Großmächte haben Kleinstaaten zumeist kein besonderes Gewicht, denn letztere orientieren ihre Politik zumeist an jener ihrer größeren Nachbarn.²⁹¹ Sie konzentrieren traditionell ihre Außenpolitik auf die für sie wichtigsten Fragen und Gebiete und suchen zur breiteren Unterstützung ihrer Interessen die Zusammenarbeit mit ähnlichen Zielen verfolgenden Staaten.²⁹²

Nach den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit und der Hinnahme des Anschlusses durch die internationale Gemeinschaft war die Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit zentrales Ziel der jungen 2. Republik.²⁹¹ Dies dokumentierte auch die erst 1959 erfolgte Herauslösung des Außenministeriums aus dem Bundeskanzleramt.²⁹²

18.2 Österreichs Beitritte zu multilateralen Organisationen

Tendenziell sind für Kleinstaaten multilaterale Verhandlungen wegen ihrer geringeren Krisenanfälligkeit wichtiger als bilaterale, in denen sie meist den schwächeren Partner darstellen.²⁹¹ Nach 1945 war das Erreichen der Wiederaufnahme Österreichs in internationale Organisationen zentrales Ziel der österreichischen Außenpolitik. Diese Mitgliedschaften wurden als Funktion der Unabhängigkeit des Kleinstaates Österreich im Rahmen der sich neu etablierenden internationalen Staatengemeinschaft angesehen. Sie dienten bis einschließlich 1955 auch der nationalen Selbstbehauptung²⁹¹ und konzentrierte sich danach auf die UN.²⁹²

Mit den Beitritten zu internationalen Organisationen (FAO, ILO, IMF, UNESCO, Welt-

²⁹¹ Quendler, 792 f

²⁹² Michal-Misak, 910 f

bank und WHO) erreichte Österreich die Wiederaufnahme in die internationale Staatengemeinschaft. Auch der Beitritt zum GATT entsprach dieser Linie.

18.3 Österreich und die EWG

Zur EWG bestand schon auf Grund der geographischen Lage (Brücke zwischen Deutschland und Italien) ²⁹³ und der durch den 2. Weltkrieg noch verstärkten Anbindung der Wirtschaft Österreichs an die deutsche ein besonderes Verhältnis. Diese beiden Staaten waren die bei weitem wichtigsten traditionellen Auslandsmärkte für österreichische Milchprodukte, Rinder und Rindfleisch. Vor Inkrafttreten des Gemeinsamen Zolltarifes war die Sorge vor dem Abströmen österreichischer Agrarerzeugnisse nach diesen Relationen Ursache für die Beibehaltung der Genehmigungspflicht in der Ausfuhr; danach dominierte die Frage des Erhalts des österreichischen Agrarexportes nach der EWG.

Durch den gemeinsamen Außenschutz erhielten Lieferungen innerhalb der EWG Vorrang („Gemeinschaftspräferenz“) gegenüber Einfuhren aus Drittstaaten und belasteten den Marktzutritt von Produkten der österreichischen Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie in ihren traditionellen Auslandsmärkten (Norditalien und Süddeutschland). Die Agrarimporte aus der EWG wuchsen wesentlich rascher als die einheimischen Agrarexporte. ²⁹⁴

Das Freihandelsabkommen Österreichs mit der EWG 1972 schloss den Agrarbereich (ZTKap. 1-24) aus und beseitigte zwischen 1973 und 1977 im bilateralen Verkehr die Industriezölle. ²⁹⁵ Das Protokoll 2 des Freihandelsabkommens sicherte beidseitig die damals noch nicht voll ausgebauten Abschöpfungssysteme der zweiten Verarbeitungsstufe ab, soweit sie Getreide, Milch oder Zucker enthielten. Bei ihnen wurden im bilateralen Verkehr nur ihre Industrieschutzelemente bis 1977 abgebaut, während die Rohstoffpreisausgleiche unberührt blieben.

²⁹³ Schneider, 16 f

²⁹⁴ Michal-Misak, 910 f

²⁹⁵ Luif, 867

Für Agrarwaren wurde ferner der Konzessionen und Gegenkonzessionen enthaltende Agrarbriefwechsel abgeschlossen. Er erhöhte das GATT- Kontingent der EWG über 20.000 Stück NutZRinder auf 30.000 und senkte seinen Zoll von 6 auf 4 %.

Weiters ersetzte die EWG gegenüber Österreich bei der Berechnung ihrer Abschöpfung bei Rindfleisch die Weltmarktnotierungen durch jene des Durchschnitts der Schlachthöfe von Wien, Linz und Salzburg. Dies führte zu einer erheblichen Reduktion der Abschöpfungen der EWG.

Im Gegenzug räumte Österreich Zollsenkungen bei Blumen und Zierpflanzen und die Zollfreiheit für Schnittblumen (1.April bis 30.Mai) ein, sicherte ihr bei Einführung neuer Importbeschränkungen bei Frischobst und -gemüse einen Anteil von 60 bzw. 75 % zu, hob die saisonalen mengenmäßigen Beschränkung für Kopfsalat (Mitte Dezember bis Mitte März) auf, liberalisierte die Einfuhr von Zichorie und richtete ein Einfuhrkontingent für Tafeltrauben (16.September bis 10.Oktober) ein.²⁹⁶

Die Handelserleichterungen aus dem Agrarbriefwechsel vermochten trotz der späteren Erweiterungen das traditionelle Handelsbilanzdefizit Österreichs mit der EWG bei Waren der Kapitel 1 – 24 nicht einzudämmen. Vor dem EU-Beitritt waren diese Einfuhren mehr als doppelt so hoch wie die österreichischen Exporte. Bei Rindfleisch blieb die EG (vor allem Italien) der wichtigste Auslandsmarkt für die österreichische Landwirtschaft. Für die EG war Österreich vor allem bei Ost und Gemüse ein wichtiger Absatzmarkt.²⁹⁷

18.4 Die österreichische Landwirtschaft und die EFTA

Das 1960 gegründete *European Free Trade Agreement* (EFTA) war ein auf den Industriebereich (Zolltarifkapitel 25 -99) beschränktes Freihandelsabkommen. Im Verkehr zwischen seinen Mitgliedern (Dänemark, Finnland, Großbritannien, Norwegen, Portugal, Schweden, Schweiz und Österreich) die Industriezölle schrittweise eliminiert. Der EFTA-Vertrag sah keine Koordinierung oder Angleichung anderer Politiken seiner Mitglieder vor.²⁹⁸

²⁹⁶ Mannert (1978), 124 f

²⁹⁷ Schneider, 29

²⁹⁸ Liebich, 139

Die EFTA blieb für die österreichische Landwirtschaft bedeutungslos. Nur das Industrieschutzelement bei landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen der zweiten Stufe wurde auch gegenüber ihren Mitgliedern abgebaut.

19 Die Entwicklung der österreichischen Landwirtschaft

19.1 Die Lage nach dem 2. Weltkrieg

Der Kampf um die Ernährung der Bevölkerung bestimmte unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg die österreichische Agrarpolitik. Daher galt die Produktionssteigerung lange als erste Priorität der Agrarpolitik, die erst allmählich wegen der durch sie ausgelösten ökonomischen und ökologischen Probleme an Bedeutung verlor.²⁹⁹

In den ersten Jahren nach 1945 bestimmte weniger die Kaufkraft als die Verfügbarkeit von Hilfslieferungen das Nahrungsmittelangebot. Nach und nach übernahm die Agrarpolitik die Steuerung der österreichischen Agrarerzeugung. Zulassung oder Beschränkung von Einfuhren und Ausfuhren, Fixierung von Höchstpreisen im Rahmen der amtlichen Preisregelung oder die freie Marktpreisbildung dienten dem Ziel der Erhöhung der österreichischen landwirtschaftlichen Erzeugung. Sie wurden produktweise unterschiedlich gehandhabt.³⁰⁹

Die Lebensmittelbewirtschaftung der Kriegs- und der unmittelbaren Nachkriegszeit konnte 1950 endgültig eingestellt werden. Um das Ziel der Gesundung der Volkswirtschaft und des Wiederaufbaues zu erreichen, hatte die Landwirtschaft durch die weitgehende Deckung der Inlandsnachfrage nach den wichtigsten Lebensmitteln einen wesentlichen Beitrag geleistet.³¹⁰

Die nach dem zweiten Weltkrieg einsetzende Dynamik des wirtschaftlichen und technischen Fortschritts veränderte auch in der Landwirtschaft die Voraussetzungen radikal. Fortschritte in der Züchtung, Veränderungen der Kulturtechniken, der breite Einsatz von mineralischen Dünge-, Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitt-

²⁹⁹ Hofreiter (1991), 649

³⁰⁰ Mayerhofer, 244

³⁰¹ Mannert (1973), 14

teln bewirkten zusammen mit der umfassenden Mechanisierung eine bisher beispiellose Erhöhung der Ernten und der landwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität.

Die Agrarproduktion Österreichs überschritt 1953 erstmals den Stand des letzten Vorkriegsjahres (1937) und wuchs in den Jahren 1952 bis 1959 jährlich um durchschnittlich 3 %. Die exportierbaren Überschüsse bei Milchprodukten und Fleisch nahmen in dieser Zeit zu. Gleichzeitig lag die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Einfuhr von Nahrungsmitteln bei 4 %.³⁰²

19.2 Die Nachfolge der Reichsnährstandsordnung

In den Jahren 1938 bis 1945 wurde die Landwirtschaft und die Betriebe der Lebensmittelherzeugung über die von der Urproduktion bis zu den Konsumenten reichenden Eingriffe der Reichsnährstandsordnung gelenkt. Ihre Organisationen wurden von der Provisorischen Staatsregierung in Wirtschaftsverbände übergeführt³⁰³ und als Nachfolgeorganisationen des Reichsnährstandes der Getreide- und Brauwirtschaftsverband, der Vieh- und Fettwirtschaftsverband, der Gartenbau- und Kartoffelwirtschaftsverband sowie der Zuckerwirtschaftsverband als Körperschaften öffentlichen Rechts eingerichtet. Ihre Aufgaben bestanden in der Lenkung des Verkehrs mit Lebens- und Futtermitteln, der dazu benötigten Rohstoffe, in der Mitwirkung bei Erfassung, Aufbringung, Verarbeitung, Absatz, Verteilung, Einfuhr sowie der Festsetzung von Preisen und Preisspannen bei diesen Waren.

Diese Wirtschaftsverbände wurden 1950 durch die nach dem Milchwirtschafts-, dem Getreidewirtschafts- und nach dem Viehwirtschaftsgesetz begründeten Fonds ersetzt. Diese Gesetze wurden 1958 im Marktordnungsgesetz zusammen geführt.³⁰⁴

Zur Mitfinanzierung der bei Exporten von Milchprodukten benötigten Ausfuhrstützungen wurde ab 1954 die Mitbeteiligung der Bauern eingeführt.³⁰⁵ Die Anpassung dieses „Krisengroschen“ folgte den jeweiligen Aufbringungserfordernissen und bedeutete für die Bauern Preisabzüge für die an Molkereien angelieferte Milch.

³⁰² Hofreither (1991), 641

³⁰³ Trends, 97

³⁰³ Gesetz Nr. 171/1945

³⁰⁴ Mannert, (1973), 13

³⁰⁵ Mannert, (1973), 100

Der erste bedeutende Überschuss bei Getreide und die Notwendigkeit der Ausfuhr entstand 1976.³⁰⁶ Mit zunehmender Notwendigkeit von Exportstützungen wurde eine Bundesabgabe auf Düngemittel und Getreidesaatgut sowie Preisabzüge für an den Handel und die Mühlen abgelieferten Getreide eingeführt, die in den 1990er Jahren 50 % des benötigten Finanzbedarfes deckten.

In der behandelten Zeitspanne lief in der Lebensmittelproduktion und noch mehr im Lebensmittelhandel ein sich nach dem EU-Beitritt weiter dynamisierender Konzentrationsprozess ab. Die 5 größten Unternehmen stellten 1985 67 % der Umsätze.³⁰⁷ Diese Entwicklung beschleunigte sich weiter. Nach 2000 kontrollierten die beiden größten Handelsketten (Rewe Austria und Spar AG) 70% des Gesamtumsatzes mit Lebensmitteln.³⁰⁸

19.3 Die Strukturveränderungen der österreichischen Landwirtschaft

War 1951 noch knapp ein Drittel der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig, sank ihr Anteil bis 1991 auf 5,8 % (und bis 2001 auf 3,9 %).

	Landwirtschaft	Produktion	Dienstleistungen ³⁰⁹
1951	32,6	37,6	29,8
1961	23,0	41,4	35,6
1971	13,9	43,2	42,9
1981	8,5	41,0	50,5
1991	5,8	35,6	58,6
2001	3,9	27,7	68,4

Bestanden 1951 rund 433.000 landwirtschaftliche Betriebe, waren es 1993 nur mehr rund 267.000 (- 38,3 %). Von ihnen erzielten aber nur mehr rund 78.000 (29,2 %) mehr als die Hälfte ihres Einkommens aus der Land- und Forstwirtschaft („Vollerwerbsbetriebe“).³¹⁰

Die österreichische Landwirtschaft blieb im europäischen Vergleich klein strukturiert. 70 % der Agrarfläche Österreichs gilt als Berggebiet.³¹¹

³⁰⁶ Fellner, 61
³⁰⁷ Hutschenreuther, 69

³⁰⁸ Hovorka, 709
³⁰⁹ Stiefel, 79

³¹⁰ Bach, 8
³¹¹ Mannert (1978), 49

Im Dekadenvergleich sank die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten zwischen 1970 und 1980 um jährlich 4,1 % und zwischen 1980 und 1990 um jährlich 2,9 %. ³¹²

Die seit Anfang der 1950er Jahre um rund $\frac{3}{4}$ gesunkene Agrarbevölkerung erzeugte auf einer um 15 % geringeren Fläche mehr als das Doppelte als am Beginn dieser Periode. Die tendenzielle Sättigung der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen führte langfristig zu Druck auf die Erzeugerpreise und das Sektoreinkommen. Abwanderung aus der Landwirtschaft war die Folge. Das Anwachsen der Bedeutung des Neben- und Zuerwerbes zur Einkommensergänzung kennzeichnete diese Entwicklung. ³¹³

Lag der Anteil der Land- und Forstwirtschaft am BIP 1951 noch bei 16,4 %, ist er bis 1990 auf 1,5 % (und bis 2003 auf 1,3 %) gesunken. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das BIP durch die Märkte nicht bewertete Leistungen (wie Pflege der Landschaft, Erhaltung einer nicht auf wenige Ballungsräume konzentrierten Bevölkerungsstruktur, eines Erholungsraumes, Auswirkungen auf die Luftqualität) nicht erfasst. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der Waren der Zolltarifkapitel 1 – 24 am Gesamtexport von 1 auf 3,5 % (2003: 6,1 %) gestiegen. ³¹⁴

19.4 Die Entwicklung der landwirtschaftlichen Erzeugung

Vor 1938 deckte Österreich seinen Bedarf an Milch und Molkereiprodukten vollständig und tätigte bei diesen regelmäßig Exporte. Bei Kartoffeln, Zucker, Wein und Gemüse lag der Selbstversorgungsgrad zwischen 90 - 100 %, bei Schlachtrindern und -schweinen, Obst und Eiern zwischen 80 – 90 % und bei Brotgetreide bei 75 %. Während bei Roggen die volle Bedarfsdeckung aus dem Inland meist gegeben war, erfolgten bei Weizen immer wieder größere Importe. ³²⁵

Etwa ab 1955 setzte mit der Intensivierung der Mechanisierung und der damit sich raschbeschleunigenden Tendenz zur Spezialisierung die regionale Aufgabe traditioneller Produktionen ein (z.B. der Milcherzeugung in den Ackerbaugebieten, des Getreideanbaues in den Berggebieten). Über den stark steigenden Zukauf von

³¹² Schneider, 122

³¹³ Hofreiter (1991), 642

³¹⁴ Hovorka, 702

³¹⁵ Denkschrift, 6

Betriebsmitteln wurde die Landwirtschaft wesentlich enger als früher mit den ihr vor- und nach gelagerten Wirtschaftsbereiche verbunden.

Ab den 1970er Jahren traten neben Milch und Rindfleisch und schließlich auch bei Getreide strukturelle Angebotsüberschüsse auf. Die nachstehenden Daten sollen beispielsweise diese Entwicklungen dokumentieren.

Einige Kennzahlen zur Entwicklung der Agrarproduktion ³¹⁶

Erzeugnisse	1955	1994
Getreide:		
Ernte (in 1.000 t)	1.702,2	4.435,9
Selbstversorgungsgrad (in %)	80	121
Hektarertrag (in dt/ha)	20,8	54,0
Rinder:		
Produktion (in 1000 Stück)	369	655,4
Selbstversorgungsgrad (in %)	106	130
Schweine:		
Produktion (in 1000 Stück)	3.607,0	5.247,1
Selbstversorgungsgrad (in %)	100	102
Milch:		
Lieferleistung, gesamt (in 1.000 t)	1.175	2.195
Leistung/Kuh/Jahr (in l)	2.144	5.198
Selbstversorgungsgrad (in %)	-	100

19.5 Der Außenhandel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen

Die österreichische Landwirtschaft kann aus klimatischen Gründen nur Produkte der gemäßigten Zone erzeugen. Schon deshalb waren immer umfangreiche Importe notwendig. Ein Außenhandelsbilanzdefizit war die Regel. Ziel der Agrarpolitik war deshalb immer die Förderung der in Österreich erzeugbaren Produkte. So war bei Brotgetreide die Deckung des Inlandsbedarfes primäres Ziel, während noch lange große

³¹⁶ Hofreiter (1991), 642

Futtergetreidemengen importiert wurden. Sie wurden erst allmählich reduziert. Die Erhöhung der Hektarerträge, der mit der Intensivierung der Viehhaltung steigende Inlandsbedarf und die Einführung der weit geringere klimatische Ansprüche stellenden Hybridmaissorten erlaubte die Ausweitung des Maisanbaues weit über die vor dem 2. Weltkrieg üblichen Anbauggebiete (Kärntner Becken, Süd- und Oststeiermark und Burgenland) hinaus.

Bei Fleisch war schon auf Grund der Produktionsvoraussetzungen die Deckung des Inlandsbedarfes bei Rindfleisch rasch gegeben, während bei Schweinefleisch noch in den 1970er Jahren große Einfuhren von Schlachtschweinen zur Bedarfsdeckung notwendig waren.

Die EWG war durchwegs der wichtigste Markt für österreichische Agrarerzeugnisse. Dies wird beispielhaft an Hand des Jahres 1987 und einigen besonders wichtigen Erzeugnissen demonstriert. 58 % der österreichischen Ausfuhr mit Agrarwaren erfolgten nach Ländern der EG (Fleischprodukte, Müllereierzeugnisse, Backwaren, Obst und Gemüse, Schokolade, Futtermittel, Getränke sowie Felle und Häute).³¹⁷ Die wichtigsten Bestimmungsländer waren bei Rindfleisch Italien und Frankreich, bei Käse die Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Großbritannien und die USA und bei Wein Belgien, Großbritannien, die Niederlande und die Schweiz.³¹⁸

Die Agrarausfuhr bestand damals zu 52 % aus unverarbeiteten landwirtschaftlichen Waren (lebende Tiere, Eiern, Getreide, Reis, frisches Obst und Gemüse, Kaffee- und Kakaobohnen, Tabak, Ölsaaten, pflanzliche Rohstoffe, Wein, Häute, Felle und Pelze), zu 28 % aus Verarbeitungsprodukten ersten Grades (Fleisch, Molkereierzeugnissen, Mehl, konserviertes Obst und Gemüse, Obstsäfte, Zucker, Tee, Gewürze, Ölkuchen, Fischmehl, Öle und Fette) und zu 20 % aus Verarbeitungsprodukten zweiten Grades (Fleischwaren, Teig- und Backwaren, Marmeladen, Obst- und Gemüsekonserven, Zuckerwaren, Schokoladen, zubereitete Nahrungsmittel, Bier, Spirituosen, Tabak und Tabakwaren).³¹⁹

³¹⁷ Reisinger, 121

³¹⁸ Reisinger, 137

³¹⁹ Reisinger, 90 und 95

19.5.1 Der agrarische Außenhandel mit den Oststaaten

Exportseitig bestimmten den österreichischen Osthandel traditionell Industriegüter und importseitig Roh- und Brennstoffe. Das zunehmende Versagen der östlichen Agrarpolitiken und die durch sie mit verursachten „Missernten“ führten im COMECON zu einem hohen Importbedarf bei wichtigen Lebensmitteln, vor allem bei Getreide und Milchprodukten. Dies bot Österreich Möglichkeiten - allerdings mit wachsendem Bedarf an Subventionen - überschüssige Mengen in Osteuropa abzusetzen. Die geographische Lage Österreichs bot dabei gewisse logistische Vorteile.³²⁰

Ab 1970 wurde Osteuropa, vor allem bei Getreide, zunehmend zu einem wichtigen Absatzgebiet für die österreichische Landwirtschaft. Vom gesamten landwirtschaftlichen Ostexportvolumen Österreichs 1989 (3,2 Mrd. Schilling oder 232,6 Mio. €) entfielen 59 % auf Getreide, wobei von der Weizenausfuhr 93 %, bei Gerste 99 % und bei Mais fast 40 % in die Staaten des COMECON ging. Während vom Gesamtexport Österreichs nur rund 30 % auf unverarbeitete Agrarerzeugnisse entfielen, erreichten diese in der Ausfuhr nach Osteuropa rund 60 % (gegenüber der UdSSR sogar rund 75 %). Das traditionelle Agrarhandelsbilanzdefizit mit Osteuropa war 1989 nahezu ausgeglichen und lag in den unmittelbaren Vorjahre nur zwischen 0,5 bis 1 Mrd. Schilling (36,3 und 72,7 Mio. €)

Allgemein wurde damit gerechnet, dass nach den Systembrüchen in Osteuropa die Produktivität ihrer Landwirtschaften rasch zunehmen und schrittweise westeuropäisches Niveau erreichen würde. Agrarexporte in diese Relation - die Sowjetunion ausgenommen – waren voraussehbar langfristig nicht auf dem erreichten Ausmaß zu erwarten.³²¹

20 Ziele der österreichischen Agrarpolitik

Auf die Ziele der österreichischen Agrarpolitik wird hier nur soweit eingegangen, als sie Bezug auf das Außenhandelsregimes mit Agrarprodukten haben. Landwirtschaft-

³²⁰ Stankovsky, 175 ff

³²¹ Stankovsky, 178

ten – so auch die heimische - sind im Allgemeinen primär auf den Inlandsmarkt ausgerichtet.

Die weitgehende Bedarfsdeckung aus dem Inland bei den von der österreichischen Landwirtschaft herstellbaren Produkten im Rahmen eines geschützten Inlandsmarktes war allgemein anerkanntes agrarpolitisches Ziel der ersten Jahrzehnte der Nachkriegszeit.³²² Es wurde auch in der Folge bei Veränderungen der Agrar- und Wirtschaftspolitiken nicht verändert.³²³

Die Landwirtschaft suchte zwecks Bewahrung der Stabilität der Preise die Abschottung des internen Marktes. Hinzu kamen die Ziele: Versorgungssicherung mit Grundnahrungsmitteln, volle Nutzung des landwirtschaftlichen Produktionspotentials und Freistellung von Devisen für Importe der Gesamtwirtschaft.

Exporte landwirtschaftlicher Produkte wurden im Zuge der Produktionssteigerungen allmählich zu einer Notwendigkeit der Markträumung, waren aber nicht das Ergebnis gezielter Maßnahmen zur Ausweitung von Marktanteilen auf Auslandsmärkten. Die Lebensmittelwirtschaft verfolgte in den Bereichen Mehl, Brot, Fleisch, Milch und Molkereiprodukte, Stärke und Zucker ähnliche Ziele wie die Landwirtschaft.

In anderen Zweigen (z.B. bei Fruchtsäften, -saftkonzentraten oder Schokolade) konnten Betriebe der Lebensmittelindustrie ausländische Rohstoffe im Vormerkverkehr beziehen und unter Zollaufsicht verarbeiten. Dadurch waren sie ohne Exportsubventionen in der Ausfuhr erfolgreich wettbewerbsfähig.

Erst nach Erreichen der vollen Inlandsversorgung mit landwirtschaftlichen Produkten und nach wachsenden Problemen in ihrem Export wurden vereinzelte Systeme entwickelt, die den Verarbeitungsbetrieben für den Export den Bezug inländischer Rohstoffe (z.B. bei Käse, Zucker und Mehl) zu Exportkonditionen ermöglichten.

In der behandelten Zeitspanne durchliefen die Lebensmittelproduktion und noch mehr der Lebensmittelhandel sich dynamisierende Konzentrationsprozesse. Sie

³²² Denkschrift, 6

³²³ Hovorka, 702 ff

beschleunigten sich nach dem EU-Beitritt weiter.³²² Die beiden größten Handelsketten (Rewe Austria und Spar AG) erreichten nach 2000 einen Marktanteil von mehr als 70 %.³²⁴

21 Die Instrumente Österreichs zur Beeinflussung des landwirtschaftlichen Außenhandels

21.1 Die behandelten Materien

Das Außenhandels-, das Lebensmittel-, das Preisregelungs-, das Marktordnungs-, das Qualitätsklassen-, das Zucker-, Stärke-, Ausgleichsabgabe- und das Geflügelwirtschaftsgesetz sowie das österreichische Lebensmittelrecht waren die maßgeblichsten Materien zur Beeinflussung des Außenhandels. Sie griffen in unterschiedlichem Ausmaß in den Inlandsmarkt ein. Sie werden nur so weit behandelt, als sie eine Bedeutung für den Außenhandel hatten.

Diesen Gesetzen ist die Aufhebung bei Beitritt zur EU gemeinsam. Der Außenhandel wurde zur Kommissionskompetenz. Der Rechtsbestand („*aquis communautaire*“) der EU war von den Beitretenden zu übernehmen. Die agrarpolitischen Maßnahmen wurden durch jene der Gemeinsamen Agrarpolitik ersetzt.

21.2 Das Außenhandelsgesetz (BGBl. Nr. 226/1956)

Das Außenhandelsgesetz 1956³²⁵ und sein Vorläufer, das Außenhandelsverkehrsgesetz, sah für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse die Genehmigungspflicht in der Ein- und Ausfuhr vor. Die ursprüngliche, aus der Zeit der Rationierung der Nahrungsmittel stammende, Außenhandelskompetenz des Innenministeriums wurde schrittweise durch wechselseitige Mitkompetenzen von Innen- und Landwirtschaftsministerium ersetzt. Diese wurden allmählich reduziert und mit dem Außenhandelsgesetz 1968 vollkommen beseitigt. Die danach gegebene Alleinzuständigkeit des Landwirtschaftsministeriums war auf Waren der österreichischen Urproduktion und ihrer ersten Verarbeitungsstufe (wie Getreide, Mehl, lebende Tiere und ihr Fleisch,

³²⁴ Hovorka, 709

³²⁵ BGBl. 226/1956

frisches Obst und Gemüse, Apfel-, Birnen-, Traubensäfte und ihre Konzentrate, Wein sowie Kleie) beschränkte. Bei allen anderen Waren war das Handelsministerium zuständig.³²⁶

Unter Druck der OEEC war die Einfuhr im Bereich „Landwirtschaft“ schrittweise auf 60 % und per 1. Juli 1955 auf 75 % erhöht worden. Damals wurde auch die Einfuhr von Roggen, Gerste und Mais liberalisiert. Sie wurde 1960 - gestützt auf Art. XVII GATT - wieder aufgehoben und der Staatshandel für Getreide eingeführt.³²⁷

Die im Rahmen der OEEC eingeleitete Liberalisierung wurde 1967 abgeschlossen. Sie führte zur Beseitigung der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen bei von in Österreich erzeugten landwirtschaftlichen Waren (z.B. bei Käse, Eiern, Geflügel), ferner bei tropischen Erzeugnissen und bei allen Waren der zweiten Verarbeitungsstufe - ausgenommen bei Kartoffel-, Weizen- und Maisstärke, Zucker und Wein.³²⁸

Die bis zum EU-Beitritt aufrecht erhaltenen mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen umfassten Schlachtpferde, -rinder, -schweine, ihr Fleisch und die daraus hergestellten Verarbeitungserzeugnisse, Milch und die meisten Molkerei, frische Kartoffeln und Äpfel, Weizen, Roggen, Gerste, Hafer, Mais und ihre Mehle, Stärke, Zucker, Apfel- und Traubensäfte und ihre Konzentrate, Wein und Kleie.

Bei den meisten in Österreich geernteten Gemüse- und Obstarten bestanden (wie in der Schweiz und den skandinavischen Staaten) saisonale Einfuhrbeschränkungen. Ihre Dauer orientierte sich an der Verderblichkeit und Lagerfähigkeit der Obst- und Gemüsearten. Die Außenhandelskompetenzen gingen mit Beitritt zur EU mit 1. Jänner 1995 an die Kommission über.

21.3 Das Preisregelungsgesetz (BGBl. Nr. 194/1950)

Nach dem Bundesgesetz über die Regelung von Preisen und Entgelten (Preisregelungsgesetz 1950) konnten amtliche Höchstpreise und Handelsspannen festgelegt und ihre Überschreitung sanktioniert werden.³²⁹ Solche Sanktionen wurden aber

³²⁶ BGBl. 314/1968

³²⁷ Trends, 105

³²⁸ Korbl, 34

³²⁹ BGBl. 194/1950

kaum gesetzt, weil der Wettbewerb die Überschreitung der Höchstpreise und -margen verhinderte.

Der amtlichen Preisregelung unterlagen bei Agrarprodukten ursprünglich Lebewie, Fleisch und Fleischwaren, Molkereierzeugnisse, Getreide und Mehl, Brot, Gebäck, Geflügel, Eier, Obst, Gemüse, Zucker und Wein. Vor dem EU-Beitritt galt dies nur mehr für Brotweizen und -roggen, ihre Mehle, Normalbrot und Semmeln, Trinkmilch, Butter und Zucker.

Die in der amtlichen Preisregelung festgesetzten Höchstpreise wurden bei der Ermittlung von Importausgleichen häufig als Inlandspreise herangezogen und hatten dadurch auch Einfluss auf die Höhe der Importausgleiche und damit auf Preise von importierten Produkten.

21.4 Die Wege zum Marktordnungsgesetz

21.4.1 Seine Vorläufer

Erste Ansätze einer Agrarmarktordnung entstanden nach dem Zusammenbruch des österreichischen Milchmarktes 1931. Der Landwirtschaft wurde damals wegen ihrer Ausgesetztheit gegenüber naturbedingten Einflüssen erstmals eine vorerst nur prinzipielle grundsätzliche Sonderstellung innerhalb der österreichischen Gesamtwirtschaft zugestanden.³³⁰ Ab dem Anschluss 1938 bis zum Ende des 2. Weltkriegs lenkte der Reichsnährstand über die von ihm eingesetzten Wirtschaftsverbände Produktion, Aufkauf, Verteilung und Preisgestaltung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebens- und Futtermitteln³³¹ (siehe dazu auch 19.2).

1950 wurden zur Neuregulierung des Getreide-, Vieh-, und Milchmarktes das Getreidewirtschaftsgesetz (BGBl. Nr. 168/1950),³³² das Viehverkehrsgesetz (BGBl. Nr. 169/1950)³³³ und das Milchwirtschaftsgesetz (BGBl. Nr. 167/1950)³³⁴ beschlossen.

³³⁰ Fellner, 60

³³¹ Mannert (1973), 13

³³² Tachezi, 64 ff

³³³ Tachezi, 69 ff

³³⁴ Tachezi, 71 ff

21.4.2 Das Marktordnungsgesetz (BGBl. Nr. 276/1958)

Spätestens mit dem Staatsvertrag war die Basis für kriegswirtschaftlich begründete Gesetzgebungen entfallen. Als Übergangslösung wurde kurzfristig ihre Gültigkeit bis zum Inkrafttreten ihrer Nachfolger vorerst ausgedehnt.

Weil die Bundesverfassung keine Bundeskompetenz zur Regelung der Märkte vorsah, benötigte das Marktordnungsgesetz (MOG) - (wie auch andere Wirtschaftsgesetze - eine befristete Ausnahmegesetzgebung. Dadurch war das Erreichen der 2/3-Mehrheit für die jeweilige rechtzeitige Verlängerung notwendig, die anfänglich nur für ein Jahr, später fünf Jahre erfolgte. Dabei erfolgten regelmäßig politische Abtäusche. Damit wurde periodisch wiederkehrender Druck auf die Landwirtschaft ausgeübt, die an diesem Gesetz das größte Interesse hatte.³³²

Die auf Grund der Vorläufer des Marktordnungsgesetzes bestehenden Fonds wurden weitergeführt und als zentrale Absatzstellen eingerichtet. Ihre Instrumente bestanden in Mengenregulativen und der Vorschreibung von Importausgleichen statt der Zölle.³³³

Die Ziele der Fonds waren wie im Getreidewirtschaftsgesetz 1950 (§ 2, Abs.1)³³⁴ der Schutz der Getreidewirtschaft und der „Schutz der inländischen Viehwirtschaft“ (wie im Viehwirtschaftsgesetz 1950, §1; Abs. 2). Der Schutz der Milchwirtschaft wurde erst mit der Novelle 1970 des Marktordnungsgesetzes (§ 3, Abs. 1) vorgesehen.³³⁵

Die Führung der Fonds wurde den Sozialpartnern übertragen,³³⁶ die für ihre Beschlüsse eine 4/5 Mehrheit benötigten. Ebenso wie in den Vorläufergesetzen konnten die vom Landwirtschafts-, Handels- und Finanzministerium gestellten, die Fonds beaufsichtigenden Kommissäre unabhängig voneinander binnen 48 Stunden Fondsbeschlüsse aufheben,³³⁷ was eine ausgesprochene Seltenheit blieb. Außerdem führten die Fonds beziehungsweise das Landwirtschaftsministerium auch zeit- und mengenmäßig begrenzte Aktionen durch (wie Lagerhaltung, Verbilligungen für bestimmte Verwendungszwecke, Kontraktweizenaktion für Qualitätsweizen).

³³² Mannert (1973), 13

³³³ Fellner, 60 f

³³⁴ Mannert (1973), 48

³³⁵ Mannert (1973), 27

³³⁶ Pröll, 467

³³⁷ Landwirtschaftliche, 23

Der Fondsgesetzgebung unterlagen: Milch, Trocken- und Kondensmilch, Butter, Käse, Topfen und Kasein (§ 2 MOG), Weizen, Roggen, Gerste, Hafer, Mais, ihre Mehle, Kleie, Futterschrote und Getreide oder Getreideprodukte enthaltende Mischfuttermittel (§ 20 MOG), Schlachtrinder, -kälber, -schweine und -pferde, ihr Fleisch, Fleisch-, Wurst- und Selchwaren sowie tierische Fette (§ 33 MOG).

Die spätere Einbeziehung von Schaffleisch machte die bisherigen Zolleinnahmen zu solchen des Viehverkehrsfonds. Der GATT- gebundene Zoll für Schaffleischviertel und -hälften limitierte die Importausgleiche. Die liberalisierte Einfuhr blieb aufrecht.

Die umfassendsten Eingriffe der Fonds erfolgten im Bereich der Milchwirtschaft. Um möglichst einheitliche Erzeugermilchpreise, den Ausgleich der Preisunterschiede und der Verarbeitungskosten und um eine gleichmäßige flächendeckende Versorgung zu erreichen, bestand ein umfassendes System von Ausgleichsbeträgen (§§ 4-6 MOG), Transportkostenausgleichen (§§ 7 und 8 MOG), Einzugs- und Versorgungsgebietsregelungen (§ 9 MOG), Produktionsaufträgen (§ 11 MOG), Kontroll- und Kennzeichnungsvorschriften (§§ 12 bis 14 MOG).

Diese Regulative erhöhten die Inlandspreise und setzten einen entsprechenden Außenschutz voraus.

Die Fonds legten an Stelle der Zölle Importausgleiche in Höhe der Unterschiede zwischen den frei-Grenze- und den Inlandspreisen fest, welche bei Bestehen von GATT-Bindungen durch diese begrenzt waren. Die von den Fonds einmal pro Jahr dem Landwirtschaftsressort bekannt zu gebenden Ein- und Ausfuhrpläne dienten diesem als Basis für die außenhandelsrechtliche Lizenzerteilung.³³⁸

21.5 Das Qualitätsklassengesetz (BGBl. Nr. 161/1967)

Im Rahmen der *UN/FAO Economic Commission for Europe* wurden in den 1960er und 1970er Jahren Handelsklassen für frisches Obst, Gemüse und Eier vereinbart. Diese Resolutionen benötigten für ihr Inkrafttreten entsprechende nationale Gesetze,

³³⁸ Trends, 104

wie das Bundesgesetz Nr. 161 vom 12. April 1967 über die Einführung von Qualitätsklassen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Qualitätsklassengesetz)

Diese Handelsklassen (auch „Qualitätsklassen“ genannt, wurden zur Basis für Preisabstufungen auf den Märkten, dienten der Sicherheit von Produzenten, Händlern und Konsumenten. Nicht diesen Normen entsprechende Sendungen konnten in der Einfuhr nicht verzollt werden. Generell ausgenommen wurden Waren, die als Rohstoffe der industriellen oder gewerblichen Verarbeitung dienten.³³⁹

21.6 Das Zucker-, Stärke-, Ausgleichsabgabe- und das Geflügelwirtschaftsgesetz

21.6.1 Allgemeines

Die EWG sah anfangs nur bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Rohstoffe und für aus ihnen hergestellte Produkte der ersten Verarbeitungsstufe Erstattungen vor. Ihre Auswirkungen wurden weitgehend durch die Maßnahmen nach dem Marktordnungsgesetz ausgeglichen.

Später weitete die EWG diese Regelungen auf die Ausfuhr von Verarbeitungserzeugnissen der zweiten Stufe aus, die Anteile an Milch und Milchprodukten, Getreide, Mehl oder Zucker enthielten. Diese Erstattungen folgten dem Gehalt der in diesen Waren üblicherweise enthaltenen landwirtschaftlichen Rohstoffe, berücksichtigten aber die Kosten ihrer Verarbeitung. Diesem Prinzip entsprechend leiteten sich die Erstattungen bei Geflügel vom eingesetzten Getreide ab. Damit subventionierte die EWG den Export der Veredelungsprodukte zu gleichen Bedingungen wie die von ihr erstatteten Rohprodukte.

Vor dem Inkrafttreten des Zucker-, Stärke-, Ausgleichsabgabe- und des Geflügelwirtschaftsgesetzes bestanden bei den von ihnen erfassten Waren Zölle, von denen nur wenige im GATT gebunden worden waren. Sie wurden durch variable Importausgleiche ersetzt, die wie in der EWG nach den Rohstoffgehalten gestaffelt waren.

³³⁹ BGBl. 161/1967

Bei Waren, für welche diese Gesetze eingeführt worden waren, bestand in Österreich kein den Erstattungen vergleichbares System zur Förderung der Ausfuhren. Damit wurde die österreichische Produktion auf den Inlandsmarkt eingeschränkt, sofern die Lebensmittelindustrie nicht für Exporte benötigte Rohstoffe im Veredelungsverkehr heranzog. Die Einfuhr dieser Waren blieb liberalisiert, ausgenommen von Kartoffel-, Weizen-, und Maisstärke sowie Zucker.

Das Zucker-, Stärke-, Ausgleichsabgabe- und das Geflügelwirtschaftsgesetz sahen im Gegensatz zum Marktordnungsgesetz keine Eingriffe in die Produktion oder die Vermarktung vor. Sie waren daher von der Kompetenz des Bundes bezüglich des Außenhandels abgedeckt. Deshalb entfielen bei diesen Normen im Gegensatz zu anderen wirtschaftslenkenden Gesetzen Befristungen und periodischen parlamentarische Behandlungen zu ihrer Verlängerung.

Mit ihrer Umsetzung wurden nicht von den Sozialpartnern geleitete Fonds, sondern die Behörden betraut. Deshalb lehnte die damals in Opposition befindliche SPÖ diese Gesetze ab.³⁴⁰ Sie wurden von der nachfolgenden Alleinregierung der SPÖ mehrfach im Sinne einer besseren Verwaltbarkeit novelliert und ihr Warenkreis leicht ausgeweitet.

21.6.2 Das Zucker-, Stärke- und das Ausgleichsabgabegesetz

21.6.2.1 Ihr Geltungsbereich

Das Zucker-, Stärke- und das Ausgleichsabgabegesetz betrafen Kartoffel-, Mais-, Weizenstärke, Zucker und die sie enthaltenden Produkte der Lebensmittelwirtschaft der zweiten Verarbeitungsstufe. Die Importausgleiche ergaben sich aus ihrem Gehalt von Stärke, Zucker oder Milchprodukten.

Zusätzlich wurden - wie in der EWG – unterschiedlich hohe Industrieschutzelemente vorgesehen. Sie wurden durch das Protokoll 2 des Freihandelsabkommen mit der EWG gegenüber Mitgliedern und der EFTA beseitigt.

³⁴⁰ Beilage, 1144

21.6.2.2 Das Zuckergesetz (BGBl. Nr. 218/1967)

Das Bundesgesetz vom 21. Juni 1967 über die Erhebung eines Abschöpfungsbetrages bei der Einfuhr von Zuckerrüben, Melasse und Zucker (Zuckergesetz) galt für Zuckerrüben und -schnitzel, festen Rüben- und Rohrzucker, auch mit natürlichem Honig vermischten Kunsthonig, Farbzucker, Invertzucker, andere Zucker, Melasse, entfärbte, aromatisierte oder gefärbte Zucker, Sirupe und Melassen, Vanille- oder Vanillinzucker, ausgenommen Fruchtsäfte mit Zuckerzusatz.

Die den bisherigen Zoll für Zucker ersetzende Abschöpfung wurde aus dem Unterschied zwischen den Notierungen der Pariser Zuckerbörse zuzüglich einer normierten Fracht zur österreichischen Grenze und dem inländischen Großhandelsabgabepreis errechnet. Die Importausgleiche für andere diesem Gesetz unterworfenen Waren leiteten sich von der Zuckerabschöpfung - entsprechend ihrem Zuckergehalt - ab.³⁴¹

Der aus dem Zuckergesetz hervorgegangene Schutz machte die Erstattungen der EWG bei der Einfuhr bei dem vom Zuckergesetz erfassten Warenkreis unwirksam und sicherte die Verwendung von Inlandszucker für den Inlandsbedarf. Das schon vorher international und auch in Österreich übliche Vertragssystem für den Anbau von Zuckerrüben, ihre Übernahme zur Verarbeitung und die ganzjährige Lagerhaltung von Zucker durch die Zuckerindustrie, einschließlich der Preisgestaltung konnte so erhalten, ausgebaut und die Zeit bis zum EU-Beitritt zur erfolgreichen Umstrukturierung und Rationalisierung der Zuckerindustrie genutzt werden.

Die Einfuhrgenehmigungspflicht bei Zucker war ab Erreichen der vollen Inlandsversorgung rigide gehandhabt worden. Nur beschränkte Importe an Rohrroh Zucker und Zuckerhüten wurden zugelassen.

21.6.2.3 Das Stärkegesetz (BGBl. Nr. 217/1967)

Die Stärkeerzeugung erhielt in der EWG Produktionsbeihilfen, die ihr ermöglichte, aus in der EWG geerntetem Getreide Stärke zu Weltmarktkonditionen anzubieten.

³⁴¹ BGBl. 217/1967

Die EWG kannte deshalb auch bei der Ausfuhr von Stärke und ihren Verarbeitungsprodukten keine Erstattungen. Die Budgetaufwendigkeit dieses Modells verhinderte die Einführung eines spiegelgleichen Systems in Österreich. Es wurde dafür ein neuer Außenschutz eingeführt.

Nach § 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Erhebung eines Abschöpfungsbetrages und einer Ausgleichsabgabe bei der Einfuhr von Stärke und von Stärkeprodukten, BGBl. 218 vom 21. Juni 1967 (Stärkegesetz) wurden die vorher bestehenden Zölle durch Abschöpfungen ersetzt.

Die Abschöpfung für Stärke und Stärkemehl (ex ZTNr.11.08) ergab sich aus der Differenz zwischen der Notierung für Stärke österreichischer Erzeugung an der landwirtschaftliche Produktenbörse für in Wien (§ 4 Abs.1 Stärkegesetz) und der günstigsten Einkaufsmöglichkeit auf dem Weltmarkt frei österreichische Grenze (§ 5 Abs. 1 Stärkegesetz). Sie galt auch für Weizen- und Maisstärke.³⁴² Mit der Novelle 1969 wurden auch Mandiokaknollen, ähnliche Wurzeln und Knollen mit einem hohen Gehalt an Stärke (ex ZTNr. 07.06), ihre Mehle (ZTNr. 11.06), Kartoffelwalzmehl, -grieß und -flocken (ZTNr. 11.05) einbezogen.³⁴³

Für Stärkezucker (Traubenzucker, Glukose, Dextrose der ZTNr. 17.02 A), Tapioka, Sago und ähnliche Zubereitungen aus Kartoffelstärke (ZTNr. 19.04), Bindemittel für Gießereikerne auf der Grundlage von Stärke und Dextrin (ZTNr. 38.19 C 1), wasserlösliche Stärkeäther und Stärkeester (ZTNr. 39.06 C 2b) wurde der bisherige Zoll durch eine auf Basis der Abschöpfung für Kartoffelstärke ermittelten Ausgleichsabgabe ersetzt. Ihre Höhe folgte der für zu ihrer Herstellung benötigte Stärkemenge.

21.6.2.4 Das Ausgleichsabgabengesetz (BGBl. Nr. 219/1967)

In der EU bestanden für Waren, für die das Ausgleichsabgabengesetz eingerichtet wurde, bei der Ausfuhr Erstattungen. Sie waren nach den zu ihrer Erzeugung notwendigen Rohstoffen (Getreide, Butter, Vollmilchpulver, Zucker) gestaffelt. Damit

³⁴² BGBl. 218/1967

³⁴³ BGBl. 151/1969

konnte die EWG-Lebensmittelindustrie in der Ausfuhr EWG erzeugte landwirtschaftliche Rohstoffen einsetzen und entlastete damit die EWG-Agrarmärkte.

Die Ausgleichsabgabe nach dem Bundesgesetz über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe (Ausgleichsabgabegesetz), BGBl. 219 vom 21. Juni 1967, galt für Zuckerwaren ohne Zusatz von Kakao, Schokolade, kakaohältige Nahrungsmittel, feine Back- und Konditorwaren, Konfitüren, Gelees und Marmeladen, Futtermittelzubereitungen, die mehr als 20 % ihres Gewichts an Zucker oder Melasse enthielten (§ 1 Abs. 3)³⁴⁴ und auf Grund der Novelle des Ausgleichsabgabegesetzes 1969 auch für Malz.³⁴⁵

Die Ausgleichsabgaben nach diesem Gesetz ersetzten die Zölle und galten für definierte Zucker, Stärke oder Milch enthaltende Waren. Sie bestanden - wie in der EWG - aus einem festen, als Industrieschutzelement dienenden, und einem zum Ausgleich der Preisdifferenzen bei Zucker, Stärke und bei Milchprodukten beweglichen Teilbetrag. (§ 2 Abs.1).

Das Industrieschutzelement (fester Teilbetrag) wurde bei Zuckerwaren, Marmeladen und zuckerhaltigen Futtermittelzubereitungen mit 20 %, Schokolade und kakaohältigen Nahrungsmittelzubereitungen mit 21 %, Marmeladen mit 25 % (§ 2 Abs. 2) und ab 1969 bei Malz mit 10 % festgelegt. Der bewegliche Teilbetrag ergab sich wie bei den Erstattungen der EG aus den „zur Herstellung üblicherweise benötigten Mengen“ an Zucker, Getreidemehl, Stärke und Milch (Milchpulver) sowie den Preisunterschieden zwischen dem Inland und dem Weltmarkt bei den Vormaterialien (§ 2 Abs. 3).

Grundlage für die Ausgleichsabgaben nach diesem Gesetz waren die Abschöpfungen nach dem Zucker- und Stärkegesetz. Weil keine Importe von Milchpulvern genehmigt worden waren, daher keine Importausgleiche für Milchpulver vorlagen, wurde für diese ein eigenes Verfahren etabliert. (§ 3 Abs. 4)³⁴⁶

Anhang 1 des Ausgleichsabgabegesetzes sah bereits die Möglichkeit seiner späteren Ausweitung auf die nachfolgenden Waren (Kurzbezeichnungen) vor, von denen vielen in den nachfolgenden Jahren einbezogen („aktiviert“) wurden:

³⁴⁴ BGBl. 219/1967

³⁴⁵ BGBl.151/1969

Fruchtzucker und Maltose, Milchzucker, Malzextrakt, Teigwaren, Puffreis, Hostien, Oblaten, Brot, tiefgekühlte Früchte mit Zuckerzusatz, kandierte Früchte und Pflanzenteile, mit Zucker haltbar gemachtes Obst und Gemüse, Frucht- und Gemüsesäfte mit Zuckerzusatz, geröstete Zichorie, anderer Kaffeeersatz und -extrakte, natürliche Hefen, zubereitete Backtreibmittel, Milch enthaltende nichtalkoholische Getränke, Bier, sonstige Nahrungsmittelzubereitungen, Kasein, Kaseinate und andere Kaseinderivate, Albumine, Albuminate, Dextrinleime und -kleister aus Stärke sowie Stärke enthaltende zubereitete Zurichte- und Appreturmittel. Bei diesen war das Industrieschutzelement erst bei der Einbeziehung („Aktivierung“) in die Systematik des Ausgleichsabgabegesetzes festzulegen.

21.6.3 Das Geflügelwirtschaftsgesetz (BGBl. Nr. 135/1969)

Alle dem Bundesgesetz über die Erhebung eines Importausgleiches bei der Einfuhr von Erzeugnissen der Geflügelwirtschaft (Geflügelwirtschaftsgesetz) unterworfenen Waren blieben in der Einfuhr liberalisiert. Auch dieses Gesetz war eine Reaktion auf die Ausweitung der Erstattungen der EG auf den Bereich Eier und Geflügel, die darauf rasch wachsenden Importe und der dadurch ausgelöste Druck auf die Inlandserzeugung. Es galt für lebende Hühner, Enten, Gänse, Trut- und Perlhühner, Geflügelfleisch, Geflügellebern, Geflügelfett, Hühnereier, Vollei und Eigelb, ausgenommen für Erzeuger von Teigwaren. (§1, Abs. 1)

Das am 1. Juli 1969 in Kraft getretenen Geflügelwirtschaftsgesetzes hatte die „Stabilisierung der Preise“, die „Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung“ und dem „Schutz der inländischen Geflügelwirtschaft“ zum Ziel. (§ 2).

Auch bei diesen Waren wurden die bisherigen Zölle durch variable Importausgleiche ersetzt. Sie waren zumindest in der Höhe der bisherigen Zölle einzuheben. Für die Berechnung dieser Importausgleiche bestand das Problem des Fehlens genügend repräsentativer inländischer und ausländischer Börsennotierungen oder Preiserhebungen. Darum wurde für das Inlandspreisniveau ein „volkswirtschaftlich gerechtfertigt[er]“ Schwellenpreis festgelegt (§ 3) und den Zollwerten der jeweiligen Einfuhr gegenüber gestellt wurde (§4, Abs.1). Die Differenz wurde vom Landwirtschaftsministerium bescheidmäßig als Importausgleich festgelegt (§4, Abs. 5). Die Eingänge aus

dem Importausgleich waren „zur Sicherung des Absatzes von Tieren und tierischen Erzeugnissen“ zweckgewidmet. (§ 9).

Die Bescheide des Landwirtschaftsministeriums über diese Importausgleiche wurden immer wieder vom Verwaltungsgerichtshof aufgehoben. Ursache war die mangelnde Determinierung der das Inlandspreisniveau repräsentierenden volkswirtschaftlich gerechtfertigten Schwellenpreise.

Die im Geflügelwirtschaftsgesetz enthaltenen Ziele der „bestmöglich[en]“ Entsprechung der „bei der Erzeugung, im Vertrieb und beim Absatz jeweils bestehenden volkswirtschaftlichen Verhältnissen als auch der Lage der Verbraucher...“ (§ 3, Abs. 2, 1. Satz), sowie die Berücksichtigung der „Produktionsbedingungen in der bäuerlichen Geflügelhaltung und den Erzeugungskosten in rationell geführten Betrieben“ (§ 3, Abs. 2, 2. Satz) gaben Hinweise auf die zu berücksichtigenden Faktoren bei der Ermittlung der Schwellenpreise, aber keine konkreten Werte für die einzelnen Einflussgrößen. Diese Mängel konnten nie behoben werden, führten immer wieder zu Aufhebungen ministerieller Importbescheide und zu Rückzahlungen eingehobener Importausgleiche.

Schon bei der Entstehung des Geflügelwirtschaftsgesetzes war die Übernahme der in der EWG geltenden Regelung abgelehnt worden. In ihrer Marktordnung für Eier und Geflügel wird die Abschöpfung für diese Waren vom Futtermittelverbrauch und den Abschöpfungen für Futtergetreide abgeleitet. In Österreich wurden aus dieser Systematik mit den Marktlagen bei Waren des Sektors Eier und Geflügel nicht zu rechtfertigende Entwicklungen der Importausgleiche erwartet. Nach der von der EWG benutzten Methodik wurden die Preisentwicklungen auf den Weltmärkten für Futtergetreide zum wichtigsten Faktor für den Außenschutz bei Produkten der Geflügelwirtschaft.

Die Importausgleiche waren die einzigen Eingriffe in die Märkte bei Eiern und Geflügel - abgesehen von den lebensmittelrechtlichen Bestimmungen bzw. von den internationalen Normen entsprechenden Vorschriften des Qualitätsklassengesetzes. Die Ziele des Geflügelwirtschaftsgesetzes wurden weitgehend erfüllt. Der Strukturwandel der österreichischen Geflügelwirtschaft lief trotz dieser Veränderung des Außenhandelsschutzes dieses Bereiches weiter.

Der beim Landwirtschaftsministerium eingerichtete Beirat (Vorsitz: Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, Mitglieder: die Sozialpartnerorganisationen) (§10, Abs. 1), der nur beratende Funktion hatte, fällte seine Entscheide wie nach dem Marktordnungsgesetz mit 4/5 Mehrheit. (§ 10, Abs. 4).³⁴⁶

21.6.4 Das österreichische Lebensmittelrecht

Das österreichische Lebensmittelrecht galt zusammen mit dem deutschen weltweit als das anspruchsvollste. Sein Codex enthielt detaillierte Vorschriften. Ihnen nicht entsprechende Waren durften in Österreich nicht in Verkehr gesetzt werden. Das Lebensmittelrecht verfolgte eine restriktive Linie bei Zusatzstoffen, förderte über ihre beschränkte Zulassung die Verwendung regional erzeugter Grundstoffe, reduzierte den Wettbewerb durch Importe, übte dadurch preiserhöhend und verzögerte den Druck zur Produktivitätserhöhung. Es bot aber den Konsumenten hohe Sicherheiten bezüglich der Qualität der in Österreich erhältlichen Lebensmittel.³⁴⁷

Die inländischen Erzeuger charakterisierten das Lebensmittelrecht Österreichs als „anspruchsvoll“ bis „überzogen“, kritisierten die in ihm jederzeit möglichen Kontrollen vom Rohstoff bis zum Fertigprodukt, während bei Importwaren nur das Fertigprodukt stichprobenweise geprüft werden konnte.³⁴⁸

22 Österreich und das GATT

22.1 Der Beitritt Österreichs zum GATT

Nach dem Beitritt zum Internationalen Währungsfonds und zur Weltbank (1948) traten im Rahmen der Verhandlungen von Torquay die Bundesrepublik Deutschland und Österreich (10.10.1951) dem GATT bei.³⁴⁹ Dies dokumentierte die durch den Kalten Krieg veränderte Weltlage. Ehemalige Feindstaaten wurden wieder in die internationale Völkergemeinschaft aufgenommen.

Die UdSSR betrachtete das GATT als die wirtschaftliche Ergänzung der NATO. Sie

³⁴⁶ BGBl. Nr. 135/1969

³⁴⁷ Pichl, 228 f

³⁴⁸ Pichl, 231

³⁴⁹ BGBl. 254/1951

lehnte deshalb den Beitritt Österreichs als Schritt zu seiner generellen Westintegration und als engere außenpolitische Bindung an die USA ab. Erst 1954, nach dem Tod Stalins, zog die UdSSR ihr Veto gegen den Beitritt Österreichs zum GATT zurück. Dies war eines der ersten Anzeichen ihrer Bereitschaft zur Beendigung des Besatzungsregimes.³⁵⁰

Trotz dieses Vetos nahm Österreich bereits seit 1951 an verschiedenen GATT-Arbeitsgruppen teil (z.B. an jener über wegen Zahlungsbilanzschwierigkeiten aufrecht erhaltene mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen).³⁵¹ Der GATT-Beitritt Österreichs trat aufgrund des Vetos UdSSR erst am 1. Jänner 1955 in Kraft.

22.2 Die „grand-father-clause“ und österreichische Gesetze

§ 1 (a) ii des Beitrittsprotokolls enthielt die in den Beitrittsprotokollen übliche „*existing-legislation-exception*“. Sie betraf nur „*mandatory*“ Gesetzgebungen, das heißt solche, welche die Behörden zu bestimmten definierten Handlungsweisen zwangen, ohne ihnen in diesen Materien einen Ermessensspielraum zu lassen. Die konkret abgedeckten Inhalte wurden wegen der damaligen Erwartung der kurzfristigen Gültigkeit der provisorischen Beitritte zum GATT nicht kodifiziert.

Zum Zeitpunkt des Beitritts Österreichs zum GATT war das Nichtinkrafttreten der Havana-Charta bereits klar. Trotzdem wurden die Inhalte und die Form der Beitrittsprotokolle beibehalten. In der Folge wurde allgemein diese Bestimmung zur Begründung der weiteren Aufrechterhaltung von GATT-widrigen Gesetzen und Praktiken genutzt.³⁵²

22.3 Die GATT-rechtlichen Problematiken von österreichischen Gesetzen

Die nachfolgend behandelten Fragen waren in Österreich nur einem engen Spezialistenkreis bekannt. Unter ihnen bestand informelles Einvernehmen über diese Materien nichts zu veröffentlichen, weil die Bewusstseinsbildung über ihre Mängel unab-

³⁵⁰Rathkolb, 268

³⁵¹BISDS2, 39 f

³⁵²Benedek (1998/2), 132 ff

sehbare politische Konsequenzen auslösen hätte können. Auch andere Staaten hielten vergleichbare Maßnahmen stillschweigend aufrecht.

Sie waren wohl fallweise Gegenstand von Auseinandersetzungen im GATT. Sie wurden aber allgemein als toleriert betrachtet. Publikationen über das GATT erschienen in Österreich erst ab den 1980er Jahren. Sie blieben jedoch offensichtlich bei Behörden, Gerichten und Anwälten unbeachtet.

Panelentscheide fassten ihre negativen Aussagen zu Maßnahmen von Vertragsparteien in die Aufforderung, den vertragsmäßigen Zustand herzustellen, nahmen aber auf die „*grand-father-clause*“ nicht Bezug.

22.3.1 Das Außenhandelsverkehrs-/Außenhandelsgesetz

Beim GATT-Beitritt Österreichs war das Bundesgesetz über die Regelung des Warenverkehrs mit dem Ausland in Kraft.³⁵³ Es wurde 1957 vom Außenhandelsgesetz abgelöst.³⁵⁴ Beide sahen für bestimmte Waren die Bewilligungspflicht für Importe vor. Die damit mögliche und auch gehandhabte Beschränkung der Einfuhren konnte anfangs noch mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten gerechtfertigt werden. Ab Erreichen der Konvertibilität des Schillings entfiel diese Begründung. Ihre weitere Aufrechterhaltung hätte Österreich im Streitfall nur mit der „*grand-father-clause*“ zu rechtfertigen versuchen können.

Die Außenhandelsgesetzgebung erlaubte den Behörden bei genehmigungspflichtigen Waren die Ausstellung von Einfuhrbewilligungen je nach Bedarf. So stimmte sich das Landwirtschaftsministerium in den genehmigungspflichtigen Zeiten bei Frischobst und -gemüse mit dem aus Vertretern der Landwirtschaft (Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern), der Konsumenten (Österreichischer Arbeiterkammertag) und des Handels (Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft/Bundesektion Handel) zusammen gesetzten informellen „Gemüseparlament“ ab und lehnte die Erteilung von Importgenehmigungen ganz beziehungsweise teilweise ab, oder genehmigte sie unter Auflagen.

³⁵³ BGBl. 254/1951

³⁵⁴ BGBl. Nr. 226/1956

Auch die Einfuhrgenehmigungen nach den Fondsgesetzen waren dann zu erteilen, wenn dies zur Wahrung der Preisstabilität je nach Bedarfslage erforderlich war und im volkswirtschaftlichen Interesse lag.

Damit räumten diese Gesetze den Behörden erhebliche Ermessensspielräume ein. Sie waren daher bei strikter Betrachtung keinen zwingenden („*mandatory*“) Gesetzgebungen im Sinne des GATT-Beitrittsprotokolls. Hätte ein GATT-Panel die österreichische Außenhandelsgesetzgebung überprüft, wären die Bestimmungen über die Einfuhrgenehmigungen mit großer Wahrscheinlichkeit als nicht vertragskonform bewertet worden.

Weiters war auf Grund innenpolitischer Differenzen nach der Verlängerung des Außenhandelsverkehrsgesetzes 1951 bis zum 31. Dezember 1955 eine elf Monate (vom 1. Jänner bis 1. Dezember 1956) anhaltende Legisvakanz eingetreten, weil das Außenhandelsgesetz 1956 erst am 1. Dezember 1956 in Kraft trat.

Mit dem Auslaufen des Außenhandelsverkehrsgesetzes war die bisherige gesetzliche Basis für die Bewilligungspflicht für Importe von bestimmten landwirtschaftlichen und industriellen Produkten entfallen. Dies wäre von einem GATT-Panel als Schritt in Richtung höherer GATT-Konformität (volle Liberalisierung) bewertet worden. Daher wäre die mit dem Inkrafttreten des Außenhandelsgesetzes 1956 wieder eingeführte Genehmigungspflicht in der Einfuhr als Rücknahme eines Liberalisierungsschrittes beurteilt worden. Dies hätte der im Beitrittsprotokoll vorgesehenen „Einbahnstraße“ in Richtung größerer GATT-Konformität widersprochen.³⁵⁵

In den Kernbereichen der landwirtschaftlichen Erzeugung bestanden quantitative Importbeschränkungen, nämlich bei Rindern, Pferden und Schweinen, ihrem Fleisch und den daraus hergestellten Verarbeitungserzeugnissen, bei Getreide (ausgenommen Reis und Hirse), ihre Mehle, bei Milch sowie Molkereiprodukten (ausgenommen Käse und Fruchtjoghurt), bei Äpfeln, Kartoffeln, Kartoffel-, Weizen- und Maisstärke, Zucker, bei Apfel- sowie Traubensäften und –konzentraten, bei Wein und Kleie. Auch die Einfuhren bei den in Österreich produzierten Frischobst- und – Gemüsearten wurden saisonal gesteuert.

³⁵⁵ Benedek (1998/1), 269

22.3.2 Das Fehlen von Produktionsbeschränkungen

Nach Art. XI (2) c GATT waren inländische Produktionsbeschränkungen Voraussetzung für Importbeschränkungen bei Erzeugnissen der landwirtschaftlichen Urproduktion. Sie waren in Österreich bei keinem Produkt vorgesehen. Erst die Kontingentierung der Milcherzeugung ab 1. Juli 1978 hätte als Beschränkung der Milcherzeugung angesehen werden können.

Da bei keiner anderen landwirtschaftlichen Erzeugung eine formelle Beschränkung der Inlandserzeugung bestand, fehlte den österreichischen Importbeschränkungen eine wesentliche Voraussetzung für ihre Beibehaltung, um sie nach Art. XI (2) GATT rechtfertigen zu können

Dass die USA in dieser Frage eine Ausnahmegenehmigung erhalten hatten, hätte nur ihre Notwendigkeit bestätigt, aber die Rechtfertigung für die von österreichischen quantitativen Importbeschränkungen keineswegs verbessert.

22.3.3 Die variablen Importausgleiche

Der GATT-Vertrag sah Zölle, nicht aber variable Importausgleiche vor. Damit waren die nach dem Marktordnungs-, dem Stärke-, Zucker- und Ausgleichsabgabe- und dem Geflügelwirtschaftsgesetz eingehobenen Importausgleiche vom GATT-Vertrag nicht vorgesehene Maßnahmen. Ihre Existenz wurde im GATT immer wieder angegriffen. Zu ihrer Vertragskonformität wurde aber über nie eine verbindliche Aussage getroffen. Mittelpunkt dieser Auseinandersetzungen waren die Abschöpfungen der EWG.

23 Österreich und die GATT-Runden

23.1 Allgemeines

Weil das Mandat des US-Präsidenten die allgemeine Grundlage für alle Verhandlungsrunden darstellte, wartete es auch Österreich vorerst ab, auch um erkennen zu können, wie die Administration die darin gedeckten Umsetzungsziele darstellte. Ab

Gründung der EWG entwickelte sich diese zum wichtigsten, alle späteren Kompromisse mitbestimmenden Faktor der GATT-Verhandlungen.

Kleinststaaten, aber auch Japan, beschränkten sich während den Verhandlungen lange auf vorsichtig unterstützende Aussagen zu den Positionen der beiden Protagonisten. So bewegte sich Österreich z.B. in den Verhandlungen der Uruguay-Runde im Windschatten der EG, folgte ihrer harten Verhandlungslinie, vermied aber, sich selbst derart zu exponieren.³⁵⁶ Ähnlich gingen die Schweiz und die im GATT als koordinierte Gruppe auftretenden skandinavischen Staaten (Norwegen, Schweden und Finnland) vor.

23.2 Die Koordinierung der Positionen Österreichs

Primär war das Handelsministerium für die Vertretung Österreichs im GATT zuständig. Es überließ aber, auch für Waren für die es außenhandelsrechtlich zuständig war, bei Produkten der Kapitel 1 – 24 weitestgehend dem Landwirtschaftsministerium die Positionierung Österreichs in den GATT-Agrarverhandlungen. Das Landwirtschaftsministerium hatte diese mit dem Handelsministerium zu koordinieren. In interministeriellen Arbeitsgruppen erfolgte die Koordination mit dem Finanz-, dem Außenministerium sowie mit den Sozialpartnern.

Dabei beschränkten sich die Vertreter des Finanzministeriums auf Fragen der praktischen Umsetzung der während den Verhandlungen eingebrachten Vorschläge und auf zolltarifarisches Fragen. Die Vertreter des Außenministeriums schienen in dieser interministeriellen Arbeitsgruppe nur die Entwicklung der GATT-Verhandlungen und der österreichischen Positionen zu interessieren.

Die Sozialpartner entwickelten nie eine gemeinsame Stellungnahme zu den GATT-Verhandlungen. Sie wurden dazu auch nie von der Regierung aufgefordert. Die Vertreter der Arbeitnehmer waren im Gegensatz zu jenen der Bundeswirtschaftskammer und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern nur beschränkt an dieser Thematik interessiert.

³⁵⁶ Quendler, 800

Hingegen beteiligten sich Vertreter der Bundeswirtschaftskammer und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern nicht nur intensiv am Koordinierungsprozess in Wien, sondern nahmen in der Funktion von Experten auch regelmäßig an den Tagungen verschiedener GATT-Komitees in Genf teil. Diese Interessenvertretungen erhielten dadurch laufend die Möglichkeit die Position der Regierung zu beeinflussen, erhielten dadurch aber auch intime Kenntnis der Verhandlungsabläufe und der daraus resultierenden Zwänge.

Dies ging soweit, dass die jeweiligen österreichischen Zugeständnisse, sofern sie nicht auf den äußerst seltenen Forderungen anderer Staaten beruhten, von diesen bei den Sozialpartnern im Detail vorgeschlagen und anschließend von den Ministerien übernommen wurden. Dabei entstand eine Arbeitsteilung. So formulierte die Bundeswirtschaftskammer die Konzessionen für den industriellen Bereich (die ZT. Kap. 25 -99) und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern jene für den Agrarbereich (die ZT. Kap. 1 -24). Sie stimmte ihre Position bei landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen mit dem Fachverband der Lebens- und Genussmittelindustrie ab, der oft andere Interessen als die übrige Wirtschaft hatte und Gefahr lief, im internen Koordinierungsverfahren der Bundeswirtschaftskammer unterzugehen oder sich nicht ausreichend durchsetzen zu können.

Diese Praxis war für ausländische Interessensvertretungen vollkommen unverständlich. Sie sahen ihre Aufgabe im Schutz der Interessen ihrer Mitglieder und überließen die Auswahl der Konzessionen den Behörden und bezogen erst dann zu ihnen Stellung. Diese Haltung wird verständlich, wird berücksichtigt, dass anderen Staaten Interessensvertretungen weder an der regierungsinternen Abstimmung, noch an den Verhandlungen im GATT teilnehmen ließen, sondern sie auf Lobbying beschränkte.

24 Österreich und die Torquay-Runde

Als Äquivalent zu den zwischen den bisherigen Mitgliedern eingegangenen Konzessionen, die Österreich auf Grund der Meistbegünstigung mit dem Beitritt zum GATT

automatisch zu fielen, waren Neubeitretende verpflichtet, den bisherigen Mitgliedern neue Zugeständnisse einzuräumen. Bindungen bestehender Zölle oder Zollfreiheiten wurden dabei als gleichwertig mit effektiven Zöllen bewertet. Die Sicherung vor Erhöhungen einmal vereinbarter Zölle stand damals absolut im Vordergrund.

Österreich verhandelte mit 21 Staaten (Australien, Benelux, Brasilien, Kanada, Chile, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Großbritannien, Indien, Indonesien, Italien, Norwegen, Pakistan, Schweden, Südafrikanische Union, Tschechoslowakei, Türkei und USA).

Die österreichischen Agrarkonzessionen dienten nahezu ausschließlich als Gegenleistungen für den Erhalt von Zugeständnissen für den österreichischen Industrieexport und beschränkten sich auf nicht die inländische landwirtschaftliche Erzeugung unmittelbar betreffende Waren.³⁵⁷

Die anlässlich des Beitritts zum GATT gegenüber bisherigen Mitgliedern eingegangenen österreichischen Zollkonzessionen bei Agrarwaren umfassten:

- Benelux: Gemüse, Sämereien, Blumen, Speise- und Industrieöle;
- Dänemark: Zollfreiheit für Saatgetreide und Saatkartoffeln gegen eine Bestätigung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft zur Förderung der inländischen Landwirtschaft; Zollfreiheiten bei Forstpflanzen, Seefischen, Kartoffeln, ausgenommen Frühkartoffeln, Senfesaat, Sämereien für den Kleinverkauf, Kraut, Kohl, Kleesaat, Sämereien, Obstbäume und Sträucher;
- Deutschland: Saatgetreide, Saatkartoffeln, Zuchttiere gegen Bestätigung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft zur Förderung der inländischen Landwirtschaft; Malz, Sämereien, Wein, Schaumwein, Fischkonserven;
- Frankreich: Vanille, Feigen, Bananen, Datteln, Hülsenfrüchte, Trüffelkonserven, Klee- und Grassamen, Flaschenwein, Schaumwein mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung, Sardinenkonserven, Kardendisteln, Lavendel, Därme, Olivenöl in Flaschen oder in Fässern, Kokosfasern;
- Griechenland: Getrocknete Feigen, Sultaninen und Korinthen, getrocknete Mandeln, Tafeltrauben, Schwämme, Wein, eingedickter Most, Därme, Sulfuröl;

³⁵⁷ Beilage 392, 1

- Kanada: Fischkonserven;
- Tschechoslowakei: Bindung eines Zollkontingentes von jährlich 6.200 hl Bier in Fässern;
- USA: getrocknete Weinbeeren, Grapefruit-, Ananas-, Tomatensäfte, diverse Fruchtkonserven.

Für die österreichische Land- und Forstwirtschaft interessante Zollbindungen anderer Staaten wurden erreicht bei:

- Benelux: Nadelschnittholz;
- Deutschland: Zuchtpferde und –rinder; Jungrinder, Stiere, Kühe, Schnittblumen, Kochsalat, Heidelbeeren;
- Frankreich: Nadelschnittholz;
- Griechenland: Nadelschnittholz;
- Italien: Rindvieh, Forstsämereien, Getreidestroh, Heu, Äpfel, diverses Tafelobst, Zuchtvieh.³⁵⁸

25 Die Kündigung und Neuverhandlung des österreichischen Zolltarifes

Mit dem Beitritt zum Brüsseler Zollrat übernahm Österreich dessen Nomenklatur, wandelte seinen Zoll von Goldkronen auf Schillinge um (0,0341796 Gramm Feingold entsprach einem Schilling)³⁵⁹ und führte zwischen 1955 bis 1957 Kündigungsverhandlungen über alle bei GATT-Beitritt gebundenen Waren. Ihr Ergebnis wurde im Zolltarifgesetz 1958³⁶⁰ zusammengefasst.

Im Wesentlichen wurden die gleichen Waren – nun in der Nomenklatur des Brüsseler Zollrates – gebunden. Sie entsprachen zumeist Bindungen bisheriger Zölle und lagen teilweise über dem im Zolltarif vorgesehenen oder dem durch autonome Zolllenkungen gegebenen Niveau.

³⁵⁸ Beilage 392, 2 ff

³⁵⁹ BGBl. Nr. 74/1958

³⁶⁰ BGBl. Nr. 194/1958

26 Österreich und die Dillon-Runde

26.1 Österreich und ihr Umfeld

Die Verhandlungen über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) ab 1951 führten zur Erwartung, dass die Ausfuhren Österreichs nach seinen beiden wichtigsten Handelspartnern (Italien und Bundesrepublik Deutschland) negativ beeinflusst würden. Wohl konnte Österreich im Mai 1956 ein Zollabkommen mit der EGKS zu erreichen, stellte aber weitere Bemühungen nach der Ungarn-Krise 1956 ein.³⁶¹

Um einer mit der Gründung der EWG drohenden wirtschaftlichen Spaltung Westeuropas entgegen zu wirken, trat Österreich für eine westeuropäische Freihandelszone ein, deren Verhandlungen aber 1958 am Widerstand Frankreichs scheiterten.

Nach Gründung der EWG bildeten Dänemark, Großbritannien, Norwegen, Portugal, Schweden, die Schweiz und Österreich die *European Free Trade Association* (EFTA).³⁶² Der am 4. Jänner 1960 unterzeichnete Vertrag von Stockholm wurde als „integrationspolitische Notlösung“, „wirtschaftliches Experiment“ und als „politische Reaktion“ auf die Gründung der EWG bezeichnet.³⁶³

Die EFTA war ein Freihandelsabkommen für Waren des industriellen Bereiches (ZT. Kap. 25 – 99). Die Mitglieder bauten im Verkehr untereinander die Industriezölle ab. Die EFTA sah keine Koordination der Handelspolitiken ihrer Mitglieder oder der Vereinheitlichung ihrer Zölle gegenüber Dritten vor. Daher hatte die EFTA auf die österreichische Landwirtschaft keine Auswirkungen

Hingegen vereinheitlichte die EWG ihren Außenzoll und begann damals intensive interne Verhandlungen um ihre Gemeinsame Agrarpolitik und ihre Marktordnungen. Daraus wurden schwere Beeinträchtigungen für die Agrarexporte Österreichs bei Rindern, Rindfleisch und Käse nach seinen wichtigsten Märkten befürchtet.

³⁶¹ Luif, 863 f

³⁶² Gehler, 302

³⁶³ Gehler, 231

26.2 Österreich und die Verhandlungen der Dillon-Runde

Die Vereinheitlichung des Zolltarifes zum Gemeinsamen Zolltarif ihrer sechs Gründungsmitglieder führte im allgemeine zu Zollsenkungen. In einzelnen Fällen verschwanden aber vorher existente günstigere Einfuhrbedingungen. Die EWG hatte deshalb im GATT Ausgleichsverhandlungen zu führen.

Die von der EWG zu kündigenden GATT-Bindungen gaben die Bereiche vor, in denen sie Kompensationen anbieten musste. Die österreichische Verhandlungsstrategie suchte Konzessionen bei Waren, bei denen österreichische Exportinteressen bestanden und bei denen Österreich eine bedeutende Lieferposition inne hatte, denn die GATT-Regeln sahen nur gegenüber dem Hauptlieferanten eine Kompensationspflicht vor.

Der von Dillon eingebrachte Vorschlag, die Kündigungsverhandlungen der EWG zum Anlass für eine generelle Zollsenskungsrunde zu nutzen und in ihr die Zölle generell um 20 % zu senken, wurde von Österreich (wie auch von anderen GATT-Mitgliedern) abgelehnt und spezifische Reduktionen der Zölle gefordert.³⁶⁴

Während dieser Verhandlungen deponierten im Sommer 1961 Großbritannien und Dänemark ihre Beitrittsanträge bei der EWG. Österreich, Schweden und die Schweiz folgten darauf mit dem Ersuchen um die Aufnahme von Verhandlungen über einen Assoziierungsvertrag mit der EWG am 15.12.1961.³⁶⁵

26.3 Die Ergebnisse der Dillon-Runde für die österreichische Landwirtschaft

Im Agrarbereich erreichte Österreich – zusammen mit der Schweiz – von der EWG als Kompensation für den Entfall der bisherigen Zollfreiheit für lebende Zuchtrinder in Italien ein GATT-gebundenes Zollkontingent für weibliche Nutzzinder der Höhenrassen und ein weiteres für Käse. Diese von der EWG im Rahmen der Dillon-Runde Österreich eingeräumten Zollkontingente wurden später zur Basis bilateraler Vereinbarungen über den Handel mit Agrarwaren.

³⁶⁴ Liebich, 130

³⁶⁵ Gehler, 302

Die agrarischen GATT-Konzessionen Österreichs der Dillon-Runde beschränkten sich auf: Forstpflanzen (ZTNr. 06.02 E, S 280,--/100kg), nicht zerkleinerte Gewürznelken (09.07 A, S 1.700,--) bzw. sonstige Gewürze (ZTNr. 09.07 B, S 2.300,--/100 kg), rohe, eingedickte, in Kisten oder in Stangen verpackte Pflanzenauszüge, mit Ausnahme von Süßholzsaft (ZTNr. 13.03 ex B, 12 %).³⁶⁶

Das am 6. Mai 1963 in Genf unterzeichnete Resultat der Dillon-Runde wurde 1964 von Österreich ratifiziert. Die Ergebnisse dieser Runde hatten auf den Agrarbereich Österreichs keine unmittelbaren Auswirkungen. Sie hatten aber später Einfluss auf die Verhandlungen der Kennedy-Runde und eröffneten der EWG die Installation ihrer Agrarmarktordnungen.

Unabhängig von dieser Runde eröffnete das anlässlich der Beilegung des Südtirolkonfliktes abgeschlossene Accordino im Rahmen jährlich festzulegender Kontingente zusätzliche zollfreie Handelsmöglichkeiten zwischen Vorarlberg/Nordtirol und Südtirol. Es lief erst Ende 1994 mit dem Beitritt Österreichs zur EU aus. Seine Rechtsbasis war die GATT-Ausnahme für den grenzüberschreitenden Handel von Nachbarzonen.

27 Österreich und die Kennedy-Runde

27.1 Österreich und ihr Umfeld

Mit dem Anfang der 1960er Jahre setzte die Erneuerung der maßgeblichen Politikergeneration in der ÖVP ein. Um Karl Gruber entstand die reformerische und EWG-orientierte „Neue österreichische Gesellschaft“, der auch Karl Schleinzer (späterer Verteidigungs- und Landwirtschaftsminister) angehörte.³⁶⁷ Bis dahin hatte die Landwirtschaft einen EU-Beitritt abgelehnt. Die Etablierung der Gemeinsamen Agrarpolitik als dauerhafte Einrichtung, ihre vorgesehene Ausweitung auf weitere Produkte, ihre unbefristeten Maßnahmen zur Stabilisierung der Preise sowie das Aufkommen

³⁶⁶ Beilage 383

³⁶⁷ Gehler, 288

von Überschüssen auch in Österreich bewirkten bei diesen jüngeren Politikern des Bauernbundes ein Umdenken und eine Befürwortung des EWG-Beitritts.

Der 1961 eingeleitete Koordinationsprozess der neutralen Staaten (Österreich, Schweiz und Schweden) führte im Juli 1963 zu ersten informellen Kontakten mit der EWG.³⁶⁸ Auf Grund von Reaktionen aus der damals voll mit der Umsetzung der Gemeinsamen Handelspolitik und der Gemeinsamen Agrarpolitik ausgelasteten EWG-Kommission zogen Schweden und die Schweiz wegen mangelnder Erfolgsaussichten ihre Verhandlungsanträge im Frühjahr 1963 wieder zurück, während Österreich sie weiter verfolgten.³⁶⁹ Die acht Verhandlungsrunden (zwischen März 1966 und Jänner 1967) führten zu keinem Abschluss.³⁷⁰ Sie waren von den Beitrittsverhandlungen Großbritanniens und den in ihnen aufgetretenen Disputen um die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik überschattet.³⁶⁹

Moskau bewertete jede Aktion Österreichs in Richtung einer Annäherung an die EWG als inkompatibel mit der im Art. 4 Staatsvertrag vereinbarten Neutralitätsverpflichtung³⁶⁹ und dem Anschlussverbot an Deutschland. Wegen des Einflusses der UdSSR auf die Haltung de Gaulles verzichtete Österreich in der Folge auf die Begriffe „Assoziation“ und „Assoziierung“.³⁷⁰ Die zwischen März 1966 und Jänner 1967 statt gefundenen acht Verhandlungsrunden blieben auch ergebnislos.³⁷¹ Premierminister Georges Pompidou machte bei seinem Staatsbesuch in Österreich (13. bis 16. September 1967) klar, dass Frankreich alles über ein Freihandelsabkommen hinausgehende ablehnen würde.³⁷²

27.2 Österreich und die Verhandlungen der Kennedy-Runde

Während der Verhandlungen dieser Runde bereitete Österreich das Zucker-, Stärke- und das Ausgleichsabgabegesetz vor. Ihre variablen Importausgleiche erhöhten den Außenschutz für Stärke, Zucker und ihre Verarbeitungsprodukte. Das gleichzeitig in

³⁶⁸ Gehler, 233 f
³⁶⁹ Gehler, 331

³⁷⁰ Gehlen, 138
³⁷¹ Luif, 864

³³² Gehler, 337
³⁷³ Gehler, 335

Kraft getretene Ausgleichsabgabegesetz weitete dieses System auf Milch und Molke-reiprodukte, Getreide, Stärke und Zucker enthaltende Verarbeitungserzeugnisse aus. Mit dem Geflügelwirtschaftsgesetz wurde 1969 auch der Importschutz bei Eiern und Eiprodukten verbessert.

Rund 60 % der österreichischen Importe stammten aus der EWG. Unter dem Eindruck zunehmender Zolldiskriminierungen für österreichische Exporte, der Unsicherheit, ob es je zu einem Beitritt zur EWG kommen würde, suchte Österreich während der Kennedy-Runde bilaterale Zollverhandlungen nur mit der EWG.

Die Verhandlungsstrategie Österreichs (wie die anderer Staaten) war nicht auf eine von den USA wieder geforderte allgemeine lineare Zolllenkung ausgerichtet. Wie auch andere GATT-Mitgliedern strebte Österreich eine nach der Höhe der Zölle differenzierte Zolllenkung an.

Bei Waren mit hohen Importen sollten die Senkungen geringer ausfallen als bei solchen mit niedrigeren.³⁷⁴ Nach Einigung über die Zolllenkungsformel wurden rasch die Konzessionen Österreichs erarbeitet und in Genf deponiert.

27.3 Die Konzessionen Österreichs

Wegen des in den 1960er Jahren von Österreich anstrebten Abkommen mit der EWG, wurden für diese Verhandlungen Konzessionsmöglichkeiten aufgespart. Die Zollverhandlungen der Kennedy-Runde sollten Österreich einen möglichst günstigen Ersatz bieten, sollte es nicht zu einem Abkommen mit der EWG kommen.³⁷⁵

Der österreichische Zollltarif entsprach einem Abbild der österreichischen Wirtschaft und verzeichnete zahlreiche Unterteilungen und sehr unterschiedliche Zollsätze. Die Industriezölle reichten teilweise bis 32 %. In nahezu allen Kapiteln fanden sich Ausnahmen von einer linearen Zolllenkung.³⁷⁴ Dadurch erhöhten die Zolllenkungen die Uneinheitlichkeit des österreichischen Zollltarifs, wobei insbesondere die hohen Zölle bei Bekleidung und Fahrzeugen weiter geführt wurden.³⁷⁶

³⁷⁴ Liebich, 130

³⁷⁵ Stenografische, 6181

³⁷⁶ Liebich, 132

Im Agrarbereich umfassten die Zollkonzessionen neben Senkungen auch Bindungen bestehender Anwendungszölle und Plafondbindungen.³⁷⁷ Ihre Auswahl erfolgte nach dem Prinzip der Erstellung einer möglichst umfangreichen Liste von Waren, die im Agrarbereich tarifieren (Kapitel 1 – 24), aber auf die österreichische landwirtschaftliche Erzeugung und ihren Absatz nicht von Bedeutung waren:³⁷⁷

- Abfälle aus der Zucker- und Stärkeherstellung, sowie aus Brauereien und Brennereien
- Abfälle von Tieren und Fischen
- Ananas- und Grapefruitkonzentrate und -säfte
- Bananen
- Bienen- und Pflanzenwachs
- Corn Flakes
- Degras
- Elfenbein, Schildpatt, Korallen, Meerschwämme, Ambra, Blutmehl, Federn von Vögeln
- Fisch-Solubles
- Fleisch und Innereien von Schafen, Ziegen und Wild
- flüssige Weinhefe
- Forellen, Aal, Lachs, Garnelen
- Fruchtsteine und -kerne
- Geflügel-, Woll-, Knochenfett
- getrocknete Weintrauben, Pinienkerne, Pistazien, Bittermandeln
- Grammeln
- Heu
- Honig
- industrielle Fettsäuren
- Kaffee, Tee, Mate und ihre Extrakte
- Kakaobohnen, -masse und -pulver
- Kapern, Gurken, vorübergehend haltbar gemachte Zwiebel und Schalotten
- Kaviar von Fischen und Schalthiere
- Kleesaatgut
- Knochenmehl
- Konserven aus Schaf-, Ziegen- Geflügelfleisch
- Kürbisse (1.7. – 31. 10)
- lebende Pferde
- Lebertran
- Marmeladen
- Menschenhaare, Borsten von Tieren, Rosshaar
- Mineralwasser, Limonaden, Sekt
- mit Essig haltbar gemachte Trüffel, Bananen, Ananas usw.
- Nahrungsmittel auf der Basis von Mehl, Stärke oder Malz
- ohne Essig haltbar gemachte Trüffeln, Tomaten, Spargel, Artischocken, Champions, tiefgekühlte und kandierte Früchte
- Oliven, Trüffeln, Champignons, Preiselbeeren (frisch)
- Ölkuchen
- Palmkerne, Para- und Kokosnüsse
- Pektin mit einem Zuckerzusatz unter 20 %,
- Pfeffer, Neugewürz, Gewürznelken, Muskatnüsse, Anis, Thymian, Safran, Ingwer, Currypulver, Kopra, Mohn
- Pflanzenauszüge
- pflanzliche Färbe- und Gerbstoffe
- pflanzliche Materialien für Korb- und Flechtwaren, Polsterungen, Bürsten, Besen, Pinsel
- Reben, Forstpflanzen und blühende Pflanzen, ausgenommen Kamelien, Edeleriken und Indische Azaleen

³⁷⁷ BGBl. 397/1967

- Schalen von Zitrusfrüchten
- Schellack und Harze
- Senf, Gewürzsaucen, Fertigsuppen, sonstige Nahrungsmittel
- sonstige Trockenfrüchte
- Tabak, Zigaretten und Zigarren
- Teigwaren
- Tiefkühlgemüse und -obst
- verschiedene auch mit Zucker oder Alkohol haltbar gemachte Früchte
- vorübergehend haltbar gemachte Melonen
- Walrat

Nur die im Zuge der Kennedy-Runde erfolgte Bindung der Zollfreiheit für Ölkuchen führte in der Folge, als Österreich den Aufbau eines eigenen Ölsaatenanbaues anstrebte, zu negativen Auswirkungen auf die Beziehungen mit den USA.³⁷⁸

Gegliedert nach der UN-Klassifizierung lagen die Zollsenkungen Österreichs im Bereich Ernährung bei 9 %. Sie lagen nach jenen der USA, Schwedens (je 16 %) und Kanadas (15 %) auf dem vierten Platz und waren damit höher als jene der EWG (8 %). Bei Industrieerzeugnissen lagen die österreichischen Zollsenkungen im internationalen Vergleich mit 20 % an vorletzter Stelle (vor Kanada: 14 %), während sie in der EWG 31 % erreichten.³⁷⁹

Mit dem „GATT-Ausdehnungsgesetz“³⁸⁰ räumte Österreich einseitig die Vertragszollsätze den Staaten ein, die nicht dem GATT angehörten. Dieser autonome Akt war eine Demonstration der Neutralität Österreichs. Er führte auf dem Gebiet der Zölle zur Gleichbehandlung von GATT- und Nicht-GATT-Staaten und nutzte vor allem den Staaten des COMECON.

28 Österreich und die Tokio-Runde

28.1 Österreich und ihr Umfeld

Bei industriellen Waren der ZT. Kapitel 25 – 99 bestand seit 1977 zwischen den Mitgliedern der EFTA und mit der EWG auf Grund ihrer Freihandelsabkommen die Zollfreiheit.³⁸¹ Der erste nennenswerte Überschuss und Exportbedarf bei Getreide trat 1976 auf³⁷⁸ und wurde in den folgenden Jahren zur Normalität.

³⁷⁸ Leidwein (2003), 125

³⁷⁹ Liebich, 131 f

³⁸⁰ BGBl. 419/1970

³⁸¹ Fellner, 61

Der Bindungsgrad der Agrar- bzw. der Industriezölle Österreichs lag 1977 bei 65 bzw. 97 %.

28.2 Österreich und die Verhandlungen der Tokio-Runde

Wegen der seit 1977 existenten Zollfreiheit bei Industriewaren gab es mit der EWG keine Verhandlungen im GATT. Ihr Hauptinteresse war vielmehr der Erhalt ihrer Präferenzen gegenüber Drittstaaten.³⁸² Praktisch nirgends war Österreich Hauptlieferant. Daher suchte es nicht Verhandlungen mit anderen Staaten, während die EWG im Verhältnis zu Österreich die Position des Hauptlieferanten nahezu durchgehend einnahm. Da sie bei Industriewaren auf Grund des Freihandelsabkommens mit Österreich schon die Zollfreiheit erreicht und kein Interesse an Beeinträchtigungen ihres Außenschutzes bei Agrarerzeugnissen hatte, strebte die EWG Verhandlungen nur mit jenen Drittstaaten und bei jenen Positionen an, bei denen sie Hauptlieferant war. Über die Meistbegünstigung kamen die Resultate dieser von bilateralen Interessen geprägten Verhandlungen allen Mitgliedern des GATT zu Gute.³⁸³

Österreich verfolgte im GATT-Agrarkomitee eine Linie der vorsichtigen Unterstützung der Verhandlungslinien der EWG, was sich aus den beiderseitigen Interessen am Erhalt eines ausreichenden Schutzes für die von ihren Landwirtschaften erzeugten Waren ergab. Nur mit den USA fanden über ihre Initiative damals Verhandlungen statt. Sie konsolidierten ihre Einfuhrkontingente für Käse und fassten die in ihnen festgelegten Untergliederungen nach Lieferstaaten neu.

28.3 Die Ergebnisse der Tokio-Runde für die österreichische Landwirtschaft

Die durchschnittlichen Zollsenkungen Österreichs gegenüber Drittstaaten erreichten im Industriebereich bei Rohstoffen 4 %, bei chemischen Produkten 19 %, bei Halb- und Fertigwaren 14 %, bei Maschinen und Verkehrsmitteln 22 % und bei sonstigen Fertigwaren 24 %.³⁸²

³⁸² Liebich, 131 f

³⁸³ Senti, 141

Österreich trat allen multilateralen, aus dieser Runde stammenden Vereinbarungen bei, kündigte allerdings 1985 (wie die USA) seine Mitgliedschaft zur Internationalen Übereinkunft für Milchprodukte wieder auf,³⁸⁴ weil die EG für ihre unterpreisigen Milchproduktexporte nachträglich eine Sistierung des Abkommens verlangte.³⁸⁵

Aus den Verhandlungen der USA mit Österreich resultierte eine Erhöhung der Anteile für österreichische Käse (Emmentaler, Bergkäse und Schmelzkäse) in den Zollkontingenten der USA auf insgesamt „mindestens“ 7.850 t.

Im Gegenzug hatte Österreich ein Einfuhrkontingent über 300 t „Hotelrindfleisch“ (portioniertes und abgepacktes Rindfleisch) zu eröffnen. Seine Erzeugung wurde in den USA amtlich überwacht. Ein Zertifikat reservierte dieses Kontingent für Rindfleisch aus den USA.³⁸⁷

Zusätzlich musste Österreich den USA Zollkonzessionen bei gefrorenen Truthühnern, getrockneten Pflaumen, Mandeln, Pfirsichkonserven und Grapefruitsäften zugestehen. Sie wurden in die Länderliste XXXII-Österreich integriert. Ihre Gültigkeit wurde dauerhaft an die Aufrechterhaltung des Marktzutritts für die in den Zollkontingenten der USA genannten österreichischen Käse gebunden.³⁸⁷

Bei rund weiteren 60 Positionen der ZT Kapitel 1-24 senkte Österreich nach Konsultationen mit verschiedenen Entwicklungsländern auf Grundlage der „*enabling clause*“ seine Zölle im Rahmen des Präferenzzollgesetzes.

Diese Zollsenkungen wurden damals international auf 10 Jahre befristet und nicht im GATT gebunden.³⁸⁹

Insgesamt blieben daher die Auswirkungen der Tokio-Runde auf die österreichische Landwirtschaft äußerst beschränkt.

³⁸⁴ Beilage 132, XV.GP., 1
³⁸⁵ Benedek, 287 f

³⁸⁶ Beilage 131, XV.GP., 356
³⁸⁷ Beilage 131, XV.GP., 9

³⁸⁹ BGBl. Nr. 93/1972

29 Österreich und die Uruguay-Runde

29.1 Österreich und ihr Umfeld

Bei Verhandlungsbeginn der Uruguay-Runde (1986) lag der Beitritt Österreichs zur EG noch in weiter Ferne. Die Vorgänge in der Sowjetunion hatten unter anderem zur Aufgabe ihrer früheren Einwendungen gegenüber einem EG-Beitritt Österreichs geführt. Ende 1989 stellte Österreich den Antrag zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Sie verliefen schleppend, auch weil sie mit Österreich, Norwegen, Schweden und Finnland gleichzeitig geführt wurden, woraus wechselseitige Auswirkungen resultierten. Das Resultat der Beitrittsverhandlungen war keineswegs gesichert. Das gleiche galt für die nachfolgenden Referenden. Der negative Ausgang der norwegischen Volksabstimmung verzögerte den EU-Beitritt schließlich um ein Jahr.

Diese Situation beeinflusste die Ausarbeitung österreichischer Positionen zur Uruguay-Runde. Die österreichische Verhandlungslinie musste für den Fall konzipiert werden, dass ein EG-Beitritt nicht oder erst nach Abschluss der Uruguay-Runde stattfinden könnte. Die OECD schätzte 1991 den Schutzgrad der österreichischen Landwirtschaft auf 52 % ihres Produktionswertes. Er lag damit etwas höher als jener der EG.³⁹⁰

29.2 Österreich und die Verhandlungen der Uruguay-Runde

Die Agrarverhandlungen bildeten auch in dieser Runde einen besonders umstrittenen Bereich. Die Forderungen der aggressiv auftretenden neuen Cairns-Gruppe nach Beseitigung aller Maßnahmen der Industriestaaten zur Stützung und zum Schutz ihrer Landwirtschaften sowie die Auseinandersetzungen zwischen den USA und der EG drohten mehrfach zum Abbruch der Verhandlungen zu führen.

Österreich vermied es, sich in direkte Auseinandersetzungen mit den wichtigsten Proponenten (USA, EG und Cairns-Gruppe) verwickeln zu lassen und folgte wegen

³⁹⁰ Schneider, 7

ähnlicher Interessen materiell der Verhandlungslinie der EG, vermied es aber, sich selbst zu exponieren.³⁹¹ Ähnlich verhielten sich die Schweiz und die als koordinierte Gruppe auftretenden skandinavischen Staaten (Norwegen, Schweden und Finnland).

Österreich stellte bei der Vorbereitung eines neuen Landwirtschaftsabkommens die Sonderbehandlung der „*non-trade-concerns*“ (konkret der Bergbauernförderung) in den Mittelpunkt seiner Aktivitäten. Damit wurden auch Interessen anderer Staaten berührt. Für die Hauptakteure der Uruguay-Runde waren Budgetleistungen für Bergbauern aber von zu geringer Relevanz, um ihnen eine wesentliche Rolle zuzuordnen.

Der österreichische Zolltarif zählte vor Abschluss der Uruguay-Runde annähernd 4.800 Positionen. Von ihnen waren über 80 % im GATT gebunden.³⁹² Die GATT-Verhandlungen wurden am 15. Dezember 1993 materiell, von der Ministertagung in Marrakesch formell abgeschlossen.

29.3 Die Uruguay-Runde und das österreichische Agrarsystem

Mit 1. Jänner 1995 traten gleichzeitig das Ergebnis der Uruguay-Runde und der Beitritt Österreichs zur EU in Kraft. Österreich übernahm damit die von der EU eingegangenen Verpflichtungen. Wäre der EU-Beitritt erst später nicht in Kraft getreten, oder später erfolgt, wäre die in der Liste XXXII-Österreich enthaltenen Ergebnisse umzusetzen gewesen. Sie werden nachfolgend zusammen gefasst:

29.3.1 Tarifikation und Zollsenkung

Auf Grund des Agrarabkommens hätte Österreich alle quantitativen Importbeschränkungen nach dem Außenhandelsgesetz, einschließlich der saisonalen Importbeschränkungen bei Frischobst und –gemüse, sowie die Abschöpfungsregelungen nach dem Marktordnungs-, dem Zucker-, Stärke-, Ausgleichsabgabe- und Geflügelwirtschaftsgesetz in Zölle umzuwandeln („zu tarifizieren“). Auch ohne EU-Beitritt

³⁹¹ Quendler, 800

³⁹² TPRM, 61

wären daher ab 1995 alle Agrarzölle Österreichs im GATT zu binden und im Durchschnitt um 36 %, mindestens jedoch um 15 % zu senken gewesen.

Die Ausarbeitung der österreichischen Tarifikationszölle folgte technisch den Vorgaben des Dunkel-Entwurfes zum Agrarabkommen. Über Druck der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern folgte Österreich dabei der Interpretation durch die EU, auch wo diese von den vorgeschlagenen Grundlinien abwich. Wegen der Eventualität eines späteren Beitritts zur EU erreichte die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern schließlich, die Senkungssätze so zu fassen, dass sie am Ende der Senkungsphase möglichst jenen der EU-Zöllen entsprachen. Dies geschah auch in Hinblick auf die nach einem EU-Beitritt notwendigen Ausgleichsverhandlungen.

Bei Agrarwaren, für die in Österreich die liberalisierte Einfuhr bereits gegeben war und nur Zölle bestanden (z.B. bei Südfrüchten und Bananen), wären diese zur Senkungsbasis geworden.

29.3.2 Der Mindestmarktzutritt

Bei tarifzierten Waren war dann ein Mindestmarktzutritt zu eröffnen, wenn das Mittel der Importe 1986 bis 1988 unter 3 % der Inlandserzeugung gelegen war. Diese so entstehenden Zollkontingente waren bis 2000 auf 5 % der Inlandserzeugung zu erhöhen.

Statistische Daten über die landwirtschaftliche Erzeugung in der Detailliertheit der Aufgliederungen des Zolltarifes und der Außenhandelsstatistiken existierten nicht. Daher wurden alle Importe von Waren, die aus einem landwirtschaftlichen Grundprodukt hergestellt wurden, den Importen gegenübergestellt (z.B. die Inlandsproduk-

	1995	2000
	<i>in Tonnen</i>	
Gefrorenes Rindfleisch für die Herstellung von Würsten	null	1.570
Frisches und gekühltes Schweinefleisch	155	930
Geflügelfleisch, gefroren	167	1.000
Butter	1.051	1.752

tion von Rindern den Einfuhren an Zuchtrindern, Hotelrindfleisch und allen aus Rindfleisch hergestellten Verarbeitungserzeugnissen). Daraus ergaben sich im Falle Österreichs oben angeführte, beispielhaft aufgelistete Mindestmarktkontingente.

Um das Niveau der Einfuhren der Referenzjahre 1986/1988 bei allen tarifzierten Waren zweifelsfrei festzulegen, hat Österreich die historischen Mengen und die damaligen Zölle gebunden. Sie hätten neben den Tarifkationszöllen wie Zollkontingente gewirkt. Sie werden in der Folge bei einigen Produkten dargestellt:³⁹³

Gekühltes Rindfleisch	400 t
Kartoffeln	16.456 t
Tomaten (1.Juni - 8. Oktober)	7.513 t
Gurken (1.Juni – 15. Dezember)	18.707 t
Äpfel	7.435 t
Gerste	19.140 t

Die Existenz dieser Einfuhrkontingente hätte besonders im Falle guter Ernten äußerst marktstörend gewirkt. Die vorherige Praxis, die Einfuhren auf den aus dem Inland nicht abdeckbaren Bedarf abzustimmen, wäre unmöglich geworden. Die Volumina dieser so abgesicherten Importe hätten auch in Zusammenhang mit der Reduktion der Exportstützungen (-36 %) und der Exportmengen (-21 %) negative Auswirkungen auf den Absatz der Inlandsproduktion ausgeübt.

29.3.3 Die interne Stützung

Das AMS Österreichs lag bei 29,2 Mrd. Schilling (rund 2,12 Mrd. €) und wäre zwischen 1995 und 2000 auf 23,6 Mrd. Schilling (rund 1,73 Mrd. €) zu senken gewesen. Dies entspricht Jahresschritten von 3 1/3 %. Das Agrarabkommen sah keine weiteren Untergliederungen oder Modalitäten für die Senkungen vor.³⁹⁴ Daher hätten diese auch produktweise unterschiedlich gestaltet werden können, solange das Gesamtziel gewahrt geblieben wäre. Die AMS-Volumina Finnlands, Schwedens und Österreichs wurden nach Beitritt jenem der EU-12 hinzugezählt.

³⁹³ BGBl. Nr. 1/1995, 1416 ff

³⁹⁴ BGBl. 1/1995, 1923

Bedingt durch die Natureinflüsse unterliegt die Agrarproduktion höheren Schwankungen als 3 1/3 % pro Jahr. Wie darauf zu reagieren gewesen wäre, wurde in den GATT-Verhandlungen nicht angesprochen. Die Umsetzung dieser Verpflichtungen hätte Veränderungen der österreichischen agrarpolitischen Maßnahmen ausgelöst.

Das AMS geht im Gegensatz zum PSE der OECD vom Abstand der Inlands- zum Durchschnitt der Weltmarktpreise 1986/1968 aus. Dadurch wären aktuelle Weltmarktpreise und ihre Veränderungen belanglos geblieben. Durch die Fassung des AMS in Schilling wurden auch Auswirkungen von Schwankungen des US-Dollars, in dem die Weltmarktpreise notieren, eliminiert.

Das Heranziehen des Durchschnitts der Weltmarktpreise der Jahre 1986/88 erleichterte allen Staaten die Annahme dieses Konzeptes. Die Unterschiede zwischen den Weltmarktpreisen dieser Jahre zu den damaligen Inlandspreisen waren besonders hoch. Seitherige Senkungen von Inlandspreisen konsumierten bereits einen Teil der Senkung des AMS. Wegen der seit bei Getreide erfolgten 1986/88 Erzeugerpreissenkungen bei Getreide galt dies auch für Österreich, nicht aber bei Milch.

Der von der österreichischen Verhandlungsleitung immer wieder genannte Bergbauernzuschuss fiel unter die „grünen“ Maßnahmen, ebenso wie der Budgetaufwand zur Reduktion der Prämien der Hagelversicherung, die Rückerstattung der Mineralölsteuer für Dieselöl für landwirtschaftliche Traktoren und die Getreidehilfe für Entwicklungsländer (20.000 t/Jahr). Sie waren als „produktionsneutral“ bewertet worden und waren daher nicht zu senken. Maßnahmen in diesen Bereichen wären ausweitbar geblieben.

Die nach dem *Blair House Agreement* erfolgte Transferierung der Direktzahlungen in den Bereichen der nicht zu senkenden Maßnahmen hätte auch für die österreichische Landwirtschaft positive Auswirkungen ausgeübt. Sie bestanden bis dahin nur als Flächenprämien für den Anbau von Sonnenblumen, Raps und Sojabohnen. Sie wären auch ohne Beitritt zur EU nicht zu senken gewesen und hätten auf weitere landwirtschaftliche Erzeugnisse ausgedehnt werden können. Das *Blair-House-Agreement* ging von der Realisierung der Beitritte Finnlands, Schwedens und Österreichs zur EU aus. Für und diese drei Staaten wurden maximale Anbauflächen im Rahmen

der Einigung zwischen den USA und der EU über die Begrenzung ihres Raps-, Sonnenblumen- und Sojabohnenanbaus vorgesehen.

Das bei der Diskussion über die Ausweitbarkeit von Direktzahlungen in Österreich sofort zu erwartende Argument fehlender Budgetmittel hätte nicht gegriffen. Im Zuge der Verhandlungen über den Beitritt zur EU war zur Linderung der Auswirkungen des Beitrittes für die ersten fünf Jahre nach erfolgtem Beitritt ein Paket von Maßnahmen einschließlich seiner Finanzierung bereits paktiert worden. Es sollte die mit Beitritt zu erwartenden Einkommensausfälle auf Grund des Sinkens der Produzentenpreise degressiv abfedern.

Ohne Beitritt zur EU hätte Österreich die in den Verhandlungen der Uruguay-Runde eingegangenen Konzessionen autonom umsetzen müssen. Die für den Beitritt vereinbarten Mittel hätten zur Finanzierung neuer Direktzahlungen herangezogen werden können.

Bei autonomer Umsetzung der Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde hätte Österreich die administrativen Preise bei Getreide, Milch und Milchprodukten senken müssen. Ihre Gestaltung (einmalige größere Senkung wie in der EU-Agrarreform 1992 oder jährliche kleinere Schritte) hätte den Finanzbedarf für neue Direktzahlungen bestimmt. Daneben wären auch Flächenstilllegungen im Ackerbau und Extensivierungsmaßnahmen in der Viehwirtschaft notwendig geworden.

In den ersten Jahren wäre der Finanzbedarf, je nach Gestaltung der Preissenkungen, wahrscheinlich geringer gewesen als bei Beitritt zur EU. Gesicherte Aussagen über die Quantifizierung der Auswirkungen der GATT-Vereinbarungen waren wegen der vielen Variablen unmöglich.³⁹⁵

Über die auch bei Nicht-Beitritt zur EU notwendige Umgestaltung der agrarpolitischen Instrumente wurden seitens der Landwirtschaft nie Verhandlungen mit der Regierung angestrebt, um die Vorbereitung des EU-Beitrittes nicht zu stören oder und in Frage zu stellen.

³⁹⁵ Schneider, 14

Wegen des gleichzeitigen Inkrafttretens der Ergebnisse der Uruguay-Runde und des EU-Beitritts setzte Österreich die von ihm eingegangene AMS-Reduktion nicht um, sondern übernahm mit seinem Beitritt zur EU auch ihre Verpflichtungen zur „internen Stützung“. Dadurch entfiel in Österreich jede Auseinandersetzung über die Umsetzung der Resultate der Uruguay-Runde und über die durch sie notwendigen Veränderungen der damaligen agrarpolitischen Instrumente. Bei autonomer Umsetzung wären nach Produkten unterschiedliche Vorgangsweisen möglich gewesen. Die Vorbereitungen dazu hätten das Potential gehabt, äußerst schwierig zu lösende innerlandwirtschaftliche Konflikte aus zu lösen.

29.4 Die Exportsubventionen

Die auf Grund des *Blair-House-Agreement* erfolgte Reduktion der mit Exportsubventionen ausführbaren Mengen von ursprünglich 24 auf 21 % und die Erweiterung der Referenzjahre von ursprünglich 1986/1988 auf 1986/1990 milderten auch für Österreich die Konsequenzen des Agrarabkommens. Das im *Blair-House-Agreement* vorgesehene und in das WTO-Agrarabkommen integrierte System des *front-loading* nahm Österreich nicht in Anspruch.

Die Verpflichtungen aus dem Agrarabkommen bei den unter Ausfuhrsubventionen weiterhin exportierbaren Mengen hätten in den Jahren 1995 bis 2000 Jahresschritten von 3,3 % und bei den maximal zulässigen Budgetmitteln von 6 % entsprochen. Das Verbot der Neueinführung von Ausfuhrsubventionen in Bereichen, für die zwischen 1986 und 1990 keine gewährt worden waren, hätte ebenso Österreich betroffen.

Die nach Produktgruppen differenzierten Senkungsverpflichtungen untersagten nach Bereichen unterschiedlichen Vorgangsweisen. Sie waren allerdings innerhalb der Produktgruppen möglich. So waren z.B. alle Milchprodukte in einer Gruppe (wie von der EU, Kanada und den USA) zusammen gefasst worden. Innerhalb dieser Gruppe sollten die unter Exportsubventionen exportierbaren Milcherzeugnisse umschichtbar bleiben, solange das Limit der jeweiligen Produktgruppe eingehalten wurde.

Beispielsweise werden nachfolgend die Reduktionen im Bereich der Exportsubventi-

onen bei den für die österreichische Landwirtschaft wichtigsten Warengruppen präsentiert, die bei Nichtbeitritt zur EU zu realisieren gewesen wären:³⁹⁶

Warenguppe	Ausgangshöhe in Mio. S	Endhöhe in Mio. S	Ausgangshöhe in t	Endhöhe in t
Weizen und -mehl	1.945	1.245	578.720	457.189
Futtergetreide	1.176	752	444.624	351.253
Käse	1.678	1.073	36.399	28.755
Rindfleisch	1.889	1.209	80.864	63.882

Wegen der Bedeutung der Exporte für die Getreide-, Rindfleisch und Milcherzeugung wären auf Österreichs Landwirtschaft Zwänge zur Reduktion der von ihr produzierten Mengen zugekommen.

Dies hätte z.B. im Rahmen der Kontingentierung der Milchanlieferung in den Jahren 1995 bis 2000 jedes Jahr die Senkung der an Molkereien ablieferbaren Gesamtmilchmenge ausgelöst. Je nach Rückgang der Milch erzeugenden Betriebe und der angelieferten Gesamtmilchmenge hätte dies auf die einzelbetrieblichen Kontingente weitergewirkt.

Auch bei Getreide und Rindfleisch hätten Maßnahmen zur Reduktion der österreichischen Erzeugung eingeführt werden müssen. Wegen der bis 2000 sinkenden Begrenzungen der unter Exportsubventionen ausführbaren Mengen und der für sie einsetzbaren Budgetmittel wäre mit anhaltendem Preisdruck zu rechnen gewesen.

Eine andere Möglichkeit hätte darin bestanden, für einen Teil der zu exportierenden Mengen nur die jeweiligen Weltmarktpreise auszuzahlen. Dies hätte ihre Bezahlung erst nach Beendigung des Wirtschaftsjahres voraus gesetzt. Ein solches Modell hätte

³⁹⁶ BGBl.1/1995, 1924 ff

eine große Zahl von erst zu lösenden Schwierigkeiten ausgelöst. Die Vielfalt der aus z. B. aus Milch herstellbaren Erzeugnissen hat die Unvorhersehbarkeit der Waren, zu denen die von den Molkereien übernommene Milch verarbeitet wird zur Folge.

Der Beitritt von Finnland, Schweden und Österreich zur EU veränderte die Grundlagen über ihre Exportsubventionen. Die EU war für sie der wichtigste Markt für in der Ausfuhr subventionierte Agrarwaren, die mit dem Beitritt zum Binnenhandel wurden. Ihr Volumen und die dazugehörigen Budgetmittel wurden aus ihren Verpflichtungen über Exportsubventionen abgezogen. Das Gleiche galt für die Exporte der EU unter Erstattungen nach Finnland, Schweden und Österreich. Diese neuen Werte bildeten im Bereich der Exportsubventionen die Limits für die EU-15.

30 Die weitere Entwicklung

Die 1995 als Nachfolgerin des GATT gegründete WTO (*World Trade Organisation*) exekutierte die aus der Uruguay-Runde hervorgegangenen Vereinbarungen. Ihre Weiterentwicklung setzt den Abschluss einer neuen Verhandlungsrunde voraus. Die Ministerkonferenz von Doha (Quatar) 2001 definierte die Ziele einer neuen Runde und eröffnete sie formell. Ihre Verhandlungen wurden zwar aufgenommen, sind aber unterdessen zusammengebrochen.

Unter der Führung Chinas entstand eine neue Gruppe. Sie hat die Struktur der gegensätzliche Interessen vertretenden Gruppierungen maßgeblich verändert, das Gewicht der Entwicklungsländer in diesen Auseinandersetzungen maßgeblich erhöht und das Finden von Kompromissen bisher verhindert. Ursache ist das Ziel der Industriestaaten, die bestehenden Ausnahmeregelungen in den Vereinbarungen der *World Trade Organisation* (WTO) zumindest für die Schwellenländer einzuschränken.

Die Nullzollvereinbarungen der Uruguay-Runde haben zur Beseitigung der Industriezölle in großen und wichtigen Bereichen geführt. Die Entwicklungsländer banden und senkten ihre Zölle nur in einem von ihnen bestimmten Ausmaß. Damit entstanden diametral von einander abweichende Schutzniveaus für Industriewaren. Dies wird zu-

nehmend als kritisch bei solchen Erzeugungen angesehen, die in international voll wettbewerbsfähig geworden Schwellenländern stattfindet.

Weiters haben nur wenige Entwicklungsländer die Gesamtheit der Vereinbarungen der WTO angenommen. Dies gilt z.B. für den Schutz des Geistigen Eigentums. Die Sonderbestimmungen der mit Gründung der WTO in Kraft getretenen Übereinkünfte erlaubten ihnen dies. Auch das *Agreement of Agriculture* kennt solche Ausnahmen.

Die Weiterentwicklung des Landwirtschaftsabkommens hängt vom Ergebnis einer neuen Runde ab. Die äußerst weitgehenden Vorschläge der EU (z.B. Senkung des Außenschutzes im Agrarbereich um 56 %) verhinderten nicht den Zusammenbruch der Doha-Runde:

Jedenfalls kann festgestellt werden:

- Das Landwirtschaftsabkommen der WTO ist nicht befristet und gilt daher unverändert bis zum Abschluss einer neuen Runde
- Die Reduktion des Außenschutzes der Landwirtschaft und der Exportsubventionen für landwirtschaftliche Waren wird weitergehen
- Im Bereich der „internen Stützung“ bestehen sowohl in den USA als auch in der EU Bestrebungen, ihre Bedingungen zu verändern, um den Kreis der nicht zu senkenden Maßnahmen verändern zu können oder auszuweiten
- Budgetäre Zwänge können auch vor dem Abschluss einer neuen Runde zu Kürzungen bestehender Transfers an die Landwirtschaft führen.

31 Zusammenfassung

Ziel dieser Arbeit waren die Darstellung und die Analyse

- der grundlegenden Voraussetzungen für die österreichischen Verhandlungen im Agrarbereich des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)
- des Agierens der beiden wichtigsten Protagonisten, die USA und die EWG

- der Zusammenhänge mit den Entwicklungen außerhalb des Agrarbereiches
- der Veränderungen in der österreichischen Landwirtschaft während der Zeit der GATT-Mitgliedschaft (1951 bis 1994)
- der österreichischen Instrumente zur Regelung der Einfuhr von landwirtschaftlichen Waren
- der Entwicklung, des Inhaltes und der Auswirkungen der *Agreement on Agriculture*
- der Verpflichtungen, die Österreich zu erfüllen gehabt hätte, wäre es nicht oder nicht gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der WTO zum EU-Beitritt gekommen

Die USA hatten die Gründung des GATT betrieben und blieben die Initiatoren aller Verhandlungsrunden. Sie waren - nicht nur über den Agrarbereich - durchwegs von anfänglichen unüberbrückbar erscheinenden Differenzen gekennzeichnet.

Vor neuen Verhandlungsrunden beantragte der Präsident der USA im Kongress die Erteilung einer Verhandlungsvollmacht. Sie war Voraussetzung für die Führung der GATT-Verhandlungen. Diese Vollmachten begrenzten die Möglichkeiten für Zollsenkungen, bedingten ihre Gegenseitigkeit und legten das Datum fest, bis zu welchem dem Kongress die Ergebnisse vorzulegen waren. Er konnten sie, sofern sie das Verhandlungsmandat nicht überschritten, binnen 90 Tagen nur genehmigen oder ablehnen.

Daraus entstand für die Verhandlungsführung der USA der Zwang, zeitgerecht Kompromisse mit ihren GATT-Partnern zu finden. Wäre ihnen dies misslungen, hätte der US-Präsident erklären müssen, dass er außer im Stande war, die von ihm beantragten Verhandlungen abzuschließen. Dies hätte seine Reputation beeinträchtigt. Dieser Umstand begründet wohl die immer wieder gefundenen pragmatischen Lösungen.

Schon vor 1958 wirkten die Gründungsmitglieder der EWG auf die ersten Positionsbezüge der USA mäßigend ein. Die EWG entwickelte sich zum großen Gegengewicht in den GATT-Verhandlungen. Die für Beschlüsse über Ergebnisse von Verhandlungsrunden erforderliche Einstimmigkeit der Vertragsstaaten gab den Zwang zu abschließenden Kompromissen vor.

Bei Formulierung des GATT-Vertrages setzten die USA mit dem Art. XI (1) die Verpflichtung zum Abbau der mengenmäßigen Beschränkungen durch, sobald die Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Nachkriegsjahre überwunden waren.

Für landwirtschaftliche Erzeugnisse setzten die USA hingegen mit dem Art. XI (2) quantitative Einfuhrbeschränkungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse durch. Sie waren an Bedingungen geknüpft, die exakt den damaligen Voraussetzungen für den Erhalt von Ausgleichszahlungen der USA für die Farmer entsprachen. Diese erhielten, um einer Wiederholung der Erosionsschäden der Sturm- und Dürrekatastrophen der frühen 1930er Jahren vorzubeugen, Ausgleichszahlungen für die Stilllegung eines Teiles ihrer Ackerflächen. Die US-Landwirtschaft sollte aber dadurch nicht Marktanteile verlieren. Darum wurde mit *Section 22 Agricultural Adjustment Act 1934* die Möglichkeit vorgesehen, die Einfuhr dieser Agrarwaren, ihrer Verarbeitungsprodukte und Substitute zu beschränken. Section 22 blieb Bestandteil aller Ermächtigungen des Kongresses zur Führung von Zollsenkungsverhandlungen.

Die gestiegene weltweite Nachfrage nach Agrarprodukten veranlassten die USA anfangs der 1940er Jahre zur Aufgabe der Flächenstilllegung. In der Nachkriegszeit brachte die allmähliche Erholung der Landwirtschaften Europas und Japans für den bis dahin boomenden Absatz der US-Landwirtschaft gravierende Probleme. 1950 reagierten die USA mit der Einführung von Importkontingenten ohne Beschränkungen ihre Produktion vorzusehen.

Trotz der damaligen überragenden Dominanz der USA qualifizierte ein von den Niederlanden eingeleitetes GATT-Schiedsgerichtsverfahren ihr Vorgehen als vertragswidrig und erlaubte den Niederlanden Gegenmaßnahmen gegenüber den USA.

Die USA lehnten es ab, ihre Agrarpolitik einer internationalen Vereinbarung zu unterwerfen und stellten den vertragsgemäßen Zustand nicht her. Sie forderten und erhielten schließlich 1955 eine weit gehende Ausnahmeregelung („*waiver*“) für im Konnex mit ihrer Landwirtschaftspolitik stehende Maßnahmen.

Versuche anderer Staaten Äquivalentes zu erreichen, scheiterten am Widerstand der USA und anderer am Agrarexport interessierter Staaten. Daraus resultierten alle Ver-

handlungsrunden überschattende Konflikte. Sie betrafen immer wieder das Ziel der USA nach Öffnung der Agrarmärkte Europas und Japans bei gleichzeitiger Beibehaltung ihrer Importbeschränkungen. Erst im Zuge der Uruguay-Runde (1986 bis 1994) boten die USA erstmals ihre Bereitschaft an, auf ihren Agrar-*waiver* zu verzichten, sofern es zu einem umfassenden Agrarabkommen kommen sollte.

Der Beitritt Österreichs zum GATT erfolgte 1951. Er konnte aber wegen des Vetos Stalins erst 1955 in Kraft treten. So wie auch andere Kleinstaaten hatte Österreich keinen Einfluss auf die Auseinandersetzungen zwischen den USA und der EWG. Die Interessen Österreichs an der Aufrechterhaltung eines ausreichenden Schutzes seiner Landwirtschaft entsprachen eher den Positionsbezügen der EWG als jene der USA. Ohne auf sie Bezug zu nehmen, unterstützte Österreich - wie auch andere europäische Staaten - die Grundlinien der EWG und akzeptierte die zwischen den USA und der EWG erreichten Kompromisse.

Die österreichischen Konzessionen im Agrarbereich (Zolltarifkapitel 1-24) betrafen Produkte, die nicht Haupterzeugungen der Landwirtschaft Österreichs waren. Hingegen wurden in Bereichen, die direkt oder indirekt die landwirtschaftliche Urproduktion berührten, weitgehend das Eingehen von GATT-Verpflichtungen und damit Ansatzpunkte für Streitschlichtungsverfahren vermieden.

Die wichtigsten Instrumente Österreichs - wie auch die anderer Staaten - standen nicht voll im Einklang mit den Bestimmungen des GATT. Dies betraf die Genehmigungspflicht in der Einfuhr nach dem Außenhandelsgesetz und die Importausgleiche nach dem Marktordnungs-, dem Stärke-, Zucker-, Ausgleichsabgabe- und dem Geflügelwirtschaftsgesetz.

Der GATT-Vertrag sah nur Zölle vor, nicht aber variable Grenzbelastungen. Sie ersetzten die Zölle und glichen die Differenz zwischen dem Niveau der Inlandspreise und dem der Weltmärkte aus. Diese von Österreich „Importausgleiche“ (in der EU „Abschöpfungen“) genannten Maßnahmen waren mehrfach Gegenstand von Auseinandersetzungen im GATT-Agrarkomitee. Zwei Panels über die Abschöpfungen der EG beurteilten sie als vertragswidrig. Die EG verhinderte jedoch das Inkrafttreten dieser Sprüche.

Die österreichische Landwirtschaft unterlag in den Jahren seit 1945 großen Veränderungen. Die Zunahme ihrer Produktivität führte zu bisher nicht gekannten Erhöhungen der landwirtschaftlichen Erzeugung. Sie stieß aber ab Mitte der 1960er Jahre auf eine zunehmend gesättigte Nachfrage nach Nahrungsmitteln.

Diese Entwicklungen führten zum Entstehen anhaltender Überschüsse bei Milchprodukten, Rindern und Rindfleisch, Getreide, Äpfeln, Chinakohl, Zwiebeln, Zucker und Wein. Nur für Milchprodukte, Rinder und Rindfleisch sowie Getreide bestanden Exportsubventionssysteme unter Beteiligung der öffentlichen Hand. Die Förderung der Exporte bei frischen Äpfeln, Chinakohl, Zwiebeln, Zucker und Wein beschränkte sich auf eine restriktive Einfuhrpolitik. Sie hatte zum Ziel, der inländischen Erzeugung den Inlandsmarkt möglichst weitgehend zu sichern.

Erst die Uruguay-Runde (1986 – 1994) führte zu einem umfassenden Agrarabkommen, dem *Agreement on Agriculture*. Dieses umfassende Abkommen beendete den bisherigen Eklektizismus bei der Einräumung von Konzessionen. Es definierte erstmals den Umfang des Bereiches „Landwirtschaft“, ersetzte („tarifizierte“) die bisherigen mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen und die variablen Grenzabgaben durch neue und gebundene Zölle und unterwarf sie ausnahmslos Senkungen (im Durchschnitt um 36 %). Ferner hatten die Staaten bei diesen Waren neue Marktzutrittskontingente zu eröffnen, wenn ihre bisherigen Einfuhren unter 3 % ihres Inlandsmarktes gelegen waren.

Die nationalen Maßnahmen zur Stützung der Landwirtschaft wurden klassifiziert und in nicht zu senkende und zu reduzierende Maßnahmen (- 20 %) differenziert.

Die Einführung neuer Exportsubventionen wurde untersagt. Die Formen der zu senkenden Ausfuhrstützungen und das Ausmaß ihrer Reduktionen wurden festgelegt. Zwischen 1995 und 2000 wurden die im Export subventionierbaren Mengen um 21 und die für sie verwendbaren Budgetmittel um 36 % gesenkt.

Der EU-Beitritt Österreichs (1. Jänner 1995) fiel mit dem Anfang der Umsetzungsphase der Ergebnisse der Uruguay-Runde zusammen. Österreich übernahm damit

die von der EU eingegangenen Verpflichtungen. Sie ersetzen die von Österreich im GATT hinterlegten Konzessionen. Auch diese hätten zu schwerwiegenden Eingriffen in das Außenhandelsregime bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen und zur Notwendigkeit der Veränderung von Maßnahmen zur Stützung der Agrarwirtschaft geführt. Die Senkungen der unter Stützungen ausführbaren Mengen und der dazu notwendigen Budgetvolumina hätten Druck auf die Agrarpreise ausgeübt.

Das *Agreement on Agriculture* führte zu Einschnitten in den Agrarpolitiken. Es bildet nun für sie den äußeren, völkerrechtlich verbindlichen Rahmen. Das Landwirtschaftsabkommen kann erst durch eine neue Runde verändert werden. Die 2001 beschlossene Doha-Runde, die auch neuerliche Agrarverhandlungen vorgesehen hatte, ist mittlerweile ergebnislos zusammengebrochen.

Dies schließt aber nicht aus, dass die Staaten aus internen oder budgetären Zwängen heraus schon vor Inkrafttreten von Ergebnissen einer neuen Runde Veränderungen ihrer Agrarpolitiken und ihrer Maßnahmen vornehmen.

Bibliografie

- ABl. L/336/11 Beschluss des Rates 94/800/EG vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkunft im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1984 – 1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaften in Bezug auf die in ihre Zuständigkeit fallenden Bereiche, im: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L/336/1994
- Analytical Index Analytical Index-Provisional Application of the General Agreement (1994), Geneva
- Agrarpolitischer 2.122 Agrarpolitischer Jahresbericht 1979, veröffentlicht in der Schriftenreihe des Bundesministeriums f. Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe C, Agrarpolitische Berichte der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Heft 5, Münster-Hiltrup
- Baldwin Baldwin, Robert E., Nontariff distortions of International Trade, Brookings Institution, Washington D.C., 1970
- Barton Barton, John B., Goldstein, Judith L., Josling, Timothy E., Steinberg, Richard H., The Evolution of the Trade Regime, Politics, Law and Economics of the GATT and the WTO, Princeton und Oxford, 2006
- Bach Bach, Hans, Der Wandel des Industrialismus aus agrarphilosophischer Sicht, in: Hofreither, Markus (Hrsg.), Österreichs Landwirtschaft Situationen und Optionen zur Jahrtausendwende, Schriftenreihe für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Band XLVI, Wien, 1995
- Beilage 131 Beilage 131 zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XV. Gesetzgebungsperiode
- Beilage 132 X. GP Beilage 132 zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, X. Gesetzgebungsperiode
- Beilage 132 XV. GP Beilage 132 zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XV. Gesetzgebungsperiode
- Beilage 133 Beilage 133 zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XV. Gesetzgebungsperiode
- Beilage 383 Beilage 383 zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XI. Gesetzgebungsperiode
- Beilage 392 Beilage 392 zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates VI. Gesetzgebungsperiode
- Beilage 1144 Beilage 1144 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. Gesetzgebungsperiode

- Benedek (1990) Benedek, Wolfgang, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, Berlin etc. Springer, 1990
- Benedek, (1998/1) Benedek, Wolfgang, Handbuch zur österreichischen GATT-Praxis, Einführung zu den Artikeln des GATT 1994 Die österreichische Praxis zum GATT Nationale und internationale Rechtsquellen, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 1998
- Benedek, (1998/2) Benedek, Wolfgang, Die Welthandelsorganisation (WTO) Textausgabe, Verlag C.H. Beck, München, 1998
- Bericht Agrarpolitischer Jahresbericht 1979 Nr. 2.122, angenommen von der Arbeitsgruppe Agrarpolitik (16.1.1980) und vom Rat (22.2.1980), veröffentlicht in der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe C Agrarpolitische Berichte der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Heft 5, Münster-Hiltrup, 1980
- BISD, Vol. I Basic Instruments and Selected Documents, Volume I, Geneva, 1952
- BISD, Vol. IV Text of the Provisional Application of the General Agreement on Tariffs and Trade, in: Basic Instruments and Selected Documents, Volume IV, Geneva, 1969
- BISDS2 Basic Instruments and Selected Documents, 2nd Supplement (1954), Geneva, 1954
- BISDS3 Basic Instruments and Selected Documents, 3rd Supplement, (1955), Geneva, 1955
- BISDS9 Basic Instruments and Selected Documents, 9th Supplement, (1961), Geneva, 1962
- BISDS26 Basic Instruments and Selected Documents, 26th Supplement, (1978), Geneva, 1979
- BISDS29 Basic Instruments and Selected Documents, 29th Supplement (1988), Geneva, 1989
- BISDS36 Basic Instruments and Selected Documents, 36th Supplement (1991), Geneva, 1992
- BGBI. 171/1945 Gesetz vom 5.September 1945 Nr. 171/1945 über die Errichtung von Österreichischen Wirtschaftsverbänden
- BGBI. 194/1950 Bundesgesetz Nr. 194/1950 vom 30. Juni 1950 über die Regelung von Preisen und Entgelten (Preisregelungsgesetz 1950)
- BGBI. 167/1950 Gesetz vom 12.Juli 1950 über die Regelung der Milchwirtschaft
- BGBI. 168/1950 Gesetz vom 12.Juli 1950 über die Regelung der Viehwirtschaft

BGBI. 169/1950	Gesetz vom 12.Juli 1950 über die Regelung der Getreidewirtschaft
BGBI. 254/1951	Bundesgesetz über die Regelung des Warenverkehrs mit dem Ausland (Außenhandelsverkehrsgesetz)
BGBI. 226/1956	Bundesgesetz vom 3. Dezember 1956 über die Durchführung des Warenverkehrs mit dem Ausland (Außenhandelsgesetz)
BGBI. 74/1958	Bundesgesetz Nr. 74 vom 12. März 1958 über die Einführung eines neuen Zolltarifes (Zolltarifgesetz 1958)
BGBI. 194/1958	Bundesgesetz Nr. 194 vom 5. September 1958 Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen Kündigungsverhandlungen gemäß Art. XXVIII Ergebnisse der Verhandlungen
BGBI. 276/1958	Bundesgesetz Nr. 276 vom 16. Dezember 1958, mit dem wirtschaftspolitische Maßnahmen auf dem Gebiete der Milch-, Getreide- und Viehwirtschaft getroffen werden (Marktordnungsgesetz)
BGBI. 246/1966	Bundesgesetz Nr.246 vom 17. November 1966 Protokoll über den Beitritt der Schweizerischen Eidgenossenschaft zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen
BGBI. 161/1967	Bundesgesetz Nr. 161 vom 12. April 1967 über die Einführung von Qualitätsklassen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Qualitätsklassengesetz)
BGBI. 217/1967	Bundesgesetz Nr. 217 vom 21. Juni 1967 über die Erhebung eines Abschöpfungsbetrages bei der Einfuhr von Zuckerrüben, Melasse und Zucker (Zuckergesetz)
BGBI. 218/1967	Bundesgesetz vom 21. Juni 1967 über die Erhebung eines Abschöpfungsbetrages und einer Ausgleichsabgabe bei der Einfuhr von Stärke und von Stärkeerzeugnissen (Stärkegesetz)
BGBI. 219/1967	Bundesgesetz vom 21. Juni 1967 über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe (Ausgleichsabgabengesetz)
BGBI. 397/1967	Bundesgesetz vom 28. Dezember 1967 Genfer Protokoll zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen sowie diesem Protokoll angeschlossene Liste XXXII-Österreich und österreichische Note an die Delegation der USA
BGBI. 314/1968	Bundesgesetz Nr. 314 vom 28. Juni über die Durchführung des Warenverkehrs mit dem Ausland (Außenhandelsgesetz 1968)
BGBI. 135/1969	Bundesgesetz Nr. 135 vom 27. März 1969 über die Erhebung eines Importausgleiches bei der Einfuhr von Erzeugnissen der Geflügelwirtschaft (Geflügelwirtschaftsgesetz)
BGBI. 151/1969	Bundesgesetz Nr. 151 vom 26. März 1969 mit dem das Bundesgesetz vom 21. Juni 1967 über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe (Ausgleichsabgabengesetz) abgeändert wird

BGBI. 419/1970	Bundesgesetz Nr.419 vom 19. Dezember 1970 über zollrechtliche Maßnahmen gegenüber Staaten, Gebieten und Gebietsteilen, auf die die Bestimmungen des GATT nicht angewandt werden
BGBI. 93/1972	Bundesgesetz Nr. 93 vom 14. März 1972 über die Gewährung von Vertragszöllen (Präferenzzollgesetz)
BGBI. 1/1995	Bundesgesetz Nr.1 vom 5. Jänner 1995 Abkommen zur Einrichtung der Welthandelsorganisation (WTO) samt Schlussakte, Anhängen und Erklärungen der Minister und österreichischen Konzessionslisten betreffend landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Produkte und österreichischen Verpflichtungsliste betreffend Dienstleistungen
BGBI. 45/1995	Bundesgesetz Nr. 45 vom 13. Jänner 1995 EU-Beitrittsvertrag
Brown	Brown, William Adams, <i>The United States and the Restoration of World Trade</i> , Washington
Curzon	Curzon, G. u. V., <i>The Management of Trade Relations in the GATT</i> , in: Shonfield (Hrsg.) <i>International Economic Relations of the Western World 1959 – 1971</i> , Bd. 1 (1976)
Dam	Dam, Kenneth W, <i>Temperate Agricultural Commodities</i> , in: <i>The GATT: Law and International Economic Organization</i> , Chicago, London, 1970
Denkschrift	Agrarpolitische Forderungen zur Förderung und Steigerung der land- und forstwirtschaftlichen Produktion in Österreich, Denkschrift der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, Wien, 1951
Destler	Destler, Irving Mac, <i>American trade policies</i> , Washington D.C., 1995
D 9/355/EWG	Internes Dokument der Kommission zum Ergebnis der Verhandlungen über das <i>Blair-House-Agreement</i> (D9/355/EWG)
Economic Report	<i>Economic Report of the President to the Congress in January 1972 together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers</i> , Washington D.C., 1972
EG-MEMO	EG – MEMORANDUM 93/53 vom 07. Dezember 1993
Fellner	Fellner, Gertraud, <i>Agrarpolitik am Fallbeispiel des Marktordnungsgesetzes</i> , Wien, 1998
Frantz	Frantz, Ulrich, <i>25 Jahre Welthandelspolitik Ziel und Ergebnisse des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) von 1948 – 1973</i> , Duncker & Humblot, Berlin, 1975
Frenzel	Frenzel, William, <i>GATT, Where the real money is</i> , in: <i>Brookings Review</i> 12, 3
Gardener	Gardener, Bruce L., <i>Causes of U.S. Farm Commodity Programs</i> , <i>Journal of Political Economy</i> , 95 (2), 1987

G/AG/AGST/EEC	Supporting Tables Relating to Commitments on Agricultural Production in Relation of Part IV of the Schedules, Supporting Table 9a: EC
GATT Committee II	GATT Programme for Expansion of International Trade, Trade in Agricultural Products, Second and Third Reports of Committee II, Geneva, 1962
GATT/1134	GATT Press Release 1134 vom 15. September 1973
GATT/1234	Pressemitteilung GATT/1234 vom 12. April 1979
Gehler	Gehler, Michael, Österreichs Außenpolitik in der zweiten Republik Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts, Studienverlag, Innsbruck, 2005
Hilf	Hilf, Meinhard/Schorkopf, Frank (Hrsg.), WTO-Recht Textsammlung, Mauke, Hamburg, 2003
Hofreiter (1991)	Hofreiter, Markus F., Agrarpolitik, in: Talos, Emmerich, Sozialpartnerschaft. Kooperation - Konzertierung – politische Regulierung, in: Dachs, Herbert, e.a. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Manz, Wien, 1991
Hofreiter (1993)	Hofreiter, Markus F. Relevanz des „Agrarkompromisses“ zwischen den USA und der EG, in: Agrarische Rundschau, 2/1993, Klosterneuburg, 1993
Hovorka	Hovorka, Gerhard, Hopplacher, Josef, Agrarpolitik, in: Dachs, Herbert e.a., Politik in Österreich Das Handbuch, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2006
Hummer	Hummer, Waldemar, Weiss, Friedl, Vom GATT '47 zur WTO '94 Dokumente zur alten und zur neuen Welthandelsordnung, Verlag Österreich, Wien, 1997
Hutschenreuther	Hutschenreuther, Gernot, Puwein, Gernot, Wilfried, Wüger, Michael, Absatz und Preise, in: Aiginger, Karl (Hrsg.), Perspektiven der Nahrungs- und Genussmittelerzeugung, Wien, 1990
Int. Trade	International Trade 1979/80, Geneva, 1980
Johnson (1991/1)	Johnson, Gale D., Politics and Economics and Farmers, in: World Agriculture in Disarray, London, 1991
Johnson, (1991/2)	Johnson, Gale D., Negotiations for Freer Trade in Agricultural Products, in: World Agriculture in Disarray, London, 1991
Korbl	Korbl, Hans, Benachteiligung der österreichischen Landwirtschaft im Agraraußenhandel, in: Agraraußenhandel in der Krise Konsequenzen und Alternativen, Österreichisches Institut für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Linz, 1982
L/1461	GATT-Dokument L/1461 + Corrigendum 1 vom 10. Mai 1961 Third Report of Committee II
L/2819	GATT-Dokument L/2819 Agreement relating principally to Chemicals, Supplementary to the Geneva (1967) Protocol to the GATT; 17 July 1967

- Landwirtschaftliche Landwirtschaftliche Preis- und Einkommenspolitik in Europa und Nordamerika, Bundesministerium f. Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, 1958 (Übersetzung von: Agricultural Policies in Europe and North America, OECD, Paris, 1957)
- Leidwein (1998) Leidwein, Alois, Agrarrecht Europäische Regelungen und Österreichische Umsetzung, Klosterneuburg, 1998
- Leidwein (2003) Leidwein, Alois, WTO-Abkommen: eine Basisinformation – EU-Landwirtschaft im Visier – WTO: Einkommensminus von 43 Mrd.€, in Agrarische Rundschau, April 2003, Österreichischer Agrarverlag, Leopoldsdorf
- Liebich Liebich, Ferdinand K., Die Kennedy Runde Eine Analyse des weltweiten Genfer Zollsenkungsabkommens, August Lütze Verlag, Freudenstadt, 1968
- Luif Luif, Paul, Österreich und die Europäische Union, in: Dachs, Herbert e.a., Politik in Österreich Das Handbuch, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2006
- Mannert (1973) Mannert, Josef, Ziele und Maßnahmen im österreichischen Marktordnungsgesetz sowie Vorschläge zu einer Neuorientierung, in: Agrarwirtschaftliches Institut des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft Schriftenreihe Nr., Wien, 1973
- Mannert (1978) Mannert; Josef, Agrarpolitik in Österreich Grundlagen – Zusammenhänge – Leistungen, Wien, 1978
- Mauch Mauch, Christof, Die Neue Welt im „amerikanischen Jahrhundert“, in: Bernecker, Walter L./Tobler, Hans Werner (Hrsg.), Die Welt im 20. Jahrhundert bis 1945, Mandelbaumverlag, Wien, 2010
- Mayerhofer Mayerhofer, Wolfgang, Theoretische Ansätze über internationale Politik und die Agrarverhandlungen im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), Wien, 1992
- Michal-Misak Michal-Misak; Silvia/ Quendler, Franz, in: Talos, Emmerich, Sozialpartnerschaft. Kooperation – Konzertierung – politische Regulierung, in: Dachs, Herbert (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Manz, Wien, 1991
- NG5/W/118 GATT-Dokument MTN.GNG/NG5/W/118, Negotiating Group 5, Working Dokument 118
- OECD (1987) National Policies and Agricultural Trade (1987), OECD, Paris, 1988
- Pevetz Pevetz, Werner, Stand und Entwicklungstendenzen wichtiger Teilbereiche der Agrarpolitik in ausgewählten OECD-Ländern, in: Agrarwirtschaftliches Institut des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Schriftenreihe Nr. 23, Wien, 1976
- Pfertsch Pfertsch, Frank R., Die Europäische Union, München, Wilhelm Fink Verlag, 2005

- Pethke Pethke, Ralph, Die nordamerikanische Freihandelszone im Vergleich mit dem europäischen Wirtschaftsraum, Heidelberg, 2004
- Pichl Pichl, Claudia, Lebensmittelrecht, Lebensmittelqualität und Wettbewerbsfähigkeit, in: Aiginger, Karl (Hrsg.), Perspektiven der Nahrungs- und Genussmittelerzeugung, Wien, 1990
- Preeg Preeg, Ernest H., Traders in a brave world. The Uruguay Round and the future of the international trading system, Chicago/London, 1995
- Pröll Pröll, Erich: Die umfassende Agrar- und Ernährungswirtschaftsordnung. in: Kohl, Andreas/Stirnemann, Alfred (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1978, Wien, 1979
- Quendler Quendler, Franz, Österreich in den internationalen Organisationen, in: Talos, Emmerich, Sozialpartnerschaft. Kooperation – Konzertierung - politische Regulierung, in: Dachs, Herbert (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Manz, Wien, 1991
- Rathkolb Rathkolb, Oliver, Die paradoxe Republik Österreich 1945 bis 2005, Wien, 2005
- Reisinger Reisinger-Chowdhury, Nandita, Österreichs Stellung im internationalen Handel mit Agrarprodukten, in: Aiginger, Karl (Hrsg.), Perspektiven der Nahrungs- und Genussmittelerzeugung, Wien, 1990
- Reuter Reuter, Paul, International Institutions, New York, Frederick A. Praeger, 1961
- Romic Romic, Sanja, The economic aspects of EU-US foreign relations to GATT and WTO with emphasis on the developments in the 1980s and 1990s, Wien, 2002
- Schmidt Schmidt, Helmut, Das System der EWG-Marktordnungen, in: Dams, Theodor, Gerl, Franz, Kötter, Herbert, Strecker, Otto (Hrsg.), Agrarpolitik in der EWG, Heinrich Niehaus zum 70. Geburtstag, München, Basel, Wien, 1968
- Senti Senti, Richard, GATT Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen als System der Welthandelsordnung, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1986
- Schneider Schneider, Matthias (Koordination), EG-Binnenmarkt als Herausforderung für Österreichs Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Wien, 1993
- Simmons Simmons, Kenneth R., Law and Practice under the GATT, New York, London, Rom, 1994
- Stankovsky Stankovsky, Jan, Auswirkungen des „neuen“ Osteuropa“ auf den österreichischen Agraraußenhandel, in: Aiginger, Perspektiven der Nahrungs- und Genussmittelerzeugung,

	Wien, 1990
Stenografische	Stenografische Protokolle zum Nationalrat, XI. Gesetzgebungsperiode
Stiefel	Stiefel, Dieter, Die Wirtschaft Österreichs seit 1945. in: Dachs, Herbert e.a., Politik in Österreich Das Handbuch, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2006
Tachezi	Tachezi, Harald, Landwirtschaft und Landwirtschaftsgesetze in Österreich. Von der Unterversorgung zur Überproduktion, Wien, 1997
Thürer	Thürer, Gabriel (Hrsg.), GATT'94 und die Welthandelsorganisation, Zürich, Schulthess Verlag 1996
Towle	Towle, Lawrence W., International Trade and Commercial Policy, New York und London, 1947
TPRM	GATT; Trade Policy Review Mechanism-Austria, Vol. 1, (1992), Geneva, 1993
Tracy	Tracy, Michael, The Formation of the Common Agricultural Policy, in: Government and Agriculture in Western Europe 1880 – 1988, New York, 1989
Trends	Trends in Agricultural Policies since 1955, Fifth Report on Agricultural Policies in Europe and North America, OECD, Paris, 1961
Uruguay-Round	The Uruguay-Round. A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries, Paris, 1995
www.websters	www.websters-online-dictionary.org/se/section+22.html , Zugang am 17. Oktober 2010

Anhänge

Anhang 1 Kurzfassung

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit den Verhandlungen Österreichs im GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) im Agrarbereich. Ziel des GATT war der Abbau der Zölle, der Handelsbeschränkungen und -verzerrungen. Dieses Ziel konnte nur teilweise erreicht werden.

Die GATT-Verhandlungen über der „Landwirtschaft“ zugerechnete Waren umfassten die Zolltarifkapitel 1 - 24, d. h. lebende Tiere, Fische, Milch, Getreide, Obst und

Gemüse, Zucker und ihre Verarbeitungserzeugnisse, Kaffee, Kakao und andere Erzeugnisse der tropischen Zone, Getränke, Wein, Tabak und Tabakwaren.

Ausgehend von der 1948 erfolgten Gründung des GATT wurden die für diesen Verhandlungsbereich wichtigsten Artikel, ihre Entwicklung, das Umfeld der jeweiligen Runden und die Auseinandersetzungen zwischen den wichtigsten Protagonisten (USA und EWG/EG/EU) behandelt. Dabei wird über die Landwirtschaft hinausgehend auf das jeweilige politische und wirtschaftliche Umfeld dieser Verhandlungen eingegangen.

Die wichtigsten Materien zur Regelung des Außenhandels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ihre GATT-rechtlichen Problematiken und die von Österreich in den Verhandlungsrunden eingeräumten Konzessionen werden dargestellt.

Erst die Uruguay-Runde (1986 bis 1994) führte 1995 zur Gründung der *World Trade Organisation* (WTO), als Basis der WTO zur Festschreibung der weiter geltenden Bestimmungen im GATT'94, der Beseitigung bisheriger Ausnahmegenehmigungen und zum Abschluss zahlreicher Abkommen und Vereinbarungen zu verschiedenen Materien, so zum *Agreement on Agriculture*. Dieses stellt für den gesamten Agrarbereich die erste umfassende Disziplin in den Bereichen Außenschutz, interne direkt produktionswirksame Stützungen sowie Exportsubventionen und ihrer Senkung dar.

Die Sonderrechte der Entwicklungsländer wurden in alle Vereinbarungen der WTO übernommen. Sie blieben für die Kernbereiche der europäischen landwirtschaftlichen Erzeugung bedeutungslos.

Da der Beitritt zur WTO mit jenem zur EU zusammen fiel, übernahm Österreich deren Verpflichtungen. Bei Nichtbeitritt zur EU wären die von Österreich eingeräumten Konzessionen wirksam geworden. Diese werden in der vorliegenden Arbeit ebenfalls behandelt, weil auch von ihnen schwerwiegende Konsequenzen auf die österreichische Landwirtschaft zugekommen wären.

Anhang 2 Abstract

The GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) achieved only step by step and only partly its aim, the reduction and elimination of duties and other barriers to trade.

The negotiations of the GATT on "Agriculture" embraced the products of the chapters 1 – 24 of the Tariff Nomenclature (i.e. live animals, fishes, milk, grains, fruits and vegetables, sugar and their processed products, but also coffee, cacao and other tropical products, beverages, wine, tobacco and tobacco products).

Starting with the foundation of the GATT in 1948, the most essential articles for these negotiations are elaborated, including their development, the general political and economical climate of each of the negotiating rounds, as well as the main divergences between the main trading powers (USA and EEC/EC/EU) regarding the treatment of agriculture.

Contained are the most relevant matters governing foreign trade with agricultural products, the problematic features of these regulations, if they would have been challenged before GATT and the concessions granted by Austria in the various rounds.

The Uruguay-round (1986 to 1994) resulted in the foundation of the World Trade Organisation (WTO) on the basis of the GATT '94, the termination of all exceptions and waivers and the conclusion of a number of new agreements and understandings. One of them is the *Agreement on Agriculture*. This constitutes the first comprehensive discipline and led to reductions in the fields of foreign trade barriers, internal support measures directly stimulating agricultural production and of export-subsidies.

The special rights for developing countries are elaborated. Corresponding provisions have been foreseen in all WTO-agreements Those did not gain any influence on the main sectors of the agricultures of industrialized countries.

As the accession to WTO and the European Union coincided, Austria took over their concessions. This paper also treats the WTO-concessions granted by Austria. They would have become valid in the case of the non-accession to the EU. Also then Austria's agriculture would have been confronted with severe consequences.

Anhang 3 Lebenslauf

Der Autor wurde 1940 in Wien geboren, wo er auch die Schulen besuchte und sie 1958 mit der Matura am BRG VIII abschloss.

Studium der Landwirtschaft an der Hochschule (heute: Universität) für Bodenkultur ab 1958, Abschluss am 14.12.1962 mit dem Titel Diplom-Ingenieur.

Berufstätigkeit:

Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Außenhandelsabteilung, Absolvierung des Ausbildungsjahres (1963/64).

Wechsel in die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs (per 1. August 1964) nach vorhergehenden Sprachstudien in London und Paris.

Aufgabengebiete: Formulierung der Interessen der Land- und Forstwirtschaft gegenüber den Bundesbehörden, einschließlich der Vertretung in den gesetzlich vorgesehenen Beiräten in den Bereichen des Außenhandels-, des Zoll-, des Zolltarif- und des Anti-Dumpinggesetzes. Beteiligung an bilateralen Handelsvertragsverhandlungen, an den Ministerkonferenzen des GATT und der UNTAD und an den Agrarkomitees der ECE, des GATT und der OECD.

Pensionierung: 1. September 2002.

Aufnahme des Diplomstudiums der Geschichte an der Universität Wien mit dem Wintersemester 2004/05.