

von Cramon-Taubadel, Stephan; Kühl, Ralf

Article — Digitized Version

Wendepunkt für die europäische Agrarpolitik? Die Agrarverhandlungen in der Uruguay-Runde

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: von Cramon-Taubadel, Stephan; Kühl, Ralf (1990) : Wendepunkt für die europäische Agrarpolitik? Die Agrarverhandlungen in der Uruguay-Runde, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 9, pp. 463-470

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136677>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Stephan von Cramon-Taubadel, Ralf Kühl

Wendepunkt für die Europäische Agrarpolitik? Die Agrarverhandlungen in der Uruguay-Runde

Der Agrarbereich ist der wohl wichtigste und strittigste Verhandlungsgegenstand in der laufenden Uruguay-Runde des GATT. Ist eine Einigung zwischen den unterschiedlichen Positionen der EG und der USA zum Agrarhandel in Sicht? Zeichnet sich eine grundlegende Wende der EG-Agrarpolitik ab?

Die politische Entwicklung in Osteuropa und vor allem in der DDR mit ihren Konsequenzen für die praktische Agrarpolitik sowie die Agrarpreisverhandlungen im Ministerrat haben in den vergangenen Monaten die Aufmerksamkeit auf sich gezogen und andere Probleme der Agrarpolitik in den Hintergrund gedrängt. Vor allem der Stand der GATT-Verhandlungen scheint in der agrarpolitischen Diskussion zu einer Nebensache geworden zu sein, obwohl die langfristige Entwicklung gerade auf diesem Gebiet für die Landwirtschaft von entscheidender Bedeutung ist. Der Erfolg der laufenden Uruguay-Runde hängt maßgeblich von der Kompromißbereitschaft der EG und der USA auf dem Gebiet des internationalen Agrarhandels ab. Die USA und andere Verhandlungspartner fordern eine Umwandlung des EG-Außenhandelsschutzes der variablen Abschöpfungen und Exporterstattungen in ein System konstanter Wertzölle, die anschließend schrittweise abzubauen wären. Die EG scheint bereit zu sein, diesbezüglich Zugeständnisse zu machen, wenn sie dabei eine bessere Balancierung ihres Außenhandelsschutzes durchsetzen könnte, was konkret auf eine Schließung der „offenen Flanke“ bei den Getreidesubstituten hinauslaufen würde. Im folgenden werden die Bereiche dargestellt, in denen mit deutlichen Veränderungen zu rechnen wäre, falls die neuesten Vorschläge der EG akzeptiert werden sollten.

Seit 1947 haben sieben GATT-Verhandlungsrunden stattgefunden. Die achte Runde, die als Uruguay-Runde bezeichnet wird, läuft seit 1986 und kommt voraussichtlich im Dezember 1990 zum Abschluß. Die letzten drei GATT-Konferenzen vor der Uruguay-Runde hatten sich bereits zunehmend mit den Problemen des Agrarhandels befaßt (siehe Kasten). Die Beschäftigung mit den Problemen des Agrarhandels wurde inzwischen derart dominant, daß nun in der Uruguay-Runde die Landwirtschaft zusammen mit dem Dienstleistungssektor die wichtigsten Diskussionsthemen liefert. Eine Reihe von GATT-Mitgliedern hat erklärt, daß sie die Uruguay-Runde platzen lassen würde, wenn es nicht möglich sein sollte, eine Einigung im Bereich der Landwirtschaft zu erzielen. Zudem droht ohne Fortschritte im Bereich des Agrarhandels eine Verschärfung des zur Zeit ruhenden Handelskonflikts zwischen der EG und den USA, der sich auf andere Sektoren und Länder ausweiten könnte.

Bevor hier auf die Uruguay-Runde eingegangen werden soll, muß noch die Bedeutung des GATT im allgemeinen angesprochen werden. Es mag für die landwirtschaftliche Lobby in der EG verlockend sein vorzuschlagen, entweder die Landwirtschaft völlig aus den GATT-Verordnungen auszuklammern oder eine Zurückhaltung der EG bei allen die Landwirtschaft betreffenden GATT-Entscheidungen zu fordern, da die Interessen des GATT und die regionalen Interessen der Landwirt-

Stephan von Cramon-Taubadel, 28, M. Sc., und Ralf Kühl, 29, Dipl.-Ing. agr., sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Agrarpolitik und Marktlehre der Christian-Albrechts-Universität Kiel.

¹ Vgl. z.B. U. Koester et al.: Disharmonies in EC and US Agricultural Policy Measures, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1988; S. Tarditi et al.: Agricultural Trade Liberalization and the European Economic Community, Oxford 1989.

schaft oft erheblich differieren. Doch eine derart gestaltete Agrarpolitik ist in einer zunehmend integrierten Welt nicht möglich. Wie zahlreiche Studien gezeigt haben¹, berührt die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EG nicht nur die Landwirte in der Gemeinschaft, sondern hat auch direkte und erhebliche Auswirkungen auf die Landwirte in der gesamten Welt. Aus diesen Studien geht auch hervor, daß die GAP mit großen Wohlfahrtsverlusten für die EG verbunden ist.

Weiterhin sollte man hinsichtlich der relativen Bedeutung des Agrarsektors und der bisherigen Erfolge des

GATT in den anderen Wirtschaftsbereichen realistisch sein. Das GATT war erfolgreich bei der Senkung der durchschnittlichen Zölle von verarbeiteten Gütern, die von über 40% nach dem Zweiten Weltkrieg auf weniger als 5% in den späten 80er Jahren reduziert worden sind. Es ist zweifelhaft, ob die GATT-Mitglieder gewillt sind, diesen Fortschritt durch eine unflexible Haltung bezüglich ihrer nationalen Agrarpolitiken zu riskieren. Besonders die Bundesrepublik Deutschland, die führend in der industriellen Verarbeitung ist, verdankt einen Großteil ihres wirtschaftlichen Erfolges und ihres Le-

Die Geschichte der Landwirtschaft im GATT

(1) *Die Dillon-Runde (1961-1962)*. Die Dillon-Runde war in erster Linie mit der Bildung der EG befaßt. Das GATT gestattet die Bildung von Zollunionen, vorausgesetzt, daß die sich daraus ergebende Protektionsrate nicht höher ist als die durchschnittliche Protektionsrate, die in den einzelnen Mitgliedstaaten vor der Bildung der Zollunion wirksam war. Die EG konnte aber nicht garantieren, daß diese Regelung eingehalten würde, da sie beabsichtigte, ein System von variablen Importabschöpfungen zu installieren. In solch einem System ist der Zollsatz nicht festgelegt, da er je nach Weltmarktpreisen variiert. In der abschließenden Beschlußfassung waren die anderen GATT-Mitglieder dennoch bereit, die Bildung der EG zu genehmigen. Allerdings machte die EG die Konzession, für Getreidesubstitute keine Zölle zu erheben. Dieses Zugeständnis, die sogenannte „offene Flanke“ der GAP, gewann zunehmend an Bedeutung, je mehr die EG-Importe von Getreidesubstituten und die EG-Getreideüberschüsse gestiegen sind.

(2) *Die Kennedy-Runde 1963-1967*. Diese Runde begann mit

dem US-Vorschlag, die Zölle für alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse weltweit um 50% zu senken. Die EG antwortete mit dem Angebot, die „margins of support“, die als Differenz zwischen dem Inlandspreis einer Ware und dem um den Einfluß protektionistischer Maßnahmen korrigierten Weltmarktpreis definiert worden waren, festzulegen. Es war nicht möglich, sich auf einen dieser Vorschläge zu einigen, und die Kennedy-Runde löste sich auf, jedoch nicht ohne den Versuch, wenigstens über getrennte Warenabkommen zu verhandeln. Das einzige Abkommen, das letztlich geschlossen werden konnte, betraf den Getreidehandel. Interessanterweise hat die EG während der Kennedy-Runde die Offerte gemacht, ihren Selbstversorgungsgrad bei Getreide auf 90% zu begrenzen. Die USA lehnten diesen Vorschlag als einen Schritt weg von der gewünschten Liberalisierung des Agrarhandels ab. Im nachhinein hätte diese Grenze jedoch große Wirkung auf die Entwicklung des Weltagrarhandels und der GAP gehabt, denn der Selbstversorgungsgrad der EG-10 bei Getreide betrug in den 80er Jahren durchschnittlich 116%¹.

(3) *Die Tokio-Runde (1973-1979)*. Die Tokio-Runde war ein ebenso erfolgloser Versuch, die Probleme im Bereich des Agrarhandels anzugehen. In diese Runde brachten die USA den Vorschlag ein, daß Agrarprodukte dieselbe Behandlung erfahren sollten wie Industrieprodukte. Die EG erklärte aber, daß die Grundlagen ihrer GAP kein Verhandlungsthema seien und konzentrierte ihre Bemühungen auf handelsstabilisierende Maßnahmen wie Preis- und Lagervereinbarungen. Das Ergebnis war eine Reihe ineffektiver Warenabkommen. Die USA ihrerseits bestand auf einer Neuregelung für die Anwendung von Exportsubventionen, allerdings erwiesen sich diese neuen Regeln als weitgehend unwirksam; der erste Versuch, sie anzuwenden, endete nach ganzen sechs Jahren, als ein GATT-Ausschuß feststellte, daß sie nicht ausreichend operational, bindend und effektiv seien².

¹ Eigene Berechnungen aus Agrarbericht der Bundesregierung, Bonn, lfd. Jahrgänge.

² R. Paarlberg: International Agricultural Policy Coordination: An Aid to Liberal Reform?, in: H. v. Witzke, C. F. Runge, B. Job (Hrsg.): Policy Coordination in World Agriculture, Kiel 1987, S. 203.

bensstandards nach dem Zweiten Weltkrieg den Exporten, die sich unter den vom GATT geförderten Bedingungen entwickelt haben.

Kurz: In der Uruguay-Runde steht viel auf dem Spiel, und das letztliche Ergebnis wird sicherlich einige bedeutende Veränderungen der Grundregeln der Agrarpolitik zur Folge haben. Wie im folgenden gezeigt wird, hat die EG bereits einige weitgehende Konzessionen in der Uruguay-Runde gemacht, obwohl andere GATT-Mitglieder – was nicht überrascht – immer noch überzeugt sind, daß die EG nicht weit genug gegangen sei.

Die EG-Vorschläge zur Agrarpolitik

Die Regierungserklärung, die die Uruguay-Runde lancierte und die ebenfalls von der EG unterzeichnet worden war, forderte als Ziel der Agrarverhandlungen eine verstärkte Liberalisierung des Agrarhandels und eine Einbindung aller Instrumente, die den Zugang zu Importmärkten und die Wettbewerbsfähigkeit der Exporte beeinflussen, in strengere und effektiver kontrollierbare GATT-Regelungen². Dennoch waren die Fortschritte im Bereich Landwirtschaft zögernd, und es bleibt nach wie vor eine weite Kluft, besonders zwischen den EG- und den US-Positionen. Im folgenden soll hier nun den Vorschlägen der EG zur Uruguay-Runde und deren Konsequenzen im einzelnen nachgegangen werden.

Zu Beginn der Uruguay-Runde befand sich die EG gegenüber den Vorschlägen der USA und der Cairns-Gruppe³ in der Defensive, da diese binnen zehn Jahren global eine Aufhebung aller handelsverzerrenden Maßnahmen bei Agrarprodukten forderten. Diese Offerte als völlig unrealistisch zurückweisend, antwortete die EG mit Vorschlägen, die die folgende Zielsetzung aufwiesen:

Eine stufenweise Reduzierung der Protektion für Agrarprodukte insgesamt, gemessen an einem aggregierten Maßstab (AMS – Aggregate Measure of Support).

Eine Neuregulierung des EG-Außenhandelsschutzes, das sogenannte „Rebalancing“ (vermutlich durch ansteigende Zölle für Getreidesubstitute bei gleichzeitiger Lockerung der Protektion für Getreide).

Die Ansteuerung eines „Marktgleichgewichtes“ im Weltagrarhandel durch Marktaufteilungs-Abkommen und koordinierte Reduktion des Angebots.

Die Abstände zwischen dieser EG-Position und derjenigen der USA und der Cairns-Gruppe sind beträchtlich. Die EG hat wenig Interesse an der Umsetzung des Freihandels an sich gezeigt und statt dessen mehr auf die Schaffung von stabilen, krisenfreien Bedingungen hingearbeitet, unter denen sie in aller Ruhe ihre GAP fahren kann. Das bedeutet, daß die „offene Flanke“ der GAP geschlossen werden soll (Rebalancing), daß der Protektionismus (gemessen am AMS) nur so weit abgebaut werden soll wie nötig, um die USA und die Cairns-Gruppe zu beruhigen, und außerdem, daß Abkommen mit den USA und der Cairns-Gruppe darüber geschlossen werden sollen, wie die Überschüsse auf dem Weltmarkt verteilt werden sollen (Marktgleichgewicht). Kennzeichnend für die dirigistische Haltung der EG ist ihre Forderung, in der gegenwärtigen Verhandlungsrunde einen Bonus für ihr Milchquotensystem zu erhalten, das die Butter- und Milchpulverberge drastisch reduziert habe.

Die Sackgasse, in der sich die Agrarverhandlungen befanden, konnte nicht vor Dezember 1988 umgangen werden, als ein „Halbzeit-Rückblick“ der Uruguay-Runde in Montreal abgehalten wurde. Trotzdem waren die GATT-Mitglieder beim Treffen im April 1989 in der Lage, die ausstehenden Differenzen zu beschönigen, und es wurde beschlossen, daß jeder Teilnehmer im Dezember 1989 genaue Vorschläge über langfristige Agrarreformen machen sollte⁴.

Die Tarifizierung des Außenschutzes

In ihrem Dezember-Vorschlag von 1989 hat die EG ihre Grundposition nicht geändert. Aber die EG hat sich ausdrücklich bereit erklärt, die umfassenden Protektionsmaßnahmen für die Landwirtschaft zu lockern, und explizit eingestanden, daß jegliche Zunahme an Protektion, die ein Ergebnis des Rebalancing sei, durch eine reduzierte Protektion bei anderen Gütern kompensiert werden sollte⁵. Darüber hinaus hat die Europäische Gemeinschaft recht vorsichtig einen Kompromiß – die

² GATT: Ministerial Declaration on the Uruguay Round, September 1986.

³ Die Cairns-Gruppe ist ein Zusammenschluß von Agrarexporteurern, dem Argentinien, Australien, Brasilien, Kanada, Chile, Indonesien, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, die Philippinen, Thailand, Ungarn und Uruguay angehören. Die EG, die USA und die Cairns-Gruppe sind nicht die einzigen Akteure, die in den derzeitigen GATT-Verhandlungen über die Landwirtschaft involviert sind. Die nordischen Staaten (Finnland, Island, Norwegen und Schweden), Japan, die Republik Korea, Indien und einige Entwicklungsländer (Ägypten, Jamaika, Mexiko, Marokko, Nigeria und Peru) haben ebenfalls Vorschläge unterbreitet. Für Details dieser Vorschläge siehe B. Chattin, R. Wise: Agricultural Trade Policy and GATT Negotiations, in: Agricultural Food Policy Review: U.S. Agricultural Policies in a Changing World, United States Department of Agriculture, Economic Research Service, Agricultural Economic Report Nr. 620, 1989.

⁴ B. Chattin, R. Wise, a.a.O., S. 78.

⁵ Agra Europe (London): EC Tables New GATT Working Paper on Rebalancing & Tariffication, 15. Juni 1990, S. E/1f.

Tarifizierung des Außenschutzes – vorgeschlagen, der äußerst weitreichende Konsequenzen für die Zukunft der GAP haben könnte⁶.

In seiner Reinform würde eine Tarifizierung die bisherigen variablen Importabschöpfungen durch Wertzölle ersetzen. Dies wiederum würde EG- und Weltmärkte enger zusammenfügen. Die wichtigste Konsequenz dieses Instrumentes ist, daß die Preisschwankungen des Weltmarktes auf die inländischen Märkte durchschlagen können.

Wie aus Schaubild 1 deutlich wird, hat die bisherige Außenhandelsregelung der EG die inländischen Agrarpreise von den Weltmarktpreisen abgekoppelt und auf einem deutlich höheren Niveau stabilisiert. Die Differenz zwischen den nahezu konstanten Inlands- und den schwankenden Weltmarktpreisen wird an der Grenze durch variable Abschöpfungen ausgeglichen. Die Abschöpfungsbeträge sind dabei um so höher, je niedriger die Weltmarktpreise liegen und umgekehrt. Dieser Mechanismus würde durch eine Umwandlung der Protektion in einen Zolltarif grundlegend verändert werden. Ein Zoll wird als prozentualer Aufschlag auf den jeweiligen Warenwert erhoben, folglich ist der Zoll – absolut gesehen – um so höher, je höher der Preis der Ware ist. Die Preise im Inland können durch diese Maßnahme des Außenhandelsschutzes nicht konstant gehalten werden, sondern schwanken entsprechend den Weltmarktpreisen.

Die EG hat aufgrund ihrer traditionellen Vorbehalte gegenüber Weltmarktpreisen einige Veränderungen des oben erklärten Systems vorgeschlagen. Laut den jüngsten EG-Vorschlägen sollen die Zölle in eine fixe Komponente und einen korrigierenden Faktor unterteilt werden (vgl. Schaubild 2). Zunächst soll ein Korrekturfaktor (positiv oder negativ) auf den Weltmarktpreis angewandt werden, um einen Referenzpreis zu erhalten, der von Wechselkurs- und Weltmarktpreisschwankungen, die eine vereinbarte Grenze übersteigen, frei ist⁷. Die EG hat vorgeschlagen, daß dieser Referenzpreis aufgrund von Daten einer repräsentativen Periode – z.B. dem Durchschnitt der Jahre 1985-1988 – kalkuliert

⁶ GATT: Global Proposal of the European Community on the Long-Term Objectives for the Multilateral Negotiation on Agricultural Questions, Dezember 1989.

⁷ Agra Europe (London): EC Commission GATT Paper, 15. Dezember 1989, S. P/5. Da der internationale Agrarhandel überwiegend in US-Dollar abgewickelt wird, werden die Preise für Agrarprodukte auf internationalen Märkten in der Regel in US-Dollar berechnet. Um die Weltmarktpreise in nationaler Währung, z.B. DM, auszudrücken, müssen sie über den gültigen Dollarkurs umgerechnet werden. Das inländische Preisniveau würde also bei einer Tarifizierung des Außenschutzes neben der absoluten Höhe der Weltmarktpreise auch vom Dollarkurs abhängen.

⁸ Agra Europe (London): EC Tables New GATT Working Paper on Rebalancing & Tariffication, a.a.O., S. E/1.

werden soll⁸. Als zweites soll eine feste Komponente, die wie ein Wertzoll (vgl. Schaubild 1) operiert, auf den Auslandspreis aufgeschlagen werden, um den internen EG-Preis herzuleiten. Diese fixe Komponente würde – als Beitrag zu der umfassenden EG-Versicherung, die AMS zu reduzieren – von Jahr zu Jahr schrittweise abgebaut werden. Die EG hat jedoch gefordert, daß der interne EG-Preis weiter ein Element inländischer Präferenzen

Schaubild 1
Die Wirkungen von Wertzöllen und variablen Abschöpfungen auf die inländische Preisbildung

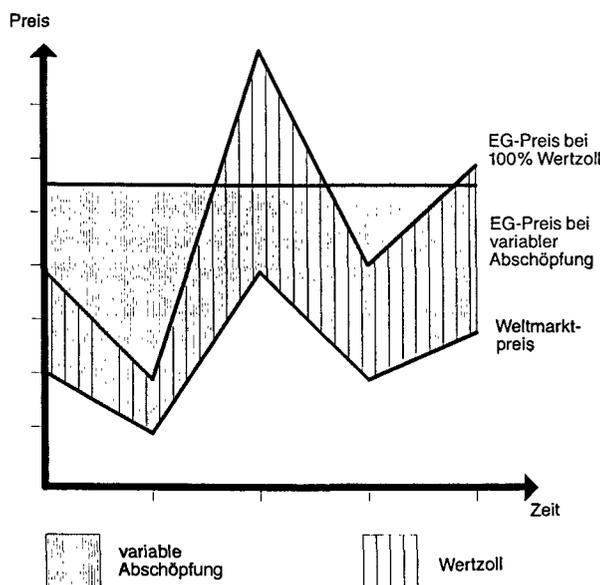
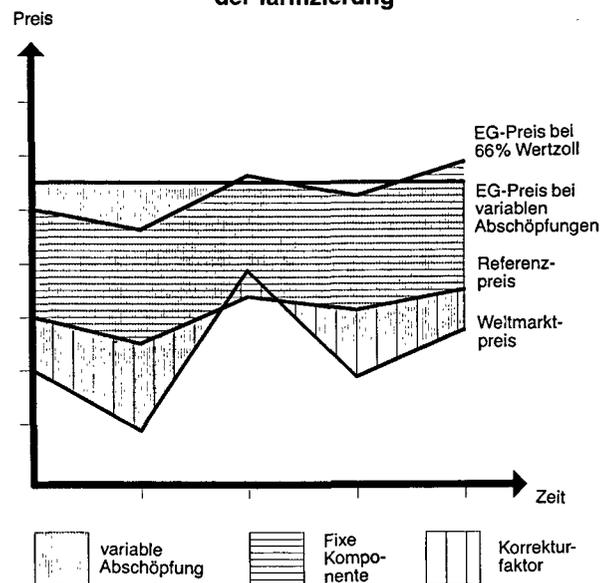


Schaubild 2
Die von der EG vorgeschlagene Form der Tarifizierung



renzen enthalten soll, so daß Importe die inländische Produktion nicht unterbieten können.

Der dargestellte Zusammenhang zwischen Inlands- und Weltmarktpreisen gilt für eine Importsituation, da nur dann Abschöpfungs- bzw. Zolleinnahmen anfallen würden. Wie dagegen der Außenschutz für Exportprodukte im GATT laut EG geregelt werden sollte, ist nicht ausreichend deutlich. Die EG besteht auf der Stützung der Inlandspreise und kann ihre Agrarüberschüsse deshalb kaum ohne Exportbeihilfen auf den Weltmärkten absetzen. Die EG hat offeriert, daß die Regelung für Importe auch für Exporte gelten soll und daß die Subventionierung der Exporte die Besteuerung der entsprechenden Importe nicht übersteigen darf⁹.

Theoretisch ließe sich auch für Exportprodukte eine den Zöllen entsprechende tarifäre Außenhandelsregelung als Wertsüvention einrichten. Dadurch könnte auch auf Exportmärkten eine gleichgerichtete Schwankung der EG- und Weltmarktpreise erreicht werden. Es wird allerdings nicht einfach sein, eine Übereinkunft über eine solche Verordnung zu erzielen. Denn erstens ist das EG-System zur Festlegung von Exporterstattungen von jeher ziemlich willkürlich gewesen. Es ist anzunehmen, daß die EG versuchen wird, so viel Spielraum wie möglich beizubehalten, beispielsweise durch die Anwendung des oben erwähnten Korrekturfaktors als Instrument zur Feineinstellung der Exporterstattungen, um diese nach Produktqualität und -bestimmungen etc. zu korrigieren. Und zweitens rufen diese EG-Vorstellungen wiederum Importzölle hervor, die ein Element der inländischen Präferenz beibehalten. Würde eine Exportsubvention bis zur Höhe dieses Zolls gegeben werden, könnten EG-Exporte die Weltmarktpreise bis zur Höhe der inländischen Präferenz unterbieten. Es ist unwahrscheinlich, daß die USA und die anderen GATT-Mitglieder diese EG-Vorstellungen bezüglich der Exporterstattungen in ihrer gegenwärtigen Form akzeptieren werden.

Reaktionen auf die EG-Vorschläge

Die erste Reaktion der USA auf die EG-Vorschläge war äußerst ablehnend. Gemäß einer Erklärung, die von der US-Repräsentantin für Handel Carla Hills und dem Sekretär für Landwirtschaft Clayton Yeutter abgegeben wurde, können die USA den EG-Vorschlägen zur Austa-

rierung der Importbelastungen nicht zustimmen. Sie sehen im Rebalancing lediglich ein anderes Wort für Protektionismus und glauben, daß die übrigen GATT-Partner dies als solches erkennen. Die EG-Sichtweise der Tarifizierung – unter Beibehaltung des Rechtes einzelner Länder, die Importbelastung mit Änderung der Weltmarktpreise und Wechselkurse zu variieren – trage wenig zur Liberalisierung der Märkte bei. Der EG-Vorschlag zu den Exporterstattungen sei zu schwammig und passe nicht zu den sonstigen Ansätzen der Uruguay-Runde¹⁰.

Ein Versuch, einen gemeinsamen Nenner für die unterschiedlichen Verhandlungspositionen zu finden, ist ein Vorschlag der Ende Juni 1990 von den Vorsitzenden der GATT-Arbeitsgruppe über Landwirtschaft de Zeeuw präsentiert wurde¹¹. Dieser Vorschlag kann als Bestätigung der US-Verhandlungsposition angesehen werden, da er die Notwendigkeit zur stärkeren Reduzierung der Agrarexportsüventionen im Vergleich zu anderen Beihilfen unterstreicht und eine Tarifizierung des Außenschutzes anstrebt, ohne jedoch das Rebalancing in Erwägung zu ziehen. Der Agrarhandel stand auch auf der Tagesordnung des Weltwirtschaftsgipfels in Houston¹² im Juli dieses Jahres. Dort wurde eine bindende, wenn gleich wenig konkrete Erklärung über den Abbau der Agrarsüventionen abgegeben.

Auf einem Treffen der Landwirtschaftsminister der USA, Australiens, Japans und Kanadas Ende Juli 1990 im irischen Dromoland präsentierte EG-Agrarkommissar Ray MacSharry eine konkrete Ergänzung zum EG-Vorschlag zur Reduzierung des Agrarprotektionismus. Laut diesem Vorschlag sollen die GATT-Mitglieder bis 1996 ihre Hilfen für die Landwirtschaft, gemessen am AMS, auf 70% des Niveaus von 1986 abbauen¹³. Gleichzeitig unterstrich MacSharry die EG-Positionen, daß eine Tarifizierung nur als Gegenleistung für ein Rebalancing in Frage komme, daß ein Korrekturfaktor zum Ausgleich von Weltmarktpreis- und Wechselkurschwankungen Bestandteil einer Tarifizierung sein müßte und daß de Zeeuw's Vorschlag, die Exportsüventionen schneller als andere protektionistische Maßnahmen abzubauen, inakzeptabel sei. Die US-Reaktion auf diesen Vorschlag war generell positiv, da er zeige, daß die EG anfangen würde, ernsthaft zu verhandeln. Gleichzeitig betonte US-Landwirtschaftssekretär Yeutter, daß dieser Vorschlag trotzdem nicht weitreichend

⁹ Agra Europe (London): EC Commission GATT Paper, a.a.O., S. P/5.

¹⁰ USDA (United States Department of Agriculture) Economic Research Service: EC Proposals in GATT Negotiations, in: World Agriculture, März 1990, S. 8.

¹¹ Agra Europe (London): De Zeeuw Paper goes to Heart of EC/US GATT Dispute, 6. Juli 1990, S. P/1f.; Agra Europe (London): GATT Chairman drafts Compromise for Farm Trade Agreement, 6. Juli 1990, S. E/2f.

¹² Auf dem Weltwirtschaftsgipfel treffen sich die Staatsoberhäupter der sieben führenden westlichen Wirtschaftsnationen; diese sind die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada und die USA.

¹³ O. V.: Bezugsbasis soll 1986 sein, in: Bauernblatt für Schleswig-Holstein, 11. August 1990, S. 5f.

genug sei¹⁴. Insbesondere die Wahl des Jahres 1986 als Basisjahr würde verzerrend wirken, da die EG in diesem Jahr besonders hoch protektioniert habe. Die USA haben seit 1986 bereits mehr als 30% ihrer damaligen Subventionen abgebaut und könnten deshalb, laut MacSharrys Vorschlag, ihre Schutzmaßnahmen für die Landwirtschaft bis 1996 sogar noch ausweiten.

Sicherlich wäre es unter diesen Umständen voreilig, die EG-Vorschläge als mögliches Ergebnis der Uruguay-Runde zu betrachten. Dennoch zeigen diese Vorschläge an, daß die EG gewillt ist, fundamentale Veränderungen ihrer GAP vorzunehmen. Würde ein Abkommen bei der derzeit laufenden GATT-Runde zustande kommen, müßten die USA und die Cairns-Gruppe akzeptieren, etwas weniger als die völlige Liberalisierung des EG-Marktes erreicht zu haben, und die EG würde mehr Konzessionen machen, als es bis heute der Fall war¹⁵. In jedem Fall ist es durchaus begründet, anzunehmen, daß das letzte GATT-Abkommen sowohl einige Elemente des Rebalancing als auch von Tarifisierung enthalten wird. Daher ist die Überlegung von Interesse, welche Auswirkungen diese Veränderungen für die europäische Landwirtschaft haben würden.

Auswirkungen auf die Preisbewegungen im Inland

Durch das Instrument der variablen Abschöpfungen können die inländischen Agrarpreise nahezu konstant gehalten und zudem in der Entwicklung im Jahresablauf unabhängig von den Weltmarktpreisen gestaltet werden (vgl. Schaubild 1). Die bisherige Preispolitik im Inland hat allerdings für pflanzliche Produkte wie Ölsaaten und Getreide die Preise nicht über das gesamte Jahr konstant gehalten, sondern durch die monatliche Anhebung der Interventionspreise (Reports) auch in die temporale Preisbildung eingegriffen. Die monatliche Entwicklung der entsprechenden Inlands- und Weltmarktpreise ist in Schaubild 3 am Beispiel des Weizens dargestellt.

Das Schaubild zeigt deutlich den Einfluß der Reports auf die Preisentwicklung im Jahresablauf. Während des Interventionszeitraums sorgen die Reports für eine ste-

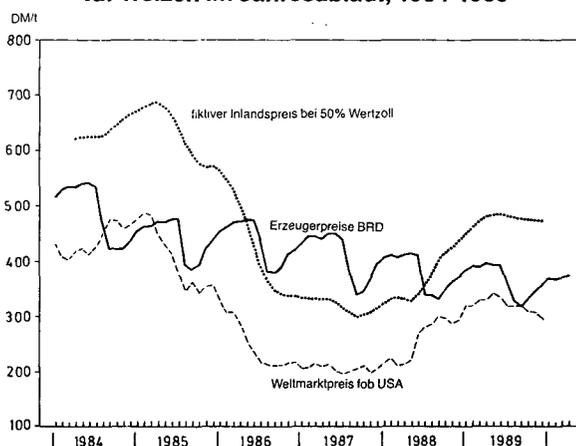
tige Aufwärtsentwicklung der Preise und vermindern somit das Risiko der Lagerhaltung, da die Interventionspreise für alle Monate des laufenden Wirtschaftsjahres für die Lagerhalter wie garantierte Mindestpreise wirken. Bei den Weltmarktpreisen ist hingegen keine eindeutige Tendenz im Jahresablauf zu erkennen, wie besonders aus Schaubild 4b ersichtlich ist. Bei einer Tarifisierung des Außenschutzes wäre die bisherige inländische Preisentwicklung nur unter hohem bürokratischen Aufwand zu verwirklichen und würde wohl kaum den Vorstellungen der Verhandlungspartner im GATT entsprechen. Für die Lagerhaltung in der EG würde dies eine Änderung der ökonomischen Rahmenbedingungen bedeuten. Die Entwicklung der Weltmarktpreise würde ein entscheidender Bestimmungsfaktor werden, und das Risiko und damit die Kosten der Lagerhaltung würden sich erhöhen.

Effekte auf die Agrarpreisrelationen in der EG

Durch die Anhebung der Getreidepreise in der EG im Zusammenhang mit der zollfreien Einfuhr von Getreidesubstituten wurden die einheimischen Preisrelationen gegenüber dem Weltmarkt derart verzerrt, daß es sich in der Veredlungsproduktion lohnte, das Getreide in den Futterrationen durch die vergleichsweise billiger gewordenen Substitute zu ersetzen. Die billige Einfuhr von Getreidesubstituten in hafennahen Regionen war ein wesentlicher Bestimmungsgrund für die Konzentration der Veredlungsproduktion in Nordwesteuropa.

Wenn der Preisvorteil der Substitute durch Rebalancing abgebaut würde, würde wieder mehr inländisches Getreide verfüttert werden, und die Überschußlage auf dem Getreidemarkt würde etwas entschärft werden. Innerhalb der Landwirtschaft gibt es diesbezüglich ver-

Schaubild 3
Entwicklung der Inlands- und Weltmarktpreise für Weizen im Jahresablauf, 1984-1989



¹⁴ Agra Europe (London): Yeutter claims US „has already met EC Farm Support Target“, 10. August 1990, S. E/3.

¹⁵ Als die EG im Dezember 1989 ihren Vorschlag unterbreitete, entschied ein GATT-Ausschuß, daß die EG-Marktordnung für Ölsaaten zwei GATT-Artikel verletze (Agra Europe (London): GATT Panel Condemns „Discriminatory“ EC Oilseeds Regime, 5. Januar 1990, S. E/1f.). Diese sehr teure Marktordnung hat den Effekt gehabt, die „offene Flanke“ der GAP zumindest teilweise zu schließen. Als Ergebnis dieser GATT-Entscheidung hat die EG ihre Ölsaaten-Regelung zu ändern, was das Problem der Getreidesubstitute verschärfen wird. Wahrscheinlich hat dieser Umstand die Bereitschaft der EG gesteigert, wiederum Konzessionen zu machen und anderen GATT-Mitgliedern zu versichern, daß Rebalancing nicht nur versteckter Protektionismus sei.

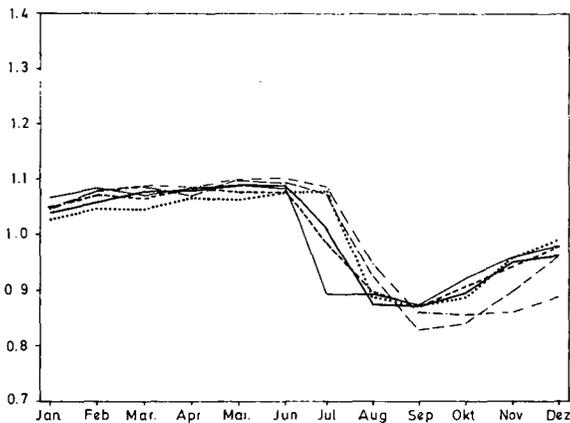
schiedene Interessengruppen, zum einen die Getreideproduzenten, die seit langem auf die Schließung der offenen Flanke drängen, und zum anderen die Veredlungsbetriebe, die billige Getreidesubstitute in der tierischen Erzeugung einsetzen und durch die Schließung der offenen Flanke mit einem Anstieg ihrer Futterkosten zu rechnen hätten. Dementsprechend würden die Gewinner einer solchen Regelung eher unter den Getreideerzeugern und die Verlierer vor allem in der Veredlungsproduktion zu finden sein.

Ein weiteres Problem besteht in der Festlegung der Zollsätze für einzelne Produkte. Die Festlegung der Preisrelationen im Inland sollte im Optimum den Preis-

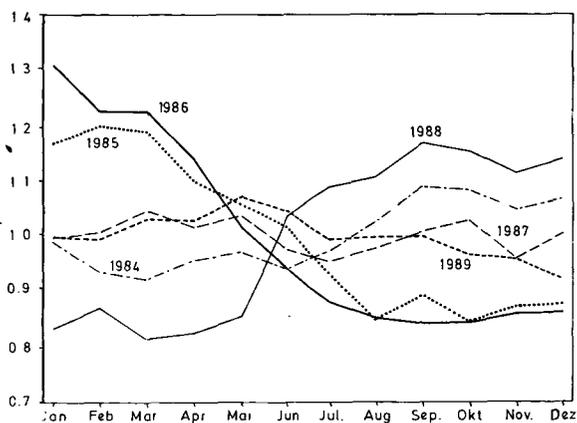
relationen auf dem Weltmarkt entsprechen. Das ist aber bisher in der EG selten der Fall gewesen. Gleiche Preisrelationen im Inland wie auf dem Weltmarkt erreicht man nur dann, wenn die prozentuale Importbelastung für alle Produkte gleich ist. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Marktordnungen und des unterschiedlichen politischen Gewichtes einzelner Erzeugergruppen ist aber nicht zu vermuten, daß solch eine Konzipierung des Außenschutzes realistisch ist. Zudem gehen die Vorstellungen der EG dahin, im GATT nicht mehr Abkommen über einzelne Produkte zu verhandeln, sondern sich dazu zu verpflichten, Protektion insgesamt über das AMS abzubauen. Durch eine solche Vorgehensweise will die EG ihren jetzigen Freiraum in der Agrarpreispolitik behalten. Obwohl das Protektionsniveau sich im Laufe der Zeit insgesamt verringern müßte, könnte die EG Verschiebungen in der Protektion vornehmen. Eine Tarifizierung der Protektion für alle Agrarprodukte würde jedoch eine Verbesserung gegenüber dem bisherigen System sein, da einzelne Produktpreisänderungen auf dem Weltmarkt auch im Inland wirksam würden und eine gleichgerichtete Veränderung der Preisrelationen im Inland hervorrufen würde.

Schaubild 4
Monatliche Weizenpreise in Relation zum Jahresdurchschnittspreis in der Bundesrepublik und auf internationalen Märkten, 1984-1989

Erzeugerpreise Bundesrepublik



US-Exportpreise



Effekte auf Preisniveau und -stabilität

Eine Umgestaltung des Außenschutzes der EG in tarifäre Maßnahmen hätte auch auf den Weltmärkten spürbare Konsequenzen. Bislang hat sich die Gemeinschaft durch ihre Protektion völlig vom Geschehen auf den internationalen Märkten abgekoppelt, indem sie Preisbewegungen von dort nicht auf die inländischen Märkte durchschlagen ließ. Innerhalb der EG ist sowohl für Produzenten als auch für Konsumenten von den Knappheitsrelationen auf den Weltmärkten kurzfristig nichts zu spüren. Die Folge davon ist, daß dem Weltmarkt ein erhebliches Pufferpotential zum Auffangen von Produktions- bzw. Preisschwankungen verlorengeht. Die EG dehnt bei niedrigen Weltmarktpreisen für ein Agrarerzeugnis weder ihren Konsum aus, noch schränkt sie ihre Produktion ein, da der Weltmarktpreis in der EG keinen Einfluß auf die Entscheidungen von Verbrauchern und Erzeugern hat. Wenn die Preisschwankungen dagegen auch in der EG zu spüren wären, würden bei Knappheit und damit hohen Preisen die Verbraucher sofort weniger nachfragen und die Erzeuger für das nächste Jahr Anreize bekommen, mehr zu produzieren, so daß das betreffende Gut weniger knapp wäre und damit der Preis wieder sinken bzw. weniger stark steigen würde.

Zudem sind die derzeitigen Preisschwankungen auf den internationalen Märkten zumindest teilweise auf handelspolitische Eingriffe der großen Exportländer EG

und USA zurückzuführen. Durch eine bessere Abstimmung von Erzeugung und Verbrauch dieser Länder mit der Versorgungslage auf den internationalen Märkten würden die dortigen Preisschwankungen reduziert werden.

Ebenso würde auf das absolute Niveau der Weltmarktpreise Einfluß genommen werden. Wirtschaftswissenschaftler haben anhand der verschiedensten Modelle versucht, die Wirkung der GAP auf die Weltmarktpreise zu errechnen. Die Ergebnisse zeigen im allgemeinen an, daß die EG – da sie ein „großes Land“ ist – mit ihren Überschüssen die Weltmarktpreise gedrückt hat. Eine Reduzierung dieser Überschüsse durch eine Verminderung der Protektion würde höhere Weltmarktpreise für Getreide, Milch, Zucker und Frischfleisch bedeuten. Einige Weltmarktpreise würden jedoch fallen, falls die EG-Vorschläge akzeptiert würden. Dies könnte der Fall sein für Getreidesubstitute, die die EG dann weniger konsumieren würde, da im Inland die Preise infolge der durch Rebalancing hinzukommenden Importbelastungen steigen würden.

Agrarpolitischer Entscheidungsprozeß

Bislang kam dem Ministerrat in der EG die Schlüsselrolle bei der Festlegung der Marktordnungs- und damit der Erzeugerpreise zu. Die jährlichen Preisverhandlungen standen von Jahr zu Jahr im Brennpunkt der agrarpolitischen Diskussionen. Sollte der Außenschutz in ein Zollsystem umgewandelt werden, so wäre der Ministerrat von der Aufgabe der Preisfestlegung zumindest teilweise entlastet und verlore damit auch an agrarpolitischem Einfluß. Die nationalen Agrarminister könnten nicht mehr von ihrem Berufsstand für die Höhe der Agrarpreise verantwortlich gemacht werden, da diese vornehmlich durch die Weltmarktpreise und durch den im GATT festgelegten Zollsatz bestimmt wären. Wenn einmal die Zollsätze festgelegt sein sollten, dann wäre es im Rahmen des GATT wohl kaum durchsetzbar, sie zu erhöhen¹⁶.

Folglich würde sich das Tätigkeitsfeld der Agrarminister voraussichtlich weg von den Preisbeschlüssen hin zu anderen agrarpolitischen Instrumenten verlagern. Im Vordergrund des Interesses dürften dann sozial- und umweltpolitische Maßnahmen stehen, um die Einkommenseinbußen für die Landwirtschaft, die sich aus ei-

nem langfristigen Abbau der Protektion ergeben würden, zu kompensieren. Vor allem direkte Einkommensübertragungen, ob personen- oder flächengebunden, würden für die praktische Agrarpolitik an Bedeutung gewinnen.

Hinsichtlich des agrarpolitischen Instrumentariums würde sich bei einer Zollsetzung für den Außenhandelschutz eine weitere Konsequenz ergeben. Wenn die inländischen Erzeugerpreise hauptsächlich durch die Höhe der Weltmarktpreise bestimmt werden, kann durch eine Kontingentierung der Produktion eine sichere Preisanhebung im Inland auf Dauer nicht erreicht werden. Politisch ist eine Kontingentierung schwerlich durchsetzbar, es sei denn, sie wäre mit spürbaren Preisanhebungen verbunden, oder sie würde eventuell anstehende Preissenkungen durch die Produktionsbeschränkung umgehen. Die bisherigen Kontingentierungen bei Zucker und Milch ließen sich ja gegenüber der Landwirtschaft vor allem aufgrund der Tatsache durchsetzen, daß die Alternative zu diesen Maßnahmen eine deutliche Preissenkung für die betreffenden Produkte bedeutet hätte. Für die Lage auf dem Getreidemarkt und im besonderen auf dem Rapsmarkt, wo sich – aufgrund des Engpasses bei den Ölmühlen – eine Kontingentierung vergleichsweise einfach durchführen ließe, würde die Zollsetzung bedeuten, daß die Pläne für eine Kontingentierung der Produktion endgültig in den Schubladen verschwinden müßten.

Zusammenfassung

Diese Arbeit stellt die Bedeutung des GATT für den internationalen Handel heraus, und beleuchtet die neuesten Versuche, Lösungen zur Regelung des Agrarhandels zu finden. Zur Zeit steht noch nicht fest, ob in der derzeitigen GATT-Runde ein Abkommen über die Landwirtschaft ausgehandelt werden kann. Die Positionen der EG und der USA differieren nach wie vor beträchtlich, und die Vergangenheit zeigt, daß die Landwirtschaft sich in die GATT-Regelungen schwer einarbeiten läßt. Ein Scheitern der Verhandlungen über Fragen des Agrarhandels könnte aber auch für andere Wirtschaftssektoren schwerwiegende Rückschläge nach sich ziehen. Gleichzeitig sind die potentiellen Wohlfahrtsgewinne, die unumstritten durch eine multilaterale Liberalisierung erreichbar wären, sehr groß. Zudem gibt es einen stärkeren Ruf nach Reformen als je zuvor. Dieser Druck hat die EG genötigt, Konzessionen zu machen, indem sie eine Tarifizierung des Außenhandelsschutzes und ein Rebalancing vorschlug. Diese Regelungen könnten das bisherige System der Exporterstattungen und Abschöpfungen ablösen und damit das Fundament der GAP grundlegend verändern.

¹⁶ In Abhängigkeit von den genauen Charakteristika des Zollsystems, dem eventuell zugestimmt wird, möchte der Ministerrat einige Freiheiten bei der Preissetzung behalten. Der korrigierende Faktor, der in dem modifizierten EG-Vorschlag zur Tarifizierung enthalten ist, könnte Grundlage solcher Freiheiten sein, je nachdem, wie strikt die Bestimmung des korrigierenden Faktors durch GATT-Verordnungen kontrolliert werden würde.