

Manegold, Dirk

Article

Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 2000

Agrarwirtschaft: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik

Provided in Cooperation with:

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. (GEWISOLA)

Suggested Citation: Manegold, Dirk (2001) : Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 2000, Agrarwirtschaft: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik, ISSN 0002-1121, Deutscher Fachverlag, Frankfurt a. M., Vol. 50, Iss. 1, pp. 2-16, <https://doi.org/10.52825/gjae.v50i1.1439>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/304461>

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.

1 Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 2000

Bis weit in den November hinein hatten die EU-Osterweiterung und die WTO-Verhandlungen als die wichtigsten agrarpolitischen Themen des Jahres 2000 gegolten. Die weltweite Verteuerung von Rohöl und die zusätzliche Besteuerung von Treibstoff durch die Ökosteuer in Deutschland waren wegen dadurch verschärfter Wettbewerbsbedingungen in der Landwirtschaft zwar auch mit Sorge betrachtet worden, doch hatte die Erregung darüber zuletzt (in Erwartung staatlicher Entlastungsmaßnahmen) abgenommen. Das erneute Aufbrechen der vielfach aus dem Alltag verdrängten BSE-Problematik löste dann allerdings in Deutschland, das bis dahin offiziell als „BSE-frei“ gegolten hatte, einen Schock aus, der Landwirte und Verbraucher gleichermaßen traf und sicherlich noch weitreichende politische und wirtschaftliche Konsequenzen sowie möglicherweise gesundheitliche Folgen haben wird.

1.1 Gesamtwirtschaftliche und sektorale Konjunkturentwicklungen

1.1.1 Gesamtwirtschaft

Die **Weltwirtschaft** hat ihren Aufschwung im vergangenen Jahr (2000) fortgesetzt. Die an der sog. Gemeinschaftsdiagnose beteiligten sechs deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute¹ sahen die Konjunkturentwicklung bis zum Sommer noch nicht durch den seit Anfang 1999 stark gestiegenen Rohölpreis beeinträchtigt. In den USA hielt der Aufschwung auch im zehnten Jahr an. In Westeuropa wurden Nachfrage und Produktion deutlich ausgeweitet, und Japan verzeichnete Produktionszuwächse. Die Schwellenländer in Asien und Lateinamerika erholten sich weiter von den Krisen der Jahre 1997/98 und erzielten hohe Wachstumsraten. In Mittel- und Osteuropa blieb die Wirtschaftsentwicklung dynamisch. Im Zuge des starken Wachstums der Weltwirtschaft nahm der Welthandel kräftig zu. Verschiedene Frühindikatoren deuteten im Herbst allerdings an, dass die dämpfenden Einflüsse der strafferen Geldpolitik und der Verteuerung des Rohöls allmählich ihre Wirkung nicht verfehlen und eine Abschwächung der Expansion einleiten könnten (Arbeitsgemeinschaft, 2000, S. 5 bzw. S. 11).

Die **Ölrechnungen** der Rohöl importierenden Länder haben sich seit 1999 drastisch erhöht. Für den Euroraum, dessen Wirtschaft durch Ölimporte (mit 1,56 % des BIP in 2000) relativ stark belastet ist, verdoppelte sich die Ölrechnung infolge Preisanstieg und Euro-Abwertung auf ca. 100,9 Mrd. Euro (94,0 Mrd. US-\$), während sie für die USA und Japan (bei einer Belastung von 0,96 % des BIP) wegen beträchtlicher eigener Ölförderung bzw. Währungsaufwertung nur um 50 % zunahm (USA auf 97,1 Mrd. US-\$; Japan auf 4 800 Mrd. Yen bzw. 44,5 Mrd. US-\$). So war auch der durch verteuerte Ölimporte bewirkte Kaufkraftentzug für den Euroraum mit rund 0,71 % des BIP fast doppelt so hoch wie in den beiden anderen Ländern. Diesen

Lasten steht für den Euroraum aufgrund seiner Exportstruktur allerdings die Chance gegenüber, von einer erhöhten Importnachfrage seitens der Öl exportierenden Staaten (OPEC, Russland) stärker zu profitieren als die USA und Japan. Insgesamt befürchten die Wirtschaftsforschungsinstitute auch nicht, dass die verteuerte Rohöleinfuhr in den Industrieländern eine Lohn-Preis-Spirale auslösen könnte; vielmehr gehen sie davon aus, dass der **Weltmarktpreis für Brentöl** 2001 im Jahresmittel mit 27 US-\$ pro Barrel um 2 US-\$ niedriger sein wird als in 2000 (Arbeitsgemeinschaft, 2000, S. 41).

Tabelle 1.1: Reales Bruttoinlandsprodukt, Verbraucherpreise und Arbeitslosenquoten

Land, Gewicht ¹	%	Bruttoinlandsprodukt			Verbraucherpreise			Arbeitslosenquoten		
		Änderung in %			gegen Vorjahr			in %		
		1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Deutschland	24,9	1,6	3,0	2,7	0,6	1,9	1,7	8,3	7,8	7,1
Frankreich	16,8	2,7	3,1	2,8	0,6	1,8	1,6	11,3	9,7	8,8
Großbritannien	16,8	2,2	3,0	2,7	1,3	0,9	1,6	6,1	5,4	5,2
Italien	13,8	1,4	2,8	2,2	1,6	2,6	2,4	11,3	10,6	10,2
Spanien	7,0	4,0	4,1	3,3	2,2	3,4	3,2	15,9	14,3	13,3
Niederlande	4,6	3,5	4,1	3,3	2,0	2,3	3,1	3,3	2,6	2,6
Belgien	3,0	2,3	3,8	3,0	1,1	2,8	2,5	9,0	8,5	8,0
Schweden	2,7	3,5	4,0	3,5	0,6	1,4	1,5	7,2	6,0	5,5
Österreich	2,4	2,1	3,4	2,7	0,5	1,9	1,7	3,7	3,3	3,0
Dänemark	2,2	1,5	2,0	2,0	2,1	2,8	2,4	5,2	4,8	4,8
Finnland	1,6	4,0	5,3	4,3	1,3	2,9	2,2	10,2	9,5	8,8
Griechenland	1,4	3,2	3,7	3,7	2,3	2,6	2,7	10,7	10,0	9,0
Portugal	1,4	3,2	3,3	2,8	2,2	2,7	2,5	4,5	4,0	3,4
Irland	1,1	9,8	9,0	6,5	2,5	5,3	4,5	5,7	4,5	4,0
Luxemburg	0,3	7,5	6,0	5,0	1,0	3,5	2,8	2,3	2,2	2,2
EU-15	100,0	2,4	3,3	2,8	1,2	2,0	2,0	9,1	8,2	7,7
Polen	42,6	4,1	5,0	4,2	7,3	10,5	8,5	12,0	13,5	14,0
Tschechien	14,5	-0,2	2,5	2,5	2,1	4,0	4,0	8,6	9,5	9,5
Ungarn	13,2	4,5	5,5	5,0	10,0	9,7	8,0	9,7	9,0	8,5
Rumänien	9,3	-3,2	1,0	1,0	45,8	45,0	40,0	11,0	12,0	12,0
Slowenien	5,5	4,9	5,5	4,5	6,2	9,0	7,0	13,5	12,0	11,5
Slowakei	5,4	1,9	2,0	3,0	10,6	12,0	9,0	17,5	19,5	20,0
Bulgarien	3,4	2,4	4,0	4,0	1,4	8,0	5,0	13,8	18,5	18,0
Litauen	3,0	-4,1	2,0	2,5	0,3	1,5	1,5	8,4	11,5	11,5
Lettland	1,6	0,1	3,5	3,5	2,4	3,0	3,0	9,7	8,5	7,5
Estland	1,3	-1,1	4,0	4,0	3,3	4,0	3,0	12,0	12,5	11,5
MOEL-10	100,0	2,3	4,0	3,6	10,0	12,1	10,2	11,4	12,7	12,7

¹ Gruppeninterne Gewichtung gemäß Bruttoinlandsprodukt bzw. Anzahl der Erwerbspersonen von 1999, 2000 und 2001. Prognose der Institute. – Angaben auf eine Dezimalstelle gerundet.

Quelle: Wirtschaftsforschungsinstitute, Herbstgutachten 2000.

Mit einer Jahresrate von gut 3,3 % setzte sich 2000 das **Wirtschaftswachstum im Euroraum** fort. Starke Impulse kamen dabei wiederum von der Auslandsnachfrage (USA, asiatische Schwellenländer, mittel- und osteuropäische Reformländer), zumal sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch die Euro-Abwertung verbesserte. Doch auch die Binnennachfrage nahm stark zu: der Private Verbrauch begünstigt durch zunehmende Beschäftigung und steuerliche Entlastung, die Ausrüstungsinvestitionen angeregt von günstigen Exporterwartungen und hoher Kapazitätsauslastung. Bauinvestitionen und staatliche Kon-

1) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin; HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg; ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München; Institut für Weltwirtschaft, Kiel; Institut für Wirtschaftsforschung, Halle; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

sumausgaben stiegen dagegen unterproportional. Dank deutlich erhöhter Beschäftigung (+2 %) sank die Arbeitslosigkeit auf 9,0 %. Ölpreisbedingte Energieverteuerung und Euro-Abwertung beschleunigten den Preisauftrieb (gemessen am Harmonisierten Verbraucherpreisindex, HVPI) im Sommer 2000 auf 2,8 % (vgl. Tabelle 1.1). Die Rate der sog. Kerninflation, bei der die Preise für Energie und Nahrungsmittel nicht berücksichtigt werden, hatte sich zuletzt ebenfalls erhöht, wenn auch nur vergleichsweise moderat.

Für das laufende Jahr (2001) erwarten die Wirtschaftsforschungsinstitute bei einer verhaltenen Entwicklung der ausländischen Nachfrage und nachlassenden Aufwertungseffekten ein Abflachen der konjunkturellen Grundtendenz. Das Exportwachstum wird geringer, die private Nachfrage jedoch – nach einer vorübergehenden Schwäche – durch finanzpolitische Impulse wieder angeregt werden (Arbeitsgemeinschaft, 2000, S. 33). Insgesamt wird für 2001 ein Wirtschaftswachstum von 2,8 % erwartet, bei einer Arbeitslosenquote von 8,3 % und einem allgemeinen Preisanstieg um 2,1 %.

Auch für **Deutschland** mehren sich Anzeichen (Geschäftsklimaindex, Verbrauchererwartungen) einer sich abkühlenden Konjunktur, obwohl Auftragseingänge und Industrieproduktion noch kräftig steigen. Wenn diese Abkühlung auch mit dem Anstieg des Ölpreises im Zusammenhang steht, so wird doch keine gravierende Abschwächung des Aufschwungs oder gar eine rezessive Störung wie nach den Ölpreisschocks der 1970er Jahre erwartet; denn dazu sind der dämpfende Impuls der Ölpreisrechnung zu gering und die positiven Faktoren (Wirtschaftswachstum, Preisstabilität, moderate Tarifabschlüsse) zu stark. Außerdem werden die Privaten Haushalte und Unternehmen im laufenden Jahr durch die „Steuerreform 2000“ um ca. 45 Mrd. DM (1,1 % des BIP) entlastet. Die Exporte aber, deren Zunahme für 2000 auf ca. 12,5 % veranschlagt wird, dürften 2001 mit 9,3 % weniger steigen und als Konjunkturmotor weniger Zugkraft entwickeln.

In Ostdeutschland war das Wirtschaftswachstum 2000 erneut schwächer als im Westen (einschl. Berlin). Ausschlaggebend dafür war die anhaltend ungünstige Lage in der Bauwirtschaft; so haben sich die Bauinvestitionen, ohne dass ein Ende absehbar wäre, nochmals vermindert. Dagegen ist die Produktion des verarbeitenden Gewerbes im Osten stärker gewachsen als im Westen. Trotzdem hat hier die Arbeitslosigkeit anders als im Westen sogar noch leicht zugenommen (Arbeitsgemeinschaft, 2000, S. 36).

Während nun für 2001 ein in beiden Landesteilen annähernd gleiches Wirtschaftswachstum (2,6 bzw. 2,7 %) erwartet wird (Arbeitsgemeinschaft, 2000, S. 53), kann von einem Aufholprozess schon lange nicht mehr gesprochen werden. Nach der kräftigen gesamtwirtschaftlichen Expansion in der ersten Hälfte der 1990er Jahre (Wachstumsrate +9,5 % p.a.) ist das Bruttoinlandsprodukt in der zweiten Hälfte mit 1,4 % p.a. nur noch langsamer gewachsen als in Westdeutschland (Arbeitsgemeinschaft, 2000, S. 79 ff.). Die Produktion je Einwohner ist nicht über 61 % des westdeutschen Niveaus hinausgekommen, und die Arbeitslosenquote ist trotz massiver Entlastungsmaßnahmen durch die Arbeitsmarktpolitik mit knapp 20 % doppelt so hoch wie im Westen.

Das Grundproblem der ostdeutschen Wirtschaft wird von den Wirtschaftsforschungsinstituten auf der Angebotsseite gesehen: Hohe Subventionen, steuerliche Vergünstigungen

und massive öffentliche Investitionen hatten in den ersten Jahren den Boom in der Bauwirtschaft genährt. Das war aber nur von kurzer Dauer. Ein sich selbst tragender Wachstumsprozess hätte sich anschließen müssen, doch die Übersteigerungen der Wirtschafts- und Währungsunion und die Vorwegnahme von erwarteten Produktivitätszuwächsen in der Lohnentwicklung raubten den Unternehmen jede Chance, wettbewerbsfähig zu werden. In dieser Situation werden daher von den Instituten vier Ansatzpunkte zur Wiedergewinnung eines beschleunigten Wachstums gesehen: Lohnzurückhaltung im öffentlichen Dienst und überall dort, wo Lohnsteigerungen nicht durch Produktivitätssteigerungen gedeckt sind; Übergang von ineffizienten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu befristeten Lohnkostenzuschüssen; Stärkung der Ausrüstungsinvestitionen insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen; weiterer Ausbau der öffentlichen Infrastruktur.

1.1.2 Preissituation der deutschen Landwirtschaft

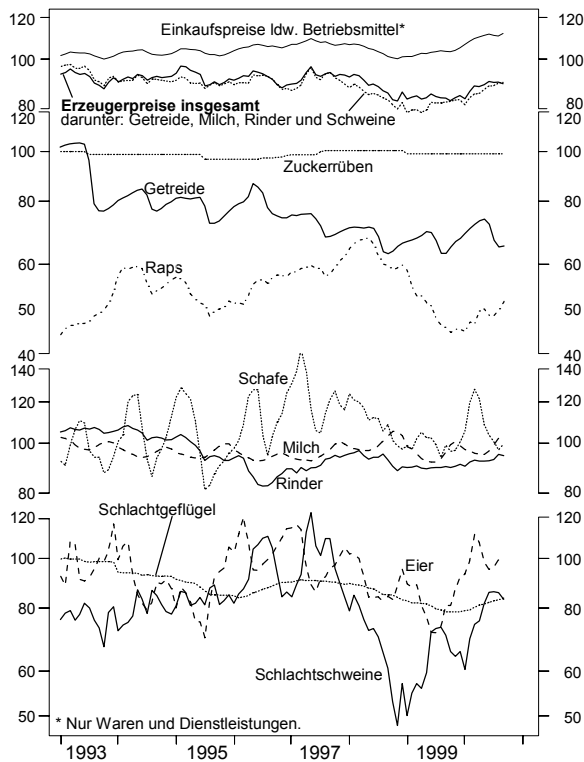
Die Entwicklung der Erzeugerpreise landwirtschaftlicher Produkte war im zurückliegenden Jahr (2000) durch einen leichten Anstieg gekennzeichnet (Abb. 1.1). Damit war die vorjährige Stagnation auf niedrigem Niveau überwunden. Auch die Preise der vier umsatzstärksten Produkte der deutschen Landwirtschaft (Getreide, Milch, Schlachtrinder und Schlachtschweine) verzeichneten alle – wenn auch unterschiedlich hohe – Gewinne. Im Zuge steigender Weltmarktpreise hatten sich die **Getreidepreise** in der EU bereits im Wirtschaftsjahr 1999/2000 gefestigt, und das witterungsbedingt relativ knappe Angebot qualitativ hochwertiger Ware trug später ebenfalls dazu bei, dass der Preisvorsprung gegenüber dem Vorjahr gehalten bzw. noch ausgebaut werden konnte. Für **Milch** lagen die Erzeugerpreise durchweg über denen von 1999, wobei der Unterschied im Durchschnitt meist zwischen 2 % und 2,5 %, also gut einen Pfennig pro Liter erreichte. Für **Schlachtrinder** wurde bis in den November hinein mehr bezahlt. Nach der Entdeckung eines BSE-infizierten Rindes in Schleswig-Holstein brach dieser Markt jedoch zusammen. Fällige Schlachtungen wurden nach Möglichkeit aufgeschoben, Interventionskäufe verstärkt und die Exportsubventionen angehoben – dennoch fielen Kuh- und Bullenpreise teilweise um 50 % bis 70 %, und noch ist nicht abzusehen, wie es weitergehen wird. Nach dem tiefen Fall der **Schweinepreise** von 1998/99 und einem nochmaligen Rückschlag zum Jahresende 1999 hatten sich die Notierungen kräftig erholt. Innerhalb von nur neun Monaten waren sie um 35 % gestiegen und bewegten sich somit wieder knapp über ihrem langjährigen Mittel. Schweine- und Geflügelpreise dürften in den nächsten Monaten von der Abkehr der Verbraucher vom Rindfleisch und deren Hinwendung zu anderen Fleischarten gestärkt werden. Sicherlich wird die Produktion nach dem Verbot von Fleisch- und Knochenmehl auch durch steigende Preise für pflanzliches Eiweiß belastet werden.

Neben den Verkaufspreisen zeigten allerdings auch die **Einkaufspreise der Landwirtschaft** einen deutlichen Auftrieb (Abb. 1.1). Die mit 42 % innerhalb Jahresfrist stärkste Preissteigerung wiesen dabei Brenn- und Treibstoffe auf. Bei einem Anteil von 9,4 % an den Gesamtausgaben machte dies allein schon gut die Hälfte der Versteuerung aller Betriebsmittel aus (4,7 von 8,6 Indexpunkten). Demgegenüber trugen Futtermittel mit 1,7 Punkten nur ein

Preisentwicklungen in der deutschen Landwirtschaft

(1991 = 100, logarithmischer Maßstab)

Verkaufspreise landwirtschaftlicher Produkte



Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Einkaufspreise landwirtschaftlicher Betriebsmittel

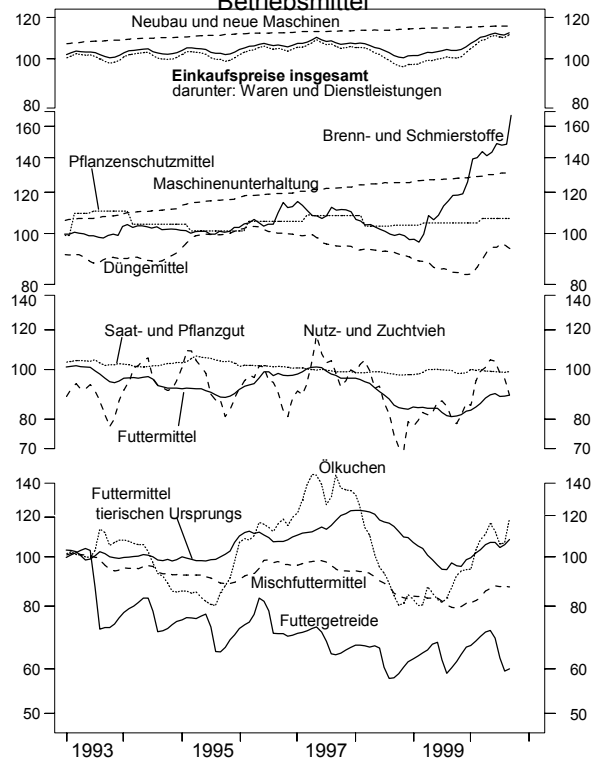


Abbildung 1.1

Fünftel (Düngemittel 0,5 Punkte) zur Verteuerung bei. Trotz des Anstiegs wichtiger Betriebsmittelpreise war die Kaufkraft landwirtschaftlicher Erzeugnisse nach dem Stand vom September 2000 gegenüber dem Vorjahr aber noch nicht gesunken. Ohne die den Landwirten seit 1992 verstärkzt zufließenden Direktzahlungen zu berücksichtigen, lag die Kaufkraft der Erzeugnisse knapp 20 % unter dem Stand von 1991.

Die seit dem ersten Quartal 1999 rasante Verteuerung von Brenn- und Schmierstoffen ist Spiegelbild der Kumulation von steigenden Rohölpreisen und steuerlichen Belastungen der Energieträger. Letztere waren von der rot/grünen Regierungskoalition schon früher durchgesetzt worden, um preisliche Anreize für einen sparsameren Umgang mit nicht-erneuerbaren Ressourcen zu geben und – über die zweckgebundene Verwendung des Steueraufkommens – eine Dämpfung des Anstiegs der Lohnnebenkosten zu erreichen. Dieses Konzept trifft die Landwirtschaft unverhältnismäßig hart. Zum einen wird die weitaus überwiegende Zahl der landwirtschaftlichen Unternehmen aufgrund ihrer Arbeitsverfassung durch eine Dämpfung der Lohnnebenkosten nicht entlastet, so dass sie im Gegensatz zur Mehrzahl der gewerblichen Unternehmen einem erheblichen Kostenanstieg ausgesetzt sind, dem sie infolge der Mechanisierung aller Produktionsprozesse auch nicht ausweichen können. Zum andern bedeutet die Ökosteuern eine rein national zu verantwortende Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der deutschen Landwirtschaft, die umso wirksamer

ist, als der Spielraum für unternehmerische Preisstrategien in der Landwirtschaft naturgemäß eng ist und die gleichen Energieträger für die Landwirtschaft in anderen Mitgliedstaaten der EU deutlich preiswerter zu haben sind.

Erst kurz vor Jahresende (2000) ist es den landwirtschaftlichen Verbänden gelungen, die für 2001 drohende nochmalige Anhebung der Mineralölsteuer auf 57 Pf/l Dielektrikstoff abzuwenden. Sie wurde statt dessen für die Landwirtschaft auf 47 Pf/l festgeschrieben. Ungeachtet dieser Erleichterung sind die Steuerunterschiede in der EU enorm. Nach Angaben des Deutschen Bauernverbandes (Pressemitteilung vom 22.9.2000) liegt der (auf D-Mark umgerechnete) Steuersatz im Vereinigten Königreich bei 10 Pf/l, in den Niederlanden bei 12 Pf/l und in Italien bei 23 Pf/l. In Frankreich wurde der Steuersatz nach landesweiten Protesten von 16 Pf/l rückwirkend auf 11 Pf/l ermäßigt, und in Dänemark ist die Landwirtschaft ganz von der Mineralölsteuer befreit.

1.2 EU-Osterweiterung

In ihrem Strategiepapier zur Erweiterung der Europäischen Union vom November letzten Jahres zeichnet die EU-Kommission (2000a) ein differenziertes Bild von den Vorbereitungen zur EU-Erweiterung. Ihrer Einschätzung nach wird eine Spitzengruppe von sieben Staaten, bestehend aus Estland, Polen, Slowenien, Tschechien und Ungarn sowie den beiden Inselstaaten Malta und Zypern, „in absehbarer

Zeit“ neben den politischen Kriterien auch die wirtschaftlichen Voraussetzungen für den Beitritt erfüllen. Von den übrigen Kandidaten wurde Lettland, Litauen und der Slowakei bescheinigt, funktionierende Marktwirtschaften aufgebaut zu haben, mittelfristig aber noch nicht in der Lage zu sein, dem Wettbewerbsdruck der EU standzuhalten. Bulgarien und Rumänien sind wirtschaftlich noch deutlich weiter zurück, und die Türkei erfüllt nach wie vor nicht die politischen Voraussetzungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, doch ist ihr nun auch eine „Beitrittspartnerschaft“ angeboten worden.

Dem Bericht zufolge sollten die Erweiterungsverhandlungen beschleunigt werden, damit die ersten Bewerberländer nach 2002 in die Union aufgenommen werden können. Dennoch ziehen sich Kritik an unzulänglichen Verwaltungs- und Justizstrukturen, die eine effektive Umsetzung des Gemeinschaftsrechts nicht gewährleisten könnten, und die Warnung vor einem Nachlassen der Anstrengungen durch den Bericht. Korruption sei überall weitverbreitet, diskreditiere die Reformen von Politik und Wirtschaft und führe bei den Bürgern zu einem kaum wieder gutzumachenden Vertrauensverlust.

1.2.1 Probleme der Beitrittsländer im Agrarbereich

Die Schlussfolgerungen der EU-Kommission zur Beurteilung des Standes der Vorbereitungen der Beitrittsländer im Bereich von Agrarpolitik und Landwirtschaft wirken allerdings kritischer als das auf Politik und Wirtschaft gemünzte Gesamturteil. Während letzteres trotz verhaltener Warnungen vermutlich stark durch politische Rücksichtnahme geprägt ist, scheint die sektorspezifische Beurteilung näher an den Fakten orientiert zu sein. Die folgenden Auszüge aus den Regelmäßigen Berichten der Kommission über das Erreichen sog. kurzfristiger Prioritäten der Beitrittspartnerschaft sprechen diesbezüglich eine nüchterne Sprache (Hervorhebungen im Original):

Estland: „Im Pflanzenschutz- und im Veterinärbereich ist einiges erreicht worden, insbesondere hinsichtlich binnenmarktbezogener Maßnahmen, vor allem bei den Strukturen der Veterinärkontrolle und -inspektion. Keinerlei Fortschritte sind bei gemeinsamen Maßnahmen erreicht worden, einschließlich der Behandlung tierischer Abfälle und des Tierschutzes. Darüber hinaus ist die Modernisierung gemäß den EG-Anforderungen der Nahrungsmittel verarbeitenden Betriebe bei weitem noch nicht vollendet. **Die Ziele in diesem prioritären Bereich sind nur in begrenztem Umfang erreicht worden.**“ (EU-Kommission, 2000b)

Polen: „Der Plan für die Entwicklung der ländlichen Wirtschaft wurde erstellt, seine Umsetzung steht jedoch noch ganz am Anfang. Die Einfuhrhemmnisse haben sich verstärkt, anstatt zurückzugehen, und die Wettbewerbsfähigkeit verlangt weiterhin beachtliche Aufmerksamkeit. Begrenzte Fortschritte sind in Bezug auf die Angleichung und Verbesserung der Kontrollmaßnahmen sowie betreffend die Rationalisierung und Verbesserung der Prüf- und Diagnoseeinrichtungen zu verzeichnen. Es ist zu keiner Angleichung der Veterinär- und Pflanzenschutzbestimmungen gekommen. **Insgesamt wurden die kurzfristigen Prioritäten in begrenztem Umfang erfüllt.**“ (EU-Kommission, 2000c)

Tschechien: „Es waren einige Fortschritte zu verzeichnen bei der Vorbereitung der für die Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik erforderlichen Maßnahmen. Insbesondere wurden neue Rechtsvorschriften erlassen über die Einrichtung des Staatlichen Agrarinterventionsfonds. Im Veterinär- und Pflanzenschutzsektor wurden ebenfalls Fortschritte bei der Rechtsangleichung gemacht. Wenig vorangekommen ist man hingegen bei der Verbesserung der Kontrollverfahren. Gleiches gilt für die Modernisierung der Schlachthöfe und Molkereien; das prioritäre Ziel, einen Modernisierungsplan zu beschließen, wurde nicht verwirklicht. Bei der Harmonisierung des Rinderkennzeichnungssystems gab es zwar Fortschritte, doch ist der Prozess noch nicht abgeschlossen. Es wurde beschlossen, das System auf andere Tierarten auszuweiten, der Beschluss wurde aber noch nicht umgesetzt. **Die Ziele in diesem prioritären Bereich wurden nur teilweise erreicht.**“ (EU-Kommission, 2000d)

Ungarn: „Im Veterinärbereich hat keine Rechtsangleichung stattgefunden. Beim Pflanzenschutz hingegen wurde das Pflanzenschutzgesetz angenommen. Die Annahme der erforderlichen Durchführungsbestimmungen steht noch aus. Im Hinblick auf die Verbesserung der Regelungen zur Durchführung von Kontrollen an den künftigen Außengrenzen gibt es keine wesentlichen Neuentwicklungen. Bei der Modernisierung der fleisch- und milchverarbeitenden Betriebe mit Blick auf die Erfüllung des EG-Standards im Bereich Hygiene und öffentliche Gesundheit oder bei der Erstellung eines Weinbauregisters gab es keine Fortschritte. **In diesem prioritären Bereich hat Ungarn nichts unternommen.**“ (EU-Kommission, 2000e)

Wie den einzelnen Kommissionsberichten weiter zu entnehmen ist, gibt es in allen Ländern erhebliche Defizite sowohl bei den Vorbereitungen zur Angleichung der Gesetze, beim Aufbau geeigneter Verwaltungs- und Kontrollinstanzen, bei deren personeller Besetzung und materieller Ausstattung als auch bei der Vorbereitung der Bevölkerung und der Wirtschaft auf die neuen Rahmenbedingungen. Privatisierung, Strukturwandel, Öffnung des Bodenmarktes, Schaffung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in ländlichen Regionen sind hierbei nur einige der Schwachpunkte, die in den Länderberichten angesprochen werden.

1.2.2 Positionen der Beitrittsländer in den Agrarverhandlungen

Die Übernahme des sog. *Acquis communautaire* durch die Beitrittsländer vom ersten Tag der Mitgliedschaft an ist praktisch beschlossene Sache. Eine allgemeine Übergangszeit mit schrittweiser Übernahme markt- und preispolitischer Regelungen wie bei früheren Erweiterungen (vor 1990) wird es vermutlich nicht geben; denn das würde eine, wenn auch befristete, Aufrechterhaltung von Grenzkontrollen erfordern, was den Prinzipien des einheitlichen Binnenmarktes widerspräche und so auch von keiner Seite gewollt wird. Dennoch gibt es Forderungen nach Übergangsregelungen für einzelne Bereiche, um der Wirtschaft mehr Zeit für notwendige Umstellungen zu geben (s.u.).

Die von den Beitrittsländern geforderten Produktionsquoten und Garantiefächen (vgl. Tab. 1.2), deren Höhe z.T. an der forcierten Produktion der 1980er Jahre orientiert zu

Tabelle 1.2: Quotenforderungen der Beitrittsländer

Vorgang	Polen	Ungarn	Tschechien	Slowenien	Estland	Zypern	MOEL-6	EU-15 (in 2000)
	Quotenforderung							
Flächen (1000 ha)								
Basisfläche	9235,0	3628,3	1942,6	(240)	650,0	(75)	15455,9	53545,0
nachrichtlich: Grandes cultures (1995-97)*	9432,7	3939,7	2004,0	135,3	382,3	61,7	15955,7	53050,0
Weißzucker (1000 t)								
Produktionsquote	1866	480	505	höher als lfd. Produktion	75 z.Zt. keine Prod.	-	2926	14592,4
A-Quote	1650	400			65	-	2115	11982,8
B-Quote	216	80			10	-	306	2609,7
nachrichtlich: Produktion (93/94-97/98)	1853	442	516	57	-	-	2868	16375,5
Isoglukose (1000 t)								
Produktionsquote	20	140	-	-	-	-	160	303,0
A-Quote	15	130	-	-	-	-	145	251,6
B-Quote	5	10	-	-	-	-	15	51,4
nachrichtlich: Produktion (97/98-99/00)	30	133	-	-	-	-	163	302,9
Kartoffelstärke (1000 t)								
Quote	260	-	45	Anspruch, jedoch z.Zt. keine Prod.	10	-	315	656,3
Milch (1000 t)								
Produktionsquote	13740	2800	3100	höher als lfd. Produktion	900	-	20540	117493,0
Absatz über Molkereien	13176	2600	2945	-	810	-	19531	115577,0
Direktabsatz	564	200	155	-	90	-	1009	1915,0
nachrichtlich: Produktion (1995-97)	11812	1980	3161	598	698	-	18249	121297,0
Sonderprämie männliche Rinder (1000 Tiere)								
Prämienrechte	2200	245	305	Anspruch	50	Anspruch	2800	9278,2
Mutterkühe (1000 Tiere)								
Prämienrechte	1500 auch Milchkühe wenn v. Fleisch- bullen gedeckt	300 1998 waren 23000 Kühe keine Milchkühe	230	Anspruch, aber noch keine konkrete Forderung	2	Anspruch	2032	11458,9
Schlachtprämien (1000 Tiere)								
Prämienrechte								
a) ausgew. Rinder	2021	480		Anspruch, ohne konkr. Ford.	106,6		3703,9	23494,6
b) Kälber	1017	a) +b)			79,3			5984,3
Mutterschafe, Ziegen (1000 Tiere)								
Prämienrechte								
a) Mutterschafe	a) 600	1500	130	Anspruch	142	Anspruch für alle Tiere in Beständen mit ≥ 5 Tieren	2422	79732,0
b) Ziegen	+20 % Reserve für Bestände unter 10 Tieren	50		höher als Bestand, keine Produktions- beschränkung			a) + b)	a) +b)
*Getreide, Ölsaaten und eiweißreiche Pflanzen (FAO, Production Yearbook 1997), für EU-15 Gesamtfläche nach Beihilfeanträgen.								
Quelle: EU-Kommission. – Positionspapiere der Beitrittsländer. – FAO. – FO Licht.								

sein scheint, werden von der EU kaum akzeptiert werden. Im Bereich der Markt- und Preispolitik gibt es Forderungen nach Ausweitung des Instrumentariums z.B. durch Einführung einer Marktordnung für Kartoffeln, Produktionsbeihilfen für Beerenobst, Beihilfen für Getreide- und Kartoffelbrennereien. Polen und Estland versuchen, bislang befristete Ausnahmen sowohl bei Getreide (interventionsfähige Getreidearten, Interventionskriterien) als auch bei Obst und Gemüse (Anerkennung von Erzeugergemeinschaften) durch Dauerregelungen ersetzt zu bekommen. Slowenien wünscht, bis Ende 2012 von einer Individualisierung von Milchquoten und Prämienrechten (Mutterkühe, Mutterschafe) ausgenommen zu werden. Tschechien möchte für den Fall größerer beitriffsbedingter Preiserhöhungen eine Zusage für die Ausrichtung kofinanzierter Beihilfen erlangen, um Verarbeiter und Verbraucher finanziell entschädigen zu können.

Im Hinblick auf die hohen Hygieneanforderungen der EU-Richtlinien für Frischfleisch und Milch, mit denen sich die Be- und Verarbeitungsbetriebe konfrontiert sehen, ha-

ben fast alle Beitrittsländer Anträge auf Übergangsregelungen gestellt. Auch bezüglich der Anforderungen an die Haltung von Nutztieren (Kälber, Schweine, Geflügel) liegen solche Anträge vor. Inwieweit solchen Forderungen nachgegeben werden kann, ist unklar, zumal unterschiedliche Standards nicht nur den Wettbewerb innerhalb des einheitlichen Marktes verzerren, sondern auch das Image exportierter EU-Produkte beeinträchtigen können. So wird vielfach empfohlen, statt Übergangsregelungen vorzusehen, lieber die Anstrengungen zur Verbesserung der Verarbeitungsbedingungen zu verstärken; denn diese Investitionen müssen in jedem Fall getätigt werden. Das ist sicherlich richtig, allerdings gibt es aus Ostdeutschland Beispiele, die zur Vorsicht mahnen: „Billiges Geld“ und (zu) optimistische Erwartungen verleiten zu riskanten Investitionen.

Besonders umstritten ist die Forderung der Beitrittsländer nach voller Teilhabe an den Direktzahlungen, die von der EU seit 1992 als Ausgleich für verschiedene Preissenkungen eingeführt wurden. Diese Zahlungen dürften den Landwirten der Beitrittsländer aus heutiger Sicht zumindest

in den ersten Jahren der EU-Mitgliedschaft kaum zur Verfügung stehen, zumal im EU-Haushalt die dafür erforderlichen Finanzmittel nicht eingeplant sind und in den Beitrittsländern Rücksicht auf strukturelle Gegebenheiten (Strukturwandel in der Landwirtschaft, Einkommensstruktur in der Gesellschaft) zu nehmen ist. Immerhin gibt es aber Überlegungen, nach denen mittelfristig Geld zur Finanzierung von Maßnahmen in landwirtschaftsnahen Bereichen bereitgestellt werden könnte. Da die Prämienzahlungen i.d.R. direkt mit gewissen Auflagen zur Produktionseinschränkung verbunden sind, ist anzunehmen, dass der für Direktzahlungen zu findende politische Kompromiss Auswirkungen auf andere Teile des Verhandlungspakets haben wird.

1.2.3 Mögliche Auswirkungen der Erweiterung für die Landwirtschaft der bisherigen Mitgliedsländer

Unter Landwirten der bisherigen Mitgliedsländer ist Unsicherheit bezüglich der Auswirkungen der Osterweiterung weit verbreitet. Angesichts des Produktionspotenzials einiger großer Beitrittsländer und ihres allgemeinen Entwicklungsniveaus werden sowohl ein erhöhter Druck auf die Märkte als auch eine Umschichtung der EU-Finanzmittel zugunsten der neuen Mitglieder befürchtet. Betrachtet man jedoch die möglichen Marktentwicklungen näher, so zeigt sich, dass deren Beurteilung nicht undifferenziert vorgenommen werden kann. Vor allem ist zu unterscheiden, ob Auswirkungen auf die bisherigen Mitgliedstaaten insgesamt (EU-15) oder auf einzelne Länder (z.B. Deutschland/ Agrarmärkte oder etwa Portugal/Strukturhilfen) gemeint sind. Darüber hinaus stellen sich die Bedingungen für bestimmte Produkte unterschiedlich dar, und es kommt ferner darauf an, ob mittel- oder langfristige Entwicklungen betrachtet werden.

Generell lässt sich feststellen, dass es eher unwahrscheinlich ist, dass sich die EU-Erweiterung mittelfristig so auf die gemeinsamen Agrarmärkte auswirkt, dass die Landwirte der bisherigen Mitgliedstaaten insgesamt spürbar unter der Konkurrenz der Beitrittsländer zu leiden hätten (vgl. dazu MANEGOLD et al., 2000). Angesichts der Tatsache, dass wichtige Agrarmärkte in der EU einem latenten Angebotsdruck unterliegen und auf Seiten der mittel- und osteuropäischen Länder für den Fall des EU-Beitritts mit z.T. erheblichen Preis- und Mengenänderungen gerechnet wird, mag diese Einschätzung erstaunen. Sie gilt denn auch nur unter der Annahme, dass die gegenwärtigen Agrarmarktregelungen einigermaßen konsequent angewendet werden. Das heißt, die Erzeugerpreise werden auch in der erweiterten EU, wie in den Marktordnungen vorgesehen, auf dem politisch vorgegebenen Niveau (bzw. knapp darunter) stabilisiert. Die bereits jetzt als problematisch geltenden EU-Märkte für Futtergetreide, Milch und Rindfleisch werden durch die Osterweiterung sicherlich nicht entlastet, sondern sie erfordern – weitgehend unabhängig vom Gebietsstand der EU – bereits auf mittlere Sicht weitere Politikänderungen. Niedrigere Faktor- und Betriebsmittelpreise ergeben zwar gewisse Vorteile für die Beitrittsländer, doch werden diese Margen zunächst noch durch niedrigere Produktivität und Markteffizienz aufgezehrt. Produktivität und Preisniveaus werden nicht unabhängig von einander steigen, so dass erst längerfristig bei zunehmender Gesundung der Wirtschaft mit einem (mehr

oder weniger strukturbedingten) Wettbewerbsvorteil der mittel- und osteuropäischen Marktproduktion zu rechnen sein wird.

Anders stellen sich die Perspektiven für land- und ernährungswirtschaftliche Unternehmen in den östlichen Grenzregionen der gegenwärtigen EU dar. Bei deren Beurteilung kann man nicht von der modelltypischen Annahme ausgehen, die gesamte EU sei ein einziger Punktmarkt. Das heißt, es ist davon auszugehen, dass die Preiseffekte regionaler oder temporärer Angebotsspitzen primär auf benachbarte Regionen ausstrahlen, statt im großen Binnenmarkt unterzugehen. Das dürfte insbesondere für Produkte wie Schweinefleisch, Geflügelfleisch, Eier, Obst und Gemüse, Wein etc. zutreffen. Außerdem sollte realistischerweise nicht unterstellt werden, dass sich ein Marktgleichgewicht auf der Basis unverarbeiteter und homogener Produkte einstellt. Unterschiedliche Produkteigenschaften bzw. Verarbeitungsqualitäten differenzieren vielmehr den Wettbewerb und eröffnen der regionalen Wirtschaft unterschiedliche Möglichkeiten. Dieser Wettbewerb wird zumal bei weiter fortschreitender Liberalisierung der Märkte schärfer. Das erfolgt jedoch nicht einseitig; denn die Märkte wollen mit optimal angepassten Produkten (höherer wie auch geringerer Qualität) beliefert sein. Außerdem wird der Wettbewerb nicht allein in den benachbarten Regionen oder innerhalb der EU stattfinden, sondern er wird auch auf Auslandsmärkten (vorwiegend wohl in Ost- und Südosteuropa) ausgetragen werden. Überall wird es neben Risiken vielfältige Absatzchancen geben, die von der Wirtschaft sowohl der gegenwärtigen Mitgliedstaaten als auch der Beitrittsländer genutzt werden (intra-industrieller Handel, Export in östliche Drittländer). Schließlich kann auch davon ausgegangen werden, dass die in den Grenzregionen zur Zeit noch hart aufeinander treffenden Unterschiede, beispielsweise der Faktorpreise, mittel- bis langfristig durch Faktormobilität und Niederlassungsfreiheit nivelliert werden.

Somit sollte insbesondere die ostdeutsche Land- und Ernährungswirtschaft kaum Anlass haben, die Folgen der EU-Erweiterung zu fürchten. Es wäre jedoch vermessen anzunehmen, dass die in Deutschland für die Landwirtschaft oder ihre vor- und nachgelagerten Bereiche geltenden rechtlichen Vorgaben und technischen Normen schon sehr bald nach der EU-Erweiterung auch in den beitretenden Ländern gelten und wie hier zu Lande angewandt würden. Schließlich gibt es beispielsweise im Steuer-, Bau- und Umweltrecht auch in der heutigen EU gravierende wettbewerbsverzerrende Unterschiede. Nach der Osterweiterung werden solche Unterschiede jedoch nicht auf Ausnahmen beschränkt, sondern eher die Regel sein. Dafür sprechen zwei Gründe. Zum einen wären gewaltige Investitionssummen aufzubringen, wollte man Recht und Normen der westlichen Wohlstandsökonomien innerhalb weniger Jahre in den Beitrittsländern durchsetzen. Dafür fehlen im Osten wie im Westen einfach die finanziellen Mittel. Zum andern dürfte es fraglich sein, ob die neuen Mitglieder einer Angleichung dieser Kodizes überhaupt hohe Priorität beimessen (können), und in vielen Fällen dürfte die EU auch wenige Möglichkeiten haben, dies zu erzwingen. Die hieraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen werden der Land- und Ernährungswirtschaft in den nächstgelegenen EU-Ländern von Jahr zu Jahr mehr zu schaffen machen, je besser den Beitrittsländern die strukturelle Umgestaltung der Wirtschaft gelingt.

1.3 WTO-Verhandlungen

1.3.1 „Millennium“-Konferenz von Seattle gescheitert

Im Rahmen einer Minister-Konferenz hatte Ende 1999 in Seattle eine „Millennium“-Runde multilateraler Handelsverhandlungen eröffnet werden sollen. Dazu ist es nicht gekommen. Der Versuch scheiterte teils an ungenügender Vorbereitung, teils an mangelndem Willen einflussreicher Teilnehmer, dem Vorhaben wirklich zum Erfolg zu verhelfen (DIAZ-BONILLA, 2000). Hinzu kam, dass die Konferenz in einer sehr gereizten Atmosphäre stattfand, zu der gewalttätige Ausschreitungen reisiger Chaoten ebenso beigetragen hatten wie medienwirksame Proteste verschiedenster Interessenvertretungen und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs).

Ein Erfolg war allerdings von Anfang an fraglich gewesen. Zum einen waren die Gegensätze unter den Mitgliedstaaten der WTO im Vorfeld der Konferenz nicht ausdiskutiert und Kompromissmöglichkeiten nur ungenügend vorbereitet worden. Um das zu vermeiden, hätte es am Sitz der WTO eines reibungslos funktionierenden Apparates bedurft. Die Organisation war aber durch monatelangen Streit um die Besetzung des Postens des Generaldirektors geschwächt. Zum andern schienen die Exponenten gegensätzlicher Interessen unter den Mitgliedstaaten entschlossen, mit der Durchsetzung des jeweils eigenen Standpunktes unter allen Umständen eine günstige Ausgangsposition erreichen zu wollen. Seitens der EU war erklärt worden, dass über weitere Einschnitte bei den Exportsubventionen nur beraten werden könne, wenn im Rahmen umfassender Verhandlungen auf anderen Gebieten ein Ausgleich erreicht würde. Umfassenden Verhandlungen widersetzen sich die USA jedoch aus innenpolitischen Gründen – der Wahlkampf hatte bereits begonnen –, und sie bestanden im Gegenzug darauf, Arbeits- und Umweltstandards im Regelwerk der WTO verankert zu sehen. Sowohl den USA als auch der EU widersprachen die Mitglieder der Cairns-Gruppe mit ihrer Forderung nach radikaler Liberalisierung des Welthandels. Dagegen lehnte es eine Gruppe von Entwicklungsländern kategorisch ab, sich überhaupt auf neue Themen einzulassen, bevor die Beschlüsse der Uruguay-Runde im Textilbereich nicht wie vereinbart umgesetzt seien.

Selbst diese Gegensätze hätten die Konferenz aber nicht zwangsläufig platzen lassen. Den Anlass gaben nach Ansicht zahlreicher Beobachter vielmehr Äußerungen von Präsident Clinton, die vielfach so interpretiert wurden, als sei er auf der Seite der Demonstranten und unterstütze die Forderungen der Gewerkschaften, Handelssanktionen zur Durchsetzung amerikanischer Arbeits- und Umweltstandards zu ergreifen. „... [in this situation] the atmosphere changed in a way that made compromise less likely“ (DIAZ-BONILLA, 2000, S. 3).

1.3.2 Verhandlungen auf Basis des Abkommens über Landwirtschaft

Trotz des Fehlschlags vom Dezember 1999 haben gleich zu Anfang des folgenden Jahres am Sitz der WTO Vorbereitungen für Verhandlungen über eine weitere Liberalisierung der nationalen Agrarpolitiken und des internationalen Agrarhandels begonnen. Sie stützen sich auf Artikel 20 des Abkommens über Landwirtschaft (Agreement on Agriculture, AoA)²⁾, in dem diese Verhandlungen als ein Ergebnis der Uruguay-Runde von 1986-94 bereits vorgesehen waren („built-in agenda“). Ein ganzes Jahr (2000) hatten nun die WTO-Mitglieder Gelegenheit, Positionspapiere vorzulegen und ihre Forderungen zu artikulieren. Im März 2001 wird diese Phase mit einer Bestandsaufnahme abgeschlossen. Danach könnte der Weg frei sein für konkrete Verhandlungen.

Bei aller Unterschiedlichkeit der Interessen zeichnet sich ab, dass die Verhandlungen bei den Ergebnissen der Uruguay-Runde ansetzen werden. Marktzugang, Exportwettbewerb und interne Stützung werden also zentrale Ansatzpunkte sein. Auch eine Ausweitung der Sonderrechte der Entwicklungsländer (special and differential treatment, S&D) wird zur Diskussion stehen. Welche handelsfremden Aspekte (non-trade concerns) auf die Tagesordnungen gelangen, ist noch ungewiss; denn gerade dieser Themenbereich ist – wie die Schlagworte Tierschutz und Umweltschutz, ländliche Entwicklung und Multifunktionalität, bis hin zu Sozialstandards und Ernährungssicherheit zeigen – ungeheuer vielfältig und durch harte Interessengegensätze gekennzeichnet. Schließlich werden sich die neuen Verhandlungen auch in einer weiteren Hinsicht von früheren unterscheiden: Entwicklungsländer, Schwellenländer und Transformationsländer, die früher eher gebannt die Auseinandersetzungen zwischen den Industrieländern verfolgt hatten, werden eine viel aktivere Rolle spielen und ihre Interessen mit größerem Nachdruck vertreten. Auch Nicht-Regierungsorganisationen verlangen, gehört zu werden. Es lohnt sich daher, zunächst die in den Verhandlungen anstehenden Probleme vor dem Hintergrund des Erreichten darzustellen und anschließend die Interessenlage wichtiger Mitgliedstaaten näher zu betrachten.

Generell ungünstig ist die Ausgangslage für die EU. In den auf die „built-in agenda“ gestützten Verhandlungen wird sie zu Konzessionen gedrängt werden, ohne selbst einen Ausgleich im Rahmen eines umfassenden Kompromiss-Paketes gewinnen zu können. Bei der Vorbereitung einer umfassenden Welthandelsrunde, die solche Möglichkeiten bieten würde, sind aber nach dem Scheitern von Seattle zunächst noch keine Fortschritte absehbar.

Generell ungünstig ist die Ausgangslage für die EU. In den auf die „built-in agenda“ gestützten Verhandlungen wird sie zu Konzessionen gedrängt werden, ohne selbst einen Ausgleich im Rahmen eines umfassenden Kompromiss-Paketes gewinnen zu können. Bei der Vorbereitung einer umfassenden Welthandelsrunde, die solche Möglichkeiten bieten würde, sind aber nach dem Scheitern von Seattle zunächst noch keine Fortschritte absehbar.

1.3.3 Bestandsaufnahme und Probleme

Marktzugang

Im Abkommen über Landwirtschaft (AoA) hatte der Marktzugang durch **Zollabbau** und Mindesteinfuhr verbessert werden sollen. Zu diesem Zweck waren – bezogen auf die Agrar- und Nahrungsmittelimporte der Basisperiode 1986-88 – alle nicht-tarifären Handelshemmnisse in Zölle umgewandelt (tariffication), zollrechtlich gebunden und dann innerhalb von sechs Jahren (Entwicklungsländer zehn

2) Article 20: “Recognizing that the long-term objective of substantial progressive reductions in support and protection resulting in fundamental reform is an ongoing process, Members agree that negotiations for continuing the process will be initiated one year before the end of the implementation period, taking into account: (a) the experience to that date from implementing the reduction commitments; (b) the effects of the reduction commitments on world trade in agriculture; (c) non-trade concerns, special and differential treatment to developing country Members, and the objective to establish a fair and market-oriented agricultural trading system, and the other objectives and concerns mentioned in the preamble to this Agreement; and (d) what further commitments are necessary to achieve the above mentioned long-term objectives.”

Jahre) schrittweise verringert worden. Der Zollabbau konnte auf unterschiedlich hohem Aggregationsniveau erfolgen, musste aber für jede einzelne Position mindestens 15 % (10 %) und im ungewogenen Mittel 36 % (24 %) erreichen. Zum andern hatten sich alle Mitgliedsländer verpflichtet, bei jeder Produktgruppe eine **Mindesteinfuhr** von zunächst 3 % der inländischen Verwendung (von 1986-88) zu ermöglichen. Dieser Prozentsatz sollte bis 2001 auf 5 % steigen; war er bereits während der Basisperiode höher, so wurde das erreichte Volumen als Minimum festgeschrieben. Um die Mindesteinfuhr zu gewährleisten, war bestimmt worden, dass in Höhe des jeweiligen Importvolumens Zollquoten (Tariff-Rate Quotas, TRQ) eingerichtet werden sollten. Innerhalb der Quote sollte ein niedriger Zoll, außerhalb der durch Zollumwandlung erreichte höhere Zoll gelten. Beide waren dem oben erwähnten Zollabbau unterworfen. Sonderregelungen galten im Rahmen einer Sicherheitsklausel (Special Safeguard), bei befristet zurückgestellter Zollumwandlung sowie generell zugunsten der Entwicklungsländer.

Es ist ein großes Verdienst der Uruguay-Runde, im internationalen Agrarhandel die **Tarifierung** der Importbelastungen durchgesetzt sowie den Zollabbau und die Marktöffnung eingeleitet zu haben. Dennoch bleibt die Verbesserung des Marktzugangs eine wichtige Aufgabe: Sowohl die gebundenen als auch die angewendeten Zollsätze sind für Agrarprodukte selbst in der Endphase des Zollabbaus generell noch deutlich höher als die Industriezölle (Ausnahmen: Australien, Kanada, Neuseeland und möglicherweise einige Nahrungsmittel importierende Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen). Bei der Tarifierung haben viele Länder ihre Zölle auf dem höchsten Niveau gebunden, welches für sie zulässig war und das i.d.R. weit über dem der tatsächlich angewendeten Belastungen lag. Außerdem wurde die für das einfache arithmetische Mittel aller Zollpositionen vorgeschriebene Zollsenkung häufig dadurch erreicht, dass Zölle für sog. sensible Produkte nur um den erforderlichen Mindestsatz, für wirtschaftlich unbedeutende Produkte aber umso stärker gesenkt wurden. Nachteilige Folge dieser vom AoA nicht verhinderten Flexibilität ist, dass die im Zieljahr gebundenen Zollsätze u.U. noch unterschiedlicher sind als in der Ausgangslage, zahlreiche Spitzen (z.T. über 200 %) aufweisen und oft ein erhebliches Maß an „Luft“ enthalten. Ohne diese Flexibilität wäre jedoch ein Vertragsabschluss nicht erreichbar gewesen. Nachteilig ist ferner, dass die Reform das Problem der Zolleskalation nicht aufgegriffen hatte, welches gerade im Agrarbereich für Erzeugnisse aufeinanderfolgender Verarbeitungsstufen so typisch und für die Lieferanten so belastend ist.

Völlig legal, aber gegen den Geist des AoA ist der zwischen angewendeten und gebundenen Zollsätzen bestehende Freiraum zum Schutz der Landwirtschaft genutzt worden. So hat beispielsweise die EU (unterhalb der gebundenen Zollsätze) ihre Importabgaben regelmäßig an sinkende Weltmarktpreise anpassen können, um das inländische Preisniveau zu stabilisieren, und die polnische Regierung konnte 1999 dem Drängen der Landwirte nachgeben und Zollerhöhungen gegen zunehmende Einfuhren beschließen, die nun allerdings auf das für 2001 vereinbarte Niveau zurückgeführt werden müssen.

Der Nachweis des Zollabbaus auf der Grundlage des relevanten Mittelwertes hat sich also, wie oben erwähnt, als

mehr oder weniger gestaltbar erwiesen. Darüber hinaus kann auch die unterschiedliche Disaggregation der Zollpositionen ein Gestaltungselement darstellen: Beispielsweise beeinträchtigt eine Vielzahl in Betracht kommender Positionen die Transparenz der Importbedingungen und kann dadurch tatsächliche Lieferungen verhindern. Extreme Disaggregation kann darüber hinaus durch übermäßige Eingengung der Produktbeschreibung die Zahl der für eine Zollposition in Frage kommenden Lieferländer so stark einschränken, dass der Grundsatz der Meistbegünstigung außer Kraft gesetzt ist. Insofern mag es zumindest bedenklich sein, dass die EU im Agrarbereich die stärkste **Disaggregation der Zollpositionen** aller WTO-Mitglieder aufweist und beispielsweise für Käse 88 Positionen unterscheidet, wo andere Länder (z.B. Indien) nur eine kennen. Bedeutet dies auf Seiten der EU schon eine starke Beeinträchtigung der Transparenz, so wird sie noch erhöht, wenn Stückzölle neben Wertzöllen zur Geltung kommen. Erstere sind in der EU und Kanada nicht ungebräuchlich, in der Schweiz und Norwegen sogar vorherrschend (OECD, 2000a, S. 36; vgl. im Übrigen auch AMAD). Dass Stückzölle zudem die Bewegungen der Weltmarktpreise und qualitätsbedingte Preisunterschiede nur verzerrt in das Importland übertragen sowie die Einfuhr von Produkten im unteren Qualitätssegment einer Zollposition übermäßig belasten, sind dabei noch zusätzliche, systematische Nachteile.

Ausgehend von den Mängeln, die bei der Umsetzung des AoA von 1994 zu Tage getreten sind, erscheint nun eine **überproportionale Senkung der Spitzenzölle** geboten. Das könnte beispielsweise durch Einigung auf eine der „Schweizer Formel“ ähnliche Berechnung des Zollabbaus geschehen³). Auf diese Weise ließe sich die „Luft“ zwischen angewendeten und gebundenen Zöllen schnell vermindern, international ein einheitlicheres Tarifniveau schaffen und die Zolleskalation zumindest abschwächen. Außerdem könnte angestrebt werden, den bisherigen Anreiz zu beseitigen, der darin besteht, bei der Zollreduktion zwischen sensiblen und unbedeutenden Produkten zu unterscheiden. Um das zu erreichen, brauchte beispielsweise nur die Verwendung eines gewogenen Mittels der Zollsätze aller Positionen als Maßstab vorgeschrieben zu werden.

Im Zusammenhang mit der **Verwaltung der Zollquoten** hat sich gezeigt, dass die Quoten nicht immer voll genutzt wurden, obwohl dies aufgrund des Preisniveaus im Einfuhrland und der Höhe der Quotenrente eigentlich hätte erwartet werden können. So besteht verschiedentlich die Vermutung, dass Manipulationen, intransparente Antrags- oder Zuteilungsverfahren bzw. die mit der Erlangung von Lieferrechten verbundenen Kosten (rent seeking costs) hinreichende Gründe für die Unterausnutzung sein könnten⁴). Dementsprechend werden bessere Regelungen für die

3) Vgl. hierzu das Rechenbeispiel bei MANEGOLD (2000, S. 11, Fußnote 22).

4) Die Möglichkeiten administrativer Diskriminierung sind vielfältig: Verbraucher in Japan und Korea haben kaum Gelegenheit, importierten Reis zu kaufen, weil dieser vorzugsweise verarbeitet wird. Dasselbe gilt für Ungarn bezüglich der Einfuhr von Rindfleisch. Polen hatte die Einfuhrlicenzen Anfang 2000 bei einmonatiger Gültigkeit von 5000 t auf 1500 t herabgesetzt und damit Schiffsanlieferungen aus Übersee faktisch ausgeschlossen. Im Hinblick auf erhöhten Einfuhrbedarf wurden die Grenzen später auf 25000 t bzw. 2 Monate ausgeweitet. Kanada betrachtet das Importkontingent von 64500 t Fischmilch durch die Einkäufe seiner Einwohner in den USA als ausgeschöpft, wobei pro Fahrt für 20 Can-\$ Trinkmilch zollfrei eingeführt werden darf (SKULLY, 2000).

Quotenadministration gefordert. Selbst wenn diese beschlossen würden und wirksam wären, würde aber das Instrument der Zollquoten von Quoteninhabern und Nichtinhabern aus naheliegenden Gründen unterschiedlich bewertet werden; denn die Diskriminierung ist systemimmanent. Einem transparenten, liberalen Welthandelssystem wäre daher nach Ansicht der OECD (2000a, S. 40) besser gedient, wenn die Zollquoten nicht reformiert, sondern mit dem Ziel der Abschaffung aufgeweicht würden. Das wäre am leichtesten durch schrittweise Ausweitung der Quoten bzw. Verringerung der Zolldifferenz (oder eine Kombination beider Maßnahmen) zu erreichen.

Ebenso wie bei der behördlichen Verwaltung von Zollquoten besteht auch bei **staatlichen Handelsunternehmen** (state trading enterprises, STE), hier speziell sog. Importagenturen, ein Anfangsverdacht auf handelsverzerrende Praktiken, beispielsweise indem Importe zugunsten der inländischen Preisentwicklung zurückhaltend getätigt werden. Während dies jedoch i.d.R. eine Funktion der jeweiligen staatlichen Agrarpolitik und nicht zwangsläufig immer gegeben ist, sehen Kritiker schon in der bloßen Existenz des Importmonopols eine Einschränkung des Wettbewerbs. Für sie kommt daher nur ein Verbot solcher Unternehmen in Frage.

Exportwettbewerb

Die Reformansätze des AoA zur **Stärkung des Exportwettbewerbs** zielten in erster Linie auf eine wirksame Verringerung der Exportsubventionen. Zu diesem Zweck wurden alle WTO-Mitglieder verpflichtet, der WTO die in einer Basisperiode (1986-90) getätigten Subventionen und subventionierten Mengen mitzuteilen. Diese Werte und Mengen wurden dann für jedes Land als Obergrenzen festgeschrieben. Von ihnen ausgehend waren die für Exportsubventionen aufgewendeten Finanzmittel innerhalb von sechs Jahren um 36 % (Entwicklungsländer zehn Jahre um 24 %, Freistellung der am wenigsten entwickelten Länder) und die subventionierten Mengen um 21 % (14 %) zu reduzieren. Der Abbau sollte linear und produktspezifisch erfolgen; anfangs nicht genutzte Margen konnten aber bis ins fünfte Jahr „gutgeschrieben“ werden. Erst für das sechste Jahr (2001) waren die aus dem Abbau resultierenden Mengen und Beträge verbindlich vorgeschrieben. Entwicklungsländer waren bis 2000 von der Verpflichtung ausgenommen, Subventionen zu kürzen, wenn diese im Inland zur Senkung der Vermarktungs- oder Transportkosten dienten.

Andere Mittel staatlicher Exportförderung waren im Rahmen des AoA von keiner Einschränkung betroffen. Über den Einsatz von **Exportkrediten** sollte außerhalb der Uruguay-Runde verhandelt werden. Subventionen im Zusammenhang mit **Nahrungsmittelhilfe** waren von Kürzungen unberührt geblieben. Es war lediglich vereinbart worden, dass Hilfslieferungen nicht im Zusammenhang mit kommerziellen Exporten vergeben, sondern in Übereinstimmung mit FAO-Richtlinien abgewickelt werden sollten.

Im Prinzip stellte der schrittweise Abbau der Exportsubventionen die vielleicht wirksamste Einzelmaßnahme zur Liberalisierung der Agrarmärkte dar, die als Ergebnis der Uruguay-Runde durchgesetzt werden konnte. Das gilt, obwohl die Effektivität der Durchführung durch die Wahl einer Basisperiode mit besonders hohen Subventionswerten

und – in den ersten Jahren (d.h. vor 2001) – durch die Möglichkeit der **Bildung und Übertragung von „Guthaben“** beeinträchtigt war. Im übrigen ist aber zu berücksichtigen, dass nur 25 der 137 WTO-Mitglieder für die Basisperiode überhaupt Exportsubventionen gemeldet hatten und somit die „Berechtigung“ erlangt haben, diese – bei der Einhaltung der Abbauverpflichtung – weiter einzusetzen⁵). Außerdem sollte man wissen, dass 1995-97 allein auf die EU 90 % (Schweiz 5,6 %; USA 1,3 %) der weltweit gezahlten Exportsubventionen entfielen (Abb. 1.2). Aber selbst wenn es sich bei den Exportsubventionen typischerweise um ein agrarpolitisches Instrument weniger Industrieländer handelt, so ist doch bemerkenswert, dass auch Transformationsländer (Tschechien, Ungarn, Polen, Rumänien und die Slowakei) und Schwellenländer (z.B. Südafrika, Brasilien) in wechselndem Umfang Exportsubventionen zur Durchsetzung nationaler agrarpolitischer Ziele eingesetzt haben.

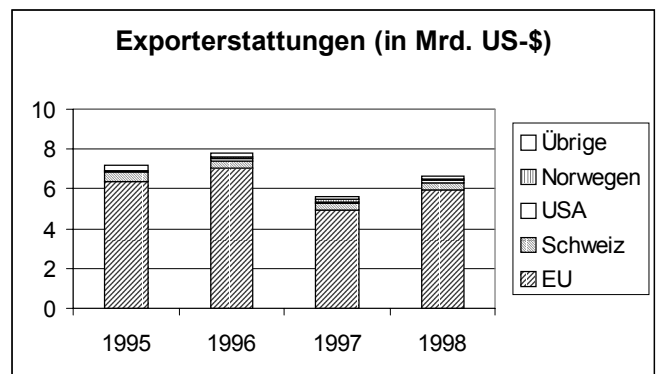


Abbildung 1.2

Natürlich wird der weitere Abbau der Exportsubventionen Gegenstand der neuen WTO-Verhandlungen sein, wobei es nicht um die bloße Fortsetzung des Abbaus, sondern auch um Verbesserungen im Sinne einer **Verringerung der Ausweichmöglichkeiten** gehen dürfte. Insofern könnte eine einheitlichere Definition der Produktgruppen sinnvoll sein. Während die EU diesbezüglich im Milchbereich vier Produktlinien (Butter, Magermilchpulver, Käse, andere Milchprodukte) unterscheidet, hat sich die Schweiz mit dem Aggregat „Milcherzeugnisse insgesamt“ größere Flexibilität im Einsatz der Exporterstattungen und damit die Möglichkeit einer besseren Ausnutzung des Plafonds gesichert. Vergleicht man weiterhin die Wirksamkeit von Mengen- und Finanzrestriktionen bei der Begrenzung der Exportsubventionen, so waren die Mengenrestriktionen offenbar knapper bemessen als die Finanzrestriktionen, so dass erstere häufiger limitierend gewirkt haben (OECD, 2000a, S. 47). Da die budgetäre Begrenzung bis 2001 schneller gesenkt wurde, hat sich die Ausgangslage für künftige Anpassungen allerdings etwas geändert. Außerdem stellen Budgetgrenzen bei sinkenden Weltmarktpreisen eine zunehmend schärfere Beschränkung der subventionierten Mengen dar, weil die verfügbaren Finanzmittel infolge steigender

5) Nach einer Zusammenstellung des WTO-Sekretariats (Background paper G/AG/NG/S/5) war auf der Grundlage des WTO-Abkommens über Landwirtschaft 1995 ein Finanzvolumen von 115,7 Mrd. US-\$ für Exportsubventionen autorisiert gewesen, doch sind davon wegen hoher Weltmarktpreise nur 17,0 % (19,6 Mrd. US-\$) verwendet worden. Demgegenüber war 1998 infolge der Abbauverpflichtung nur noch der Einsatz von 92,1 Mrd. US-\$ zulässig, von denen aber 40,9 % (37,6 Mrd. US-\$) ausgegeben wurden.

Subventionsbeträge je Mengeneinheit schneller zur Neige gehen. Dennoch sollte die doppelte Begrenzung der Exportsubventionen nach Mengen und Finanzen im Hinblick auf möglicherweise steigende Weltmarktpreise nicht aufgegeben werden.

Neben der Reduzierung der Exportsubventionen dürften in den laufenden WTO-Verhandlungen vier weitere für den Exportwettbewerb relevante Probleme aufgegriffen werden: Nahrungsmittelhilfe, Exportkredite, staatliche Exportagenturen sowie Exportsteuern und -verbote.

Kritiker der **Nahrungsmittelhilfe** fordern, dass diese vollkommen und nachweisbar unabhängig von kommerziellen Transaktionen sein und im Einklang mit einschlägigen FAO-Grundsätzen (z.B. Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations; Food Aid Convention von 1986) stehen müsse⁶). Diese Forderung gab es bereits in den Verhandlungen der Uruguay-Runde, sie hat sich aber damals gegen den Widerstand gegenteilig interessierter Staaten nicht durchsetzen können. In die Form einer allgemeinen Empfehlung gekleidet, hat sie jedenfalls keine einschränkende Wirkung entwickelt. Vermutlich wäre es aber auch mangels geeigneter Kriterien schwierig, die Einhaltung entsprechender Vorschriften zu überwachen. Vielleicht ließe sich der erwünschte Effekt jedoch auch erreichen, wenn künftig nachgewiesen werden müsste, dass Nahrungsmittelhilfe nur nach Hilfsersuchen seitens der Empfängerländer und ausschließlich kostenlos („in fully grant form“) gegeben wird, bzw. jede Ausnahme vor der WTO detailliert begründet werden müsste. Unter solchen Bedingungen könnte das Motiv indirekter Exportförderung weitgehend gegenstandslos sein. Noch wirksamer, aber umständlicher, wäre die Einrichtung einer internationalen Clearingstelle oder eines Pools zur alleinigen Abwicklung von Nahrungsmittelhilfe.

Staatlich begünstigte **Exportkredite** stellen für den Importeur eine Kostenersparnis, für den Exporteur ein Instrument der Absatzstrategie und für alle Konkurrenten bzw. für den Welthandel insgesamt eine staatlich verursachte Wettbewerbsverzerrung dar. Dabei ist es gleichgültig, ob der geldwerte Vorteil durch Zinsverbilligung, lange Laufzeit, staatliche Bürgschaft, Versicherung o.ä. erreicht wird. Insofern sind solche Vorteile in ihrer Wirkung prinzipiell den Exportsubventionen gleichzusetzen und als wettbewerbswidrig abzulehnen. Dennoch waren Exportkredite im internationalen Agrarhandel bisher keinen Restriktionen unterworfen, zum einen weil dem die Interessen der Hauptgeberländer entgegenstanden, zum andern aber wohl auch weil Ausmaß und Wirkungen im Allgemeinen schwer nachzuweisen und zu quantifizieren sind. Im übrigen wurde der Gesamtumfang der mit solchen Krediten abgewickelten Exporte bislang als weniger bedeutend angesehen. Diese Einschätzung könnte sich allerdings ändern, wenn mit zunehmender Beschränkung der Exportsubventionen begünstigte Exportkredite immer mehr zu einem „normalen“ Instrument der Exportwirtschaft würden.

Auch **staatliche Außenhandelsunternehmen** (state trading enterprise, STE), hier im Sinne von Exportagenturen, stellen eine potentielle Wettbewerbsverzerrung dar. Das ist ganz offensichtlich, wenn diese Unternehmen im Regierungsauftrag bei der Umsetzung staatlicher Agrarpolitik (z.B. bei einer Stabilisierung der Erzeugerpreise) tätig wer-

den. Das gilt aber auch, wenn sie zur Umsetzung eigener Aktivitäten über Möglichkeiten (z.B. der Refinanzierung) verfügen, die Unternehmen der privaten Wirtschaft vor-enthalten sind, oder wenn sie eine nationale Monopolstellung in diskriminierender Weise nutzen.

Exportabgaben und Embargos, denen i.d.R. erratische Regierungsentscheidungen zugrunde liegen, destabilisieren die Märkte und verunsichern die Importeure. Schlimmstenfalls gefährden sie durch Verknappung des Angebots die Sicherheit der Nahrungsmittelversorgung einzelner Staaten, d.h. insbesondere der auf Importe angewiesenen ärmsten Entwicklungsländer. Während es diesbezüglich bislang keine besonderen Regeln gab, wollen sich im Rahmen der neuen Verhandlungen verschiedene Länder dafür einsetzen, Exportabgaben und Embargos generell zu verbieten.

Inländische Stützungsmaßnahmen

Inländische Stützungsmaßnahmen waren im Rahmen der Uruguay-Runde erstmalig Gegenstand internationaler Handelsverhandlungen und Objekt einschneidender Beschlüsse. Grund dafür waren die überaus starken und nachteiligen Auswirkungen nationaler agrarpolitischer Maßnahmen auf den Weltmärkten bedeutender Agrarprodukte und das weltweite Interesse fast aller WTO-Mitglieder an einer Beseitigung der durch sie bewirkten Wettbewerbsverzerrungen. Dennoch hätte ein **Abbau inländischer Agrarsubventionen** wohl kaum beschlossen werden können, wenn es nicht gelungen wäre, eine auch für die EU, die USA und Japan akzeptable Kompromisslösung zu finden; denn allein auf diese drei Länder entfielen zusammen über 90 % der in der OECD gezahlten Subventionen (die Einbeziehung der Nichtmitglieder der OECD würde den Anteil nicht entscheidend verringern).

Der Kompromiss machte es erforderlich, die der Landwirtschaft zufließenden Subventionen ihren mutmaßlichen Handelswirkungen nach zunächst in drei Gruppen einzuteilen, die dann der einfacheren Verständigung halber kurz nach den Farben von Verkehrsampeln benannt wurden. Die sog. „**red box**“ enthielt eindeutig den Wettbewerb verzerrende Maßnahmen, in die „**amber box**“ kamen befristet tolerierte Maßnahmen und der „**green box**“ wurden alle handelsneutrale bzw. nur minimal handelswirksame Maßnahmen zugeordnet. Diese Dreiteilung wurde später vereinfacht, indem red box und amber box zusammengefasst und als amber box weitergeführt wurden. Erst in den letzten Verhandlungstagen machten die sich anbahnenden Kompromisse die Kennzeichnung einer neuen Kategorie von Stützungsmaßnahmen notwendig: Subventionen, die im Rahmen staatlicher, produktionsbegrenzender Programme gezahlt werden und deren Höhe sich weder nach aktuellen Preisen noch nach jeweiligen Produktionsmengen bemisst (d.h. im wesentlichen sog. Direktzahlungen umfassen), wurden einer „**blue box**“ zugeordnet. Auf Drängen der EU wurde schließlich auch vereinbart, dass – vorbehaltlich der Einhaltung eingegangener Abbauverpflichtungen – die in die blue box eingebrachten Stützungsmaßnahmen bis 2003 vor rechtlichen Schritten anderer WTO-Mitglieder geschützt sein sollten (sog. **Friedenspflicht**, Peace Clause).

Die **Abbauverpflichtungen** waren für die inländischen Agrarsubventionen kurz wie folgt definiert: Ausgehend vom durchschnittlichen Subventionsniveau (**Aggregate Measurement of Support, AMS**) von 1986-88, in welches

6) Zur Problematik der Nahrungsmittelhilfe vgl. GABBERT (2000).

die der amber box oder der blue box zugerechneten Maßnahmen einbezogen waren, sollte die Subventionierung innerhalb von sechs Jahren (d.h. bis 2001) um insgesamt 20 % (Entwicklungsländer zehn Jahre 13 %, Freistellung der am wenigsten entwickelten Länder) verringert werden. Vom Subventionsabbau ausgenommen waren die Subventionen der blue box, obwohl sie in die AMS-Berechnung eingegangen waren, sowie alle green box-Subventionen. Produktspezifische und –unspezifische Subventionen, die nicht mehr als 5 % (Entwicklungsländer 10 %) des Produktionswertes des betreffenden Produktes bzw. des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion insgesamt ausmachen, unterlagen ebenfalls keiner Kürzung (sog. De-minimis Regelung). Das Gleiche galt schließlich auch für bestimmte Investitions- und Betriebsmittelsubventionen der Entwicklungsländer (S&D-Ausnahme).

Hinsichtlich einer positiven Beurteilung des Erfolges des Subventionsabbaus besteht weitgehend Einigkeit, zumal offenbar alle Länder ihre Abbaupflichtungen eingehalten haben und voraussichtlich auch ihre für 2001 vorgegebenen Ziele erreichen werden. Ein abschließendes Urteil ist zur Zeit allerdings noch nicht möglich, zumal niedrige Weltmarktpreise das agrarpolitische Umfeld für Subventionskürzungen deutlich verändert haben und verschiedene Länder ihre Zahlen immer nur mit großer Verzögerung vorlegen.

Auch bezüglich der Erwartungen an die laufenden WTO-Verhandlungen besteht insoweit Einigkeit, als der begonnene Subventionsabbau weiter gehen sollte. Strittig sind dabei allerdings sowohl Ausmaß und Schnelligkeit des Abbaus – verschiedene Forderungen lauten auf eine völlige Beseitigung – als auch eine eventuelle **Neufassung der Kriterien für die Einteilung der Subventionen** (in die drei boxes). Darüber hinaus wird die in einigen Ländern zu beobachtende Tendenz sehr kritisch beurteilt, den Abbau der amber box-Subventionen durch eine Ausweitung von blue box- bzw. green box-Subventionen zu kompensieren. Die **Tendenz einer Subventionsumwandlung** ist durch Berechnungen der OECD statistisch gut belegt⁷⁾ und so mehrten sich die Forderungen, die darauf abzielen, künftig derartige Umwidmungen von Finanzmitteln zu verhindern.

Dieser Ruf gewinnt umso mehr Berechtigung, als die während der Uruguay-Runde vorgenommene Aufteilung der Subventionen (in amber, blue, green boxes) politisch determiniert war. Spätere, ökonomisch fundierte Überlegungen und empirische Untersuchungen legen indessen den Schluss nahe, dass die angeblich handelsneutralen Maßnahmen den Welthandel mit Agrarerzeugnissen in Wirklichkeit doch stärker negativ beeinflussen als in der Uruguay-Runde unterstellt.

Die Frage, ob und inwieweit nun eine Neubewertung der blue box- und green box-Maßnahmen stattfinden wird, könnte allerdings angesichts des sich regenden Widerstandes erneut weniger durch ökonomische Argumente als durch agrarpolitische Allianzen und taktischen Interessenausgleich entschieden werden. Für ein größeres Gewicht ökonomischer Argumente spricht indessen, dass bei Staaten, die unter Wettbewerbsverzerrungen leiden, die Entschlossenheit, spürbare Erleichterungen durchzusetzen, deutlich zugenommen hat. Kompromisse werden zwar auch diesmal wieder am Ende der Verhandlungen stehen, aber sie werden den „Protektionisten“ unter den WTO-Mitglie-

dern zumindest einen höheren Preis abverlangen als früher.

1.3.4 Unterschiedliche Interessen

Die synoptische Darstellung (Tabelle 1.3) der Ausgangspositionen ausgewählter Länder(gruppen) in den anstehenden WTO-Verhandlungen lässt sowohl sich überschneidende als auch gegensätzliche Interessen erkennen⁸⁾. Die wohl wichtigste Interessengleichheit liegt in der Übereinstimmung aller Länder, dass die Liberalisierung der nationalen Agrarpolitiken und des internationalen Agrarhandels mit dem begonnenen Abbau von Zöllen, Subventionen und anderen Verzerrungen des Wettbewerbs weitergehen soll. Einigkeit herrscht auch darüber, dass WTO-Mitglieder, die sich als Entwicklungsländer einschätzen, zumindest während des (für sie längeren) Anpassungsprozesses Sonderrechte genießen sollen. Einzelheiten der Liberalisierung sind gleichwohl strittig: Über die Breite und Schnelligkeit des Zoll- und Subventionsabbaus wird ebenso hart verhandelt werden wie über das Verfahren und das zu erreichende Endniveau. Dies braucht hier nicht in Einzelheiten dargestellt zu werden. Interessanter erscheint es, auf Forderungen, Koalitionen und Gegensätze einzugehen, die in der Tabelle nur unvollständig oder gar nicht erwähnt werden konnten.

Marktzugang: Die EU hat bisher zwar Bereitschaft bekundet, über eine weitere Öffnung des Binnenmarktes zu verhandeln, konkrete Vorschläge aber noch nicht gemacht. Im Gegensatz zu anderen WTO-Mitgliedern legt die EU besonderen Wert darauf, dass Marktzugang nicht auf Zolltarife und Zollquoten beschränkt bleibt, sondern nicht-tarifäre Probleme einschließt. Hierzu gehören nach EU-Auffassung nicht nur sanitäre und phytosanitäre Fragen (SPS-Abkommen), sondern auch Fragen des Verbraucherschutzes (vorbeugender Gesundheitsschutz ebenso wie Verbraucherinformation durch eindeutige und verlässliche Produkt- und Herkunftsbezeichnungen). Mit diesem Themenkomplex versucht die EU, Probleme in die Verhandlungen einzubringen, die international (teilweise sogar EU-intern) kontrovers beurteilt werden und daher vermutlich manchen Zündstoff bieten. Die Forderungen anderer WTO-Mitglieder scheinen sich diesbezüglich stärker auf Zollabbau, Zollquoten, Staatshandelsunternehmen (STE) und mögliche Erleichterungen für Entwicklungsländer zu konzentrieren.

Exportwettbewerb: In der Absicht, Exportsubventionen bis zur deren völligen Beseitigung abzubauen, stimmen nach vorliegenden Informationen alle WTO-Mitglieder überein. Demnach dürfte es in den Verhandlungen im wesentlichen um die Geschwindigkeit des Abbaus gehen. Seitens der EU wird die Reduktion bei Exportsubventionen allerdings von Fortschritten bei der Verringerung aller anderen Formen staatlicher Exportförderung und der Aktivität staatlicher Handelsunternehmen (STE) abhängig gemacht. Bezüglich der Ächtung von Exportkrediten werden die USA wohl eher hinhaltend taktieren, und Staaten, die gewohnt sind, ihre Agrarexporte über monopolähnliche Einrichtungen abzuwickeln, werden deren Auflösung kaum forcieren. Bei der Vergabe von Nahrungsmittelhilfe gehört die EU zu den Befürwortern einer strikten Trennung von humanitären und kommerziellen Gesichtspunkten, während

7) Trotz des Rückgangs der amber box Subventionen, sind die PSE-Summen in den letzten Jahren stark angestiegen (OECD, 2000b).

8) Die Darstellung stützt sich im Wesentlichen auf die an das Committee on Agriculture gerichteten Dokumente der WTO-Mitglieder. Sie sind unter dem Kennzeichen G/AG/NG/W/.. fortlaufend nummeriert und können aus dem Internet (<http://www.wto.org>) heruntergeladen werden. Sie werden hier kurz unter der Buchstaben-Ziffern-Kombination (W..) zitiert.

insbesondere für die USA eine Verquickung der beiden nicht ungewöhnlich ist.

Stützung der Landwirtschaft: Bemerkenswert ist die Feststellung der EU, dass ungeachtet der grundsätzlichen Bereitschaft zum Subventionsabbau die Notwendigkeit einer langfristigen Stützung der Landwirtschaft betont wird. Das impliziert die Forderung nach internationaler Tolerierung von Maßnahmen, die den Wettbewerb relativ wenig verzerren, d.h. nach grundsätzlicher Akzeptanz von green box und blue box. Diese Haltung wird von Ländern wie Norwegen, Schweiz, Japan und Korea gestützt, stößt jedoch bei der Cairns-Gruppe auf entschiedene Ablehnung. Die USA scheinen diesbezüglich eine mittlere Position einzunehmen, indem sie für die weniger wettbewerbsverzerrenden Subventionen ein Niveau vorschlagen, das nach Ablauf einer mehrjährigen Anpassungsphase in keinem Land einen

bestimmten, einheitlichen Prozentsatz des Wertes der Agrarproduktion überschreiten soll. Diesem Vorschlag kommt die sog. Kuba-Gruppe nahe, wenn diese auch verschiedene Erleichterungen für Entwicklungsländer impliziert sehen möchte.

Eine von Ungarn angeführte Gruppe von Transformationsländern macht auf die besonderen Schwierigkeiten aufmerksam, die sich durch Kapitalmangel und inflationäre Entwertung von Subventionen ergeben und fordert entsprechende Erleichterungen. So sollten Transformationsländer von Kürzungen der Investitionshilfen und allgemein verfügbarer Betriebsmittelsubventionen ebenso ausgenommen werden wie von Einschnitten bei der Kapitalverbilligung, um diesen Ländern den Aufbau einer marktorientierten Landwirtschaft zu erleichtern (W56).

Tabelle 1.2: **Synoptische Darstellung der Ausgangspositionen ausgewählter Länder in den WTO-Verhandlungen von 2001**

Länder(-gruppe)	Marktzugang (Market Access)	Exportwettbewerb (Export Competition)
Europäische Union	Bereitschaft, über Verbesserungen im Marktzugang zu verhandeln (W3) Forderung nach Fortschritten bei nicht-tarifären Problemen des Marktzugangs und des Verbraucherschutzes (z.B. durch Produkt- und Herkunftsbezeichnungen) (W18) Anspruch auf geeignete Maßnahmen zur Sicherung der multifunktionalen Rolle der Landwirtschaft in einem liberalisierten Agrarhandelsumfeld (W3)	Bereitschaft zu weiterem Abbau der Exportsubventionen unter der Bedingung, dass auch über alle anderen Formen staatlicher Exportförderung (z.B. Exportkredite, Zinsverbilligung, Refinanzierung, Zuschüsse etc.) verhandelt wird (W34) Vergabe von Nahrungsmittelhilfe nur noch kostenfrei für die Empfängerländer und ohne Bindung an kommerzielle Lieferungen (W34)
USA	Verringerung bzw. Beseitigung der Zolltarifunterschiede zwischen den Ländern; Abbau der Zolleskalation; Gewährleistung tatsächlicher Marktzugangsmöglichkeiten für alle Produkte in allen Ländern (W15) stufenweise Verringerung bzw. Beseitigung aller Zölle, auch innerhalb von Zollquoten (W15) Ausweitung der Zollquoten; Verbesserung der Quotenverwaltung und bessere Ausnutzung (W15) Abschaffung exklusiver Importrechte von STEs; Steigerung der Transparenz der Tätigkeit von STEs (W15)	Forderung nach völliger Beseitigung der Exportsubventionen durch schrittweisen Abbau (W15) Forderung nach Beendigung der exklusiven Exportrechte von STEs; Einführung einer umfassenden Berichtspflicht der STEs gegenüber der WTO; Streichung aller staatlichen Zuschüsse oder Garantien an STEs (W15) Forderung nach einem generellen Verbot von Exportabgaben (W15) Einleitung von Verhandlungen im Rahmen der OECD über Exportkredite; Verpflichtung der kreditgebenden Staaten auf gemeinsame Regeln (W15)
Cairns-Gruppe (Argentinien, Australien, Bolivien, Brasilien, Kanada, Chile, Kolumbien, Costa-Rica, Fidji, Guatemala, Indonesien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, Philippinen, Süd Afrika, Thailand, Uruguay)	Einschneidende, formelgestützte Verringerung aller Zölle, insbesondere Einebnung von Spitzenzöllen und Beseitigung der Zolleskalation; Zieljahr, Höchst- und Endniveaus verhandelbar; Verbesserung der Transparenz der Zollregime auf Basis von Wertzöllen (W54) wesentliche Ausweitung und transparente Verwaltung der Zollquoten auf der Grundlage vereinbarter Regeln (W54) Aufhebung der Sicherheitsklausel nach Artikel 5 AoA (W 54)	Forderung nach Beseitigung und Verbot aller Formen von Exportsubventionen; stufenweiser Abbau ausgehend von den für 2001 gebundenen Höchstbeträgen, Reduktion im 1. Jahr um mindestens 50 %, Zeitpunkt der völligen Abschaffung verhandelbar (W11) Forderung nach verschärften Regeln gegen Einsatz alternativer Formen der Exportstützung (wie z.B. Exportkredite, Kreditgarantien, Versicherungen, nicht-kommerzielle Transaktionen) (W11)
Kuba-Gruppe „Like-minded Group“ (Kuba, Dominikanische Republik, El Salvador, Honduras, Indien, Kenia, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka, Uganda, Simbabwe)	Forderung nach genereller Freistellung der EL; Liberalisierung nur soweit EL dies selbst befürworten; Möglichkeit für EL, ihre Zölle eigenen Anforderungen entsprechend neu festzusetzen und dabei auch anzuhellen (W13) Forderung nach (auf Seiten der IL) beschleunigtem Abbau von Spitzenzöllen und Zolleskalation (W13); Zollabbau nach Maßgabe des gewogenen Mittelwerts aller Zollpositionen; Vereinfachung der Verwaltung von Zollquoten; einheitliche Berechnung des Mindestmarktzugangs (Basisperiode, Aggregationsniveau); bei Existenz von Zollquoten Verbot von Einfuhren außerhalb der Quoten vor deren vollständiger Ausschöpfung; regelmäßige Ausweitung der Zollquoten zugunsten der EL; leichter Quotenzugang für neu hinzukommende EL (W37)	Forderung nach Verbot jeder Art von Dumping und sofortiger restloser Beseitigung jeder Form von Exportsubvention durch IL (W13) noch Marktzugang: Forderung nach (auf Seiten der IL) zollfreier Einfuhr verarbeiteter tropischer Produkte; Vereinfachung der Zollstrukturen und Umwandlung aller Stückzölle in Wertzölle (W37) Forderung nach Ausschluss der IL von der Sicherheitsklausel und deren Öffnung für alle EL bei Preisverfall oder exzessiver Einfuhr (W13)
Abkürzungen siehe Fortsetzung		

Fortsetzung Tabelle 1.2

Länder(-gruppe)	Stützung der Landwirtschaft (Domestic Support)	Sonderregelungen für EL (Special and Differentiated Treatment)
Europäische Union	Notwendigkeit der Stützung der Landwirtschaft wird unterstrichen (W17) Forderung nach Beibehaltung von blue box und green box und dauerhaftem Bestandsschutz für beide; Bereitschaft zur Fortsetzung des Abbaus der amber box-Subventionen (W17)	Bereitschaft der EU, gemeinsam mit anderen IL sämtlichen Produkten der am wenigsten entwickelten Länder zoll- und quotenfreien Marktzugang zu gewähren (W3)
USA	Vorschlag einer kriteriengestützten Unterscheidung nur von zwei Kategorien von inländischen Subventionen: höchstens minimal produktions- oder handelswirksame Subventionen (1. Kategorie) sollen auf Dauer erlaubt sein, alle anderen Subventionen (2. Kategorie) sollen innerhalb einer festgesetzten Frist auf einen für alle Länder gleichen Prozentsatz des Gesamtwerts der landwirtschaftlichen Produktion abgebaut werden (W15) laufende Überprüfung der Kriterien, die zur Einteilung der Subventionen nach ihrer Produktions- bzw. Handelswirksamkeit herangezogen werden (W15)	Besondere Berücksichtigung der für EL wichtigen Produkte beim Marktzugang (Zollabbau); Sondervorteile für die am wenigsten entwickelten Länder; Entwicklung spezieller Kriterien bei der Auswahl von Subventionen, die für die Entwicklung der EL (d.h. für Investitionen, Infrastruktur, inländische Vermarktung etc.) wichtig sind und die von der Abbaupflichtung freigestellt werden (W15) Intensivierung der technischen Entwicklungshilfe durch staatliche und nicht-staatliche Stellen (W15) Verbesserung der Ernährungssicherheit durch die Gesamtheit der vorgeschlagenen Maßnahmen (W15)
Cairns-Gruppe (Argentinien, Australien, Bolivien, Brasilien, Kanada, Chile, Kolumbien, Costa-Rica, Fidji, Guatemala, Indonesien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, Philippinen, Süd Afrika, Thailand, Uruguay)	Beseitigung und Verbot aller AMS-Subventionen (amber box und blue box); Zieljahr verhandelbar; Abbau auf niedriger Aggregationsstufe, im 1. Jahr um mindestens 50 % (W35)	Vorrechte der EL bei green box-Subventionen; Erleichterungen bei Abbaupflichtungen für AMS-Subventionen (W35) Verstärkter Zollabbau der IL für Produkte aus EL; Begünstigung der EL bei der Verwaltung von Zollquoten; Beibehaltung der Sicherheitsklausel für EL (W54) verstärkte technische Hilfe und Förderung für ländliche Entwicklung und Sicherung der Ernährung (W35)
Kuba-Gruppe „Like-minded Group“ (Kuba, Dominikanische Republik, El Salvador, Honduras, Indien, Kenia, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka, Uganda, Simbabwe)	Forderung nach Zusammenfassung aller inländischen Subventionen (Abschaffung der boxes) bei Zulassung eines Subventionsniveaus von 10-15 % des Produktionswerts und einem Verbot ab 15 %; größere Flexibilität für EL (W14) Forderung nach Beendigung der bisherigen Friedenspflicht (blue box, green box); Friedenspflicht nur noch zugunsten der EL (Maßnahmen zur Verbesserung der Ernährungssicherheit, der Beschäftigung auf dem Lande und der Produktionskapazität) (W14) Forderung nach Sonderkonzessionen für EL (u.a. Freistellung vom Subventionsabbau; Anhebung der De-minimis Grenzen von 10 % auf 20 %) (W13) Forderung nach Abbau und Deckelung aller Agrarsubventionen der IL (W14)	Weitreichende Forderungen nach Sonderrechten und Freistellung von Liberalisierung (vgl. Ausführungen unter den Rubriken Marktzugang, Exportwettbewerb und Stützung der Landwirtschaft)

AMS = Gesamtbetrag der im Inland wirksamen Agrarsubventionen; AoA = Abkommen über Landwirtschaft; EL = Entwicklungsländer; IL = Industrieländer; STE = staatliche Handelsunternehmen; (W..) = verkürzte Bezeichnung des jeweils relevanten WTO-Dokuments (vgl. Quelle).
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der WTO-Dokumente G/AG/NG/W1-55 (<http://www.wto.org>)

Zur Begründung des von ihnen vorgeschlagenen radikalen Abbaus der Agrarprotektion weisen die Cairns-Länder darauf hin, dass unter den 30 WTO-Mitgliedern, die überhaupt das Recht hätten, ihre Landwirtschaft in nennenswertem Umfang („above *de-minimis* levels“) zu stützen, vor allem drei Länder ihre Landwirtschaft ganz massiv subventionieren: So sei es der EU, den USA und Japan selbst nach Erfüllung aller Abbaupflichtungen noch immer erlaubt, im Rahmen der amber box jährlich zusammen 110 Mrd. US-\$ für ihre Landwirtschaft aufzuwenden – zusätzlich der durch keinen WTO-Beschluss begrenzten Mittel, über die sie in green box und blue box verfügen (W35).

Sonderregelungen zugunsten der Entwicklungsländer: Mit ihrem Angebot, gemeinsam mit anderen Industrieländern alle Produkte (außer Drogen und Waffen) der am wenigsten entwickelten Länder zollfrei und ohne Mengen-

begrenzung importieren zu wollen⁹), hat die EU anderen Industrieländern ein Beispiel gegeben und zugleich nach Art einer Good will-Aktion versucht, unter den Entwicklungsländern um Verständnis für andere EU-Anliegen zu werben. Im Gegensatz dazu ist das Angebot vermehrter und verbesserter technischer Entwicklungshilfe durch die USA und die Industriestaaten der Cairns-Gruppe von Entwicklungsländern eher als unzureichend (weil wenig wirksam) kritisiert worden. Die Entwicklungsländer ihrerseits scheinen sich in dem Verlangen nach weitreichender Liberalisierung seitens der Industrieländer und Zugeständnissen beim Einsatz protektionistischer Maßnahmen zum Zweck der Entwicklung der eigenen Landwirtschaft zu treffen. Nach

⁹ Nach den Vorstellungen der EU sollen einige „sensible“ Agrarprodukte (wie z.B. Zucker; vgl. hierzu Abschnitt 3 in diesem Heft) allerdings erst nach einer mehrjährigen Übergangsfrist freien Marktzugang erhalten.

ihren Vorstellungen sollte auch die Anwendung einer Schutzklausel (Special Safeguard) bei Preisverfall und Importdruck allein den Entwicklungsländern vorbehalten bleiben.

Bei der Forderung nach **Anerkennung verbindlicher Tierschutzregeln** argumentiert die EU, dass in der EU geltende anspruchsvollere Tierschutzstandards höhere Produktionskosten verursachen, als dies in manchen Lieferländern bei niedrigeren Standards der Fall sei. Daraus resultierende Wettbewerbsverzerrungen sollten durch international verbindliche Regeln für die Haltung von Nutztieren vermieden werden. Wenn das nicht erreichbar sei, müsse zumindest eine Kennzeichnung von Nahrungsmitteln aus artgerechter Tierhaltung und/oder eine Kompensation der höheren Produktionskosten erlaubt sein (W19). Der Kritik aus Kreisen der Entwicklungsländer, für sie müsse die Wohlfahrt ihrer Bevölkerung (human welfare) Vorrang haben vor der ihres Viehs (animal welfare), auch sei die WTO eine Handels- und keine Tierschutzorganisation (W43), ist von der EU entgegengehalten worden, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen in erster Linie Länder mit Intensivhaltungen, typischerweise also andere Industrieländer betreffen (W24)¹⁰). Einige Cairns-Länder weigern sich schlicht, „von Leuten, die Enten und Gänse stopfen“, verbindliche Tierschutzregeln zu akzeptieren.

Mit der Forderung nach **internationaler Anerkennung und Schutz spezieller Eigenschaften von Qualitätserzeugnissen (quality food specificity)** möchte die EU die Wettbewerbsbedingungen sowie den Verbraucher- und Markenschutz im Handel mit Qualitätsnahrungsmitteln verbessern (W18). Die Bezeichnungen regionaler bzw. auf traditionelle Art hergestellter Produkte seien für die Erzeuger ein Kapitalwert und für die Verbraucher eine Gewähr bei der Konsumwahl. Die Produktbezeichnungen seien daher schützenswert und dieser Schutz notwendiger Bestandteil der Sicherung des Marktzugangs (zu dieser Problematik vgl. z.B. BECKER, 2000). Mit dem Hinweis, dass der Schutz letztlich auch im Interesse vieler Entwicklungsländer liege, die diesbezüglich über ein ungenutztes Potenzial an Nahrungsmittelspezialitäten verfügten, hat die EU versucht, für ihren Vorschlag zu werben und den Widerstand mancher Industrieländer zu relativieren.

Australien sieht mit der EU-Forderung die grundsätzliche Frage gestellt, welchen Regelungen der Welthandel unterworfen werden dürfe und welchen nicht. Zweifelsfrei wichtig sei der Schutz der Verbraucher vor Täuschung und Irreführung sowie vor schädlichen und gefährlichen Waren, daneben sei aber auch die Freiheit der Produktauswahl und ein breites Angebot in- und ausländischer Güter schützenswert. Dagegen seien Anbieter von Nahrungsmitteln den gleichen Regeln zu unterwerfen wie die Anbieter anderer Waren. Diese Regeln seien durch internationales Recht hin-

reichend definiert¹¹). Australische Erfahrung sei es, dass die EU, nachdem sie sich in der Frage der Herkunftsbezeichnungen für Wein durchgesetzt habe, nun sogar die Verwendung der Bezeichnungen „sweet“, „dry“ und „fruity“ auf Etiketten australischer Weine verhindern wolle. In diesem Sinne sei der Wunsch nach besonderer Anerkennung von quality food specificity nichts anderes als der Versuch unlauterer Wettbewerbsbeschränkung und ungerechtfertigter Einschränkung der Entscheidungsfreiheit der Verbraucher, dem sich Australien entschieden widersetze (W41).

Unter dem Begriff **nicht-handelsbezogene Anliegen (non-trade concerns, NTCs)** hat eine Gruppe von 24 Ländern¹²) unter maßgeblicher Beteiligung der EU eine ganze Reihe von Themen zur Verhandlungen vorgeschlagen, die zuvor während einer Konferenz¹³) in Norwegen – aus Sicht sowohl der Industrieländer als auch der Entwicklungsländer – diskutiert worden waren. Diese Themen betreffen die Sonderstellung und Multifunktionalität der Landwirtschaft, den Beitrag der Landwirtschaft zur ländlichen Entwicklung, Nahrungsmittelsicherheit, natürliche und kulturelle Vielfalt sowie das Anliegen, in der nationalen Politik flexibel auf handelsferne Anliegen eingehen zu können (W36).

Bezüglich einer Anerkennung der **Multifunktionalität der Landwirtschaft** geht es der Gruppe darum durchzusetzen, dass die Landwirtschaft nicht durch Handelsliberalisierung ihrer Fähigkeit beraubt wird, öffentliche Güter bereitzustellen. Das heißt, die möglichst handelsneutrale – notfalls aber auch den Wettbewerb direkt verzerrende – Ausrichtung eines finanziellen Entgelts für die Erbringung erwünschter externer Leistungen der Landwirtschaft soll für WTO-konform erklärt und vor rechtlichen Schritten und Retorsionsmaßnahmen seitens anderer WTO-Mitglieder geschützt werden. Das Spektrum möglicher externer Leistungen, die im Zuge regulärer Agrarproduktion erbracht werden, ist allerdings äußerst vielfältig und die Festlegung von Kompensationen wäre – ohne unvertretbar hohen Aufwand zu treiben – weitgehend eine Ermessensfrage. Neue Wettbewerbsverzerrungen als Folge derart begründeter Zahlungen könnten im nationalen wie internationalen Rahmen nicht ausgeschlossen werden. Dies erklärt, warum der gesamte Problembereich der Multifunktionalität („the disputed and detestable m-word“; W82) vor allem von anderen großen Agrarexportländern und von vielen Entwicklungsländern sehr kritisch betrachtet wird und im Grunde als eine „Erfindung“ der EU (und anderer wohlhabender Industrieländer) angesehen wird, die nur dazu diene, die gewohnte Subventionierung der Landwirtschaft mit neuer Begründung fortsetzen zu können.

Als ein entschiedener Befürworter des Multifunktionalitätsanspruchs hat Norwegen darauf verwiesen, dass insbesondere Länder mit geringem Produktionspotenzial und ungünstigen Produktionsbedingungen in der Lage sein müssten, ihre landwirtschaftliche Produktion beispielsweise im Hinblick auf verbesserte Nahrungsmittelsicherheit und

10) In diesem Zusammenhang sind die Einschränkungen nicht uninteressant, die bereits aufgrund sanitärer und phytosanitärer Bestimmungen (SPS-Abkommen) wirksam sind. So dürften beispielsweise von den 135 WTO-Mitgliedern immerhin 15 Länder die EU mit frischem, gekühltem oder gefrorenem Geflügelfleisch beliefern, nur fünf Länder seien für den Export in die USA zugelassen, ein Land für Kanada, aber kein einziges für Australien. – Das Beispiel ist im Dokument G/AG/NG/W/37 aus einem Beitrag zitiert worden, den ROBERTS, ORDEN, JOSLING zur WTO/World Bank Conference on Agriculture and the New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations am 1./2. Oktober 1999 in Genf unter dem Titel „WTO Disciplines on Technical Barriers to Agricultural Trade: Progress, Prospects and Implications for Developing Countries“ vorgestellt hatten.

11) Herkunftsbezeichnungen durch GATT Art. 20; Produktstandards durch TBT Art. 2.2; Schutz des geistigen Eigentums durch das TRIPS-Abkommen

12) Barbados, Burundi, Zypern, Tschechien, Estland, Europäische Union, Fidji, Island, Israel, Japan, Korea, Litauen, Liechtenstein, Malta, Mauritius, Mongolei, Norwegen, Polen, Rumänien, Santa Lucia, Slowakische Republik, Slowenien, Trinidad und Tobago.

13) Conference on Non-Trade Concerns in Agriculture in Ullensvang, Norway, on 1-4 July 2000.

ländliche Entwicklung zu schützen. Dies sei langfristig nur zu erreichen, wenn die Erzeuger rentabel wirtschaften könnten, daher seien die zu ergreifenden Maßnahmen notwendigerweise produktionsgebunden und bislang nicht green box-konform. Der daraus entstehende Konflikt zwischen handelspolitischen Interessen der einen und nicht-handelsbezogenen Anliegen der anderen dürfe nicht einseitig zu Lasten der letzteren gelöst werden (W77).

Auch Australien erkennt an, dass wohl jeder Staat in seiner Agrarpolitik wichtige nicht-handelsbezogene Anliegen verfolgt, und bestreitet keinem das Recht, dies zu tun. Australien verlangt jedoch, dass in Verfolgung solcher Anliegen keine Wettbewerb und Handel verzerrenden Maßnahmen ergriffen werden. Die Behauptung der Gegenseite, dass Multifunktionalität der Landwirtschaft nur mittels preispolitischer Maßnahmen dauerhaft gesichert werden könne, wird als irrig zurückgewiesen: Es ist nicht nur möglich, sondern nachweisbar viel effizienter, dieses Ziel statt über hohe Erzeugerpreise mit direkt wirksamen, von der Produktion entkoppelten und (möglichst) handelsneutralen Mitteln (wie z.B. Direktzahlungen) zu verfolgen. Außerdem liegt ein klassischer Fall von „beggar thy neighbour“-Politik vor, wenn reiche Industrieländer ihre agrarpolitischen Ziele zu erreichen suchen, indem sie ärmere Länder diskriminieren und belasten (W59).

Während also die eine Seite (die EU, Norwegen, Polen, die Schweiz, Japan u.a.) allgemeine Rücksichtnahme auf dauerhafte Wettbewerbsverzerrungen zugunsten eigener nicht-handelsbezogener Anliegen verlangt, wird von der anderen Seite (der Cairns-Gruppe u.a.) unter Hinweis auf Artikel 20 AoA klar gestellt, dass es bei den anstehenden Verhandlungen um einen wesentlichen und fortschreitenden Abbau der Agrarprotektion in den drei Bereichen Marktzugang, Exportwettbewerb und inländische Stützung geht. Dabei seien nicht-handelsbezogene Anliegen durchaus legitim und in den Verhandlungen „zu berücksichtigen“, sie seien aber kein Verhandlungsgegenstand, sondern bezüglich der agrarpolitischen Maßnahmen den allgemeinen Grundsätzen (wie z.B. Nichtdiskriminierung, Protektionsabbau) unterworfen.

Angesichts der gereizten Stimmung, die von Anfang an bei der vorbereitenden Diskussion nicht-handelsbezogener

Anliegen herrschte, ist zu erwarten, dass dieses Thema auch in den eigentlichen Verhandlungen einen Hauptstreitpunkt darstellen wird.

Literaturverzeichnis

- AMAD (Agricultural Market Access Database) <http://www.amad.org>
- Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (2000): <http://www.uni-kiel.de:8080/ifw/pub/konjunkt.htm>
- BECKER, T. (2000): Rechtlicher Schutz und staatliche Absatzförderung für Agrarprodukte und Lebensmittel auf dem Prüfstand. – Agrarwirtschaft 49, S. 418-428.
- Deutscher Bauernverband, Pressemitteilungen <http://www.agranet.de>
- DIAZ-BONILLA, E. (2000): Point of View: WTO struggles in Seattle. IFPRI Newsletter: Research Perspectives. Vol. 22, No. 1
- Deutscher Bauernverband, Pressemitteilungen <http://www.agranet.de>
- EU-Kommission (2000a): Strategiepapier zur Erweiterung – Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt. http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/index.htm
- EU-Kommission (2000b): Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt. <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/estonia/index.htm>
- EU-Kommission (2000c): Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt. <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/europa.eu.int/comm/enlargement/poland/index.htm>
- EU-Kommission (2000d): Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt. <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/czech/index.htm>
- EU-Kommission (2000e): Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Ungarns auf dem Weg zum Beitritt. <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/index.htm>
- GABBERT, S. (2000): Ernährungssicherung durch Nahrungsmittelhilfe? Agrarwirtschaft, Sh. Nr.167. Bergen/Dumme.
- MANEGOLD D. (2000): Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1999. Agrarwirtschaft 49, Nr. 1, S. 2-14.
- MANEGOLD D.; KLEINHANSS, W.; OSTERBURG, B. (2000): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die deutsche Landwirtschaft. Braunschweig.
- OECD (2000a): Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies. Paris.
- OECD (2000b): Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation. Paris.
- OECD (2000c): A matrix approach to evaluating policy: preliminary findings from the Policy Evaluation Matrix (PEM) pilot studies of crop policy in the EU, the US, Canada and Mexico. Paris.
- SKULLY, D. (2000): Five Years of Tariff-Rate Quotas – A status report. Agricultural Outlook, Nr. 11, S. 22-25.