

Quo vadis – agricultura?

Martin Maria KRACHLER

Zusammenfassung

Die GATT - Uruguay Runde, die mit dem Abkommen von Marrakesch abgeschlossen wurde, bedeutete starke Veränderungen für die Landwirtschaft, die in der GAP-Reform 1992 und in der AGENDA 2000 ihren Niederschlag fanden. Im November 1999 begann die aktuelle Runde, die zu weiteren Liberalisierungen im Agrarbereich führen wird. Ziel dieses Beitrages ist es, die Positionen der Global-Players (USA, EU, CAIRNS-Gruppe, DC's) darzustellen und daraus resultierende Zukunftsszenarien für die EU - Landwirtschaft, vor allem aber auch über die möglichen Auswirkungen auf den Agrarsektor und seine Multifunktionalität in Österreich zu entwickeln.

Schlagwörter: Multifunktionalität, GATT/WTO, Landwirtschaft, Agenda 2000

Summary

The GATT - Uruguay round, which was concluded with the Agreement of Marrakesch, meant important changes for agriculture, which were reflected in CAP-reform of 1992 as well as in the Agenda 2000. In November 1999 the actual round has started in Seattle (USA), which will lead to further liberalisation in the agricultural sector. The objective of this contribution is to portray the positions of the „Global - Players“ (US; CAIRNS-Group, EU, DC's) and to develop possible effects on consequences for EU-agriculture as well as, especially on the agricultural sector and its multifunctional role in Austria.

Keywords: multifunctionality, GATT/WTO, agriculture, Agenda 2000

1. Einleitung - Problemstellung

Jahrtausende lange herrschte eine Kreislaufwirtschaft, die nicht nur durch lokale Produktion, Vermarktung und Konsumtion bedingt war, sondern sich auch wegen des Fehlens transportabler und damit gehandelter Betriebsmitteln einstellte. Erst durch die Erforschung der chemisch-physikalischen, physiologischen und biologischen Grundlagen und der Erkenntnisse von Justus von Liebig war der Wandel zur heu-

tigen, vom Einsatz fossiler Stoffe gekennzeichneten Landwirtschaft möglich. Allerdings war die Rasan- und Intensität dieser Entwicklung nur durch die gleichzeitige Industrialisierung und Revolution im Infrastruktur- und Transportbereich möglich. Trotz entsprechender Produktionssteigerungen leiden zur Zeit 800 Millionen Menschen an Unterernährung oder akutem Hunger (FAO 1996). Mitte der 80iger Jahre des vorigen Jahrhunderts löste staatlich gestützte Überschussentsorgung auf dem Weltmarkt einen extremen Preisverfall lagerfähiger und stapelbarer Agrarprodukte („bulkproducts“) aus. Hervorgerufen wurde dies auch durch die Abschottung der nationalen Märkte sowie interne Preisstützungen und Exporterstattungen.

Im Rahmen des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) einigte man sich, auch die Landwirtschaft in die Handelsgespräche des internationalen Warenverkehrs einzubeziehen. Im September 1986 wurde die sogenannte Uruguay-Runde durch eine GATT-Ministerkonferenz eröffnet. Diese endete nach mehr als 2500 Verhandlungstagen mit der Unterzeichnung des sogenannten Marrakesch-Abkommens vom 15. 4. 1994. Mit diesem Abkommen wurde auch die Welthandelsorganisation WTO (World Trade Organization) gegründet, in die das GATT mit 1. 1. 1995 übergeführt wurde. Im Unterschied zum GATT besitzt die WTO die Kompetenz, Handelsstreitigkeiten mit Hilfe eines definierten Streitschlichtungsverfahrens abzuwickeln und Sanktionen durchzusetzen.

Ergebnis der Uruguay-Runde und seither Leitbild der WTO sind:

- Handelsliberalisierung durch Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen. Zu letzteren zählen auch Umwelt- und Verbraucherschutzmaßnahmen wie Einfuhrverbote, Kennzeichnungspflichten, gesundheitsrelevante, hygienische und ökologische Standards, wenn sie - nach Ansicht der WTO - den freien Warenverkehr behindern.
- Gleichbehandlung importierter und im eigenen Land produzierter Waren.
- Gleichbehandlung der Handelspartner; Zoll- und Handelsvorteile, auf die sich zwei Handelspartner einigen, müssen auch allen anderen WTO-Mitgliedern eingeräumt werden.

Im sogenannten Agreement on Agriculture (AoA), das Resultat der Uruguay-Runde im Agrarbereich, geht es vor allem um drei Bereiche: Marktzugang, Exportsubventionen und Interne Subventionen.

1.1 Marktzugang

Im Artikel 4 des AoA ist die Umwandlung sämtlicher Nichttarifärer Handelshemmnisse (NTH) in gebundene Zölle geregelt. Diese Zölle mussten während der Implementierungsphase (1995-2000) im Durchschnitt um 36% gesenkt werden, bei einer Mindestrate von 15% (gegenüber dem Stand des Zeitraumes 1986-1988).

1.2 Exportsubventionen

Diese mussten bis zum Jahr 2000 dem Wert nach um 36% und der Menge nach um 21% gesenkt werden. Als Referenzzeitraum gilt für die meisten Länder der Durchschnitt der Jahre 1986 bis 1990.

1.3 Interne Subventionen

Diese waren bis zum Jahr 2000 in Industrieländern um 20% und in Entwicklungsländern bis 2004 um 13,3% abzubauen. Ab nun werden alle staatlichen Ausgaben oder der Verzicht auf Einnahmen sowie die Differenz zwischen internen Garantiepreisen und Weltmarktpreisen als interne Subvention bewertet. Um die verschiedenen Formen der Unterstützung unterscheiden zu können, wurden sie in sogenannte Boxes eingeteilt: „Green Box“ (nicht oder nur gering handelsverzerrende Maßnahmen), „Blue Box“, (Direktzahlungen, im Rahmen von produktionsbeschränkenden Maßnahmen) und „Amber Box“ (alles andere), diese unterliegen dem Reduktionszwang. Die „de-minimis-Regel“ allerdings regelt eine Ausnahme vom Reduktionszwang. Reduktionen müssen dann nicht erfolgen, wenn der Wert der Zahlungen 5% des gesamten inländischen Produktionswertes nicht übersteigt.

Ein Aspekt, der vor allem vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit von Bedeutung ist, betrifft die Multifunktionalität (MF) der Land- und Forstwirtschaft, also die Summe der positiven und negativen Effekte, die durch die Landbewirtschaftung entweder an die Produktionsfunktion gekoppelt oder unabhängig von dieser generiert, von der Gesellschaft nachgefragt, aber vom Markt nur zum Teil oder überwiegend nicht honoriert werden (ÖVAF, Wien, 2000). Die Land- und Forstwirtschaft erbringt Leistungen, die ökologische, soziale, kulturelle und Raumfunktionen darstellen, die gesellschaftlich gewünscht und gefordert, jedoch zur Zeit nicht abgegolten werden. Im Gegensatz zu den positiven externen Effekten, werden die negativen bereits gemäß dem Verursacherprinzip (Polluter Pays Principle) internalisiert und durch entsprechende Maßnahmen hintangehalten. Dies trifft nicht auf alle

WTO-Mitglieder zu, jene die dies nicht tun, verschaffen ihren Produzenten Kostenvorteile. Im Teil XII, Artikel 20, des AoA wird von den „Non Trade Concerns“ (NTC) als berechtigten Anliegen der WTO-Mitgliedstaaten gesprochen. Unter diesen NTC's versteht man: Versorgungssicherheit, ökologische Sicherheit sowie Sicherung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit ländlicher Räume. Es ist Aufgabe der WTO-Verhandlungen, sich über die Bereiche der MF zu einigen, die unter die NTC's fallen.

Die MF der Land- und Forstwirtschaft ist dem Prinzip der Nachhaltigkeit zuzurechnen, zudem sich die meisten WTO-Mitglieder durch Unterzeichnung der Deklaration von Rio 1992 verpflichtet haben (UNCED). Auch im Rahmen der OECD-Ministerkonferenz im März 1998 in Paris wurde die MF der Landwirtschaft anerkannt. Vom EU-Ministerrat wurde eine Strategie zur Integrierung der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in die gemeinsame Agrarpolitik festgelegt: „Der Rat weist auf die multifunktionale Rolle der Landwirtschaft hin, die von der Erzeugung von Lebensmitteln und erneuerbaren Rohstoffen bis hin zur Gestaltung der ländlichen Landschaften und zum Umweltschutz reicht. Der Beitrag der Landwirtschaft zur Lebensfähigkeit ländlicher Gebiete ist ebenfalls unbestreitbar (.....). Die von den Landwirten in wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer und kultureller Hinsicht geleisteten Dienste müssen anerkannt werden; für diese Dienste sollten die Landwirte angemessen vergütet werden.“

2. Auswahl des Vorschlags der Europäischen Union für die Agrarverhandlungen in der WTO- Millenniumsrunde

Die Europäische Union verpflichtet sich im Vorschlag für die Agrarverhandlungen in der WTO-Millenniumsrunde, ihre Bemühungen um eine weitere Absenkung der internen Stützungen und des Außenschutzes weiter fortzusetzen, die nicht handelsbezogenen Anliegen (NTC's) zu berücksichtigen und den Entwicklungsländern eine besondere und differenzierte Behandlung einzuräumen. Absicht ist, den Fortgang der Agrarverhandlungen auf einer ausgewogenen und fairen Grundlage zu ermöglichen.

2.1 Marktzugang

Bezüglich der *Zölle* verfolgt die EU die eine Absenkung aller konsolidierten Zölle um einen durchschnittlichen Satz und eine Mindestabsenkung je Zollposition. Zusätzlich schlägt sie vor, Vorschriften für

eine bessere Verwaltung der Zollkontingente festzulegen und ein Instrument ähnlich der derzeitigen *besonderen Schutzklausel* beizubehalten. Des Weiteren möchte die EU den Rechtsschutz von *Qualitätserzeugnissen* verbessert wissen (geographische Angaben und Herkunftsbezeichnungen). Durch eine Kennzeichnung sollen bessere Information der Verbraucher sowie faire Wettbewerbsverhältnisse gewährleistet werden.

2.2 Ausfuhrwettbewerb

Die EU ist willens, über weitere Absenkungen bei den *Ausfuhrerstattungen* zu verhandeln, allerdings unter der Bedingung, dass nicht nur die Ausfuhrsubventionen, sondern auch andere wettbewerbsverfälschende Instrumente wie *subventionierte Ausfuhrkredite*, *missbräuchlicher Einsatz der Nahrungsmittelhilfe* sowie die Praktiken der *Staatl. Handelsunternehmen* strikten Regeln unterworfen werden.

2.3 Interne Stützungen

Die EU ist bereit über neuerliche Kürzungen der internen Stützungen zu verhandeln, unter der Voraussetzung, dass die „BLUE-BOX“, ebenso wie die „GREEN-BOX“, beibehalten werden. Außerdem schlägt die EU vor, dass eine besondere Disziplin für spezifische Subventionen angewendet werde. Damit sind Ausgleichszahlungen für schwankende Marktpreise gemeint, die sich derzeit in der „AMBER-BOX“ befinden und die Ausfuhrergebnisse beeinflussen. Als Beispiel seien die „loan deficiency payments“ der USA angeführt.

2.4 Nicht handelsbezogene Fragen

Die EU möchte, dass die Multifunktionalität der Landwirtschaft anerkannt wird. Ebenso ist für die *Lebensmittelsicherheit* durch die Verankerung des *Vorsorgeprinzips* Sorge zu tragen. Zusätzlich möchte die EU, dass die WTO geeignete Regeln für die Produktkennzeichnung aufstellt, um eine bessere Information der Konsumenten über Produktion und Verarbeitung von Agrarerzeugnissen zu ermöglichen. Außerdem präsentiert die EU drei Möglichkeiten, damit die Handelsliberalisierung nicht Tierschutzbemühungen zerstört. Diese sind a) ein internationales Abkommen, b) eine entsprechende Kennzeichnung der Produkte sowie c) Ausgleichszahlungen für die Einhaltung strengerer Normen.

Bildet man in einem weiteren Schritt die Durchschnittsmenge der Verhandlungspositionen der „Global Players“ (USA, CAIRNS-Group,

Gruppe der wichtigsten Entwicklungsländer, EU), so ergibt sich folgendes Bild: *Marktzugang*: Senkung der Zölle, Adaption oder völlige Abschaffung der besonderen Schutzklausel; *Ausfuhrwettbewerb*: Absenkung der Ausfuhrerstattungen, Regelung von subventionierten Ausfuhrkrediten, Disziplin für staatliche Handelsunternehmen; *Interne Stützungen*: weiterer Abbau der internen Stützungen, Aufrechterhaltung und Ausbau der „Green-Box, Beibehaltung der „De minimis-Regel; *Nicht handelsbezogene Fragen*: Multifunktionalität der Landwirtschaft soll diskutiert werden, allerdings differieren die Wünsche über den Rahmen der Diskussion und allfälliger Regelung, Lebensmittelsicherheit ist für USA und CAIRNS-Gruppe kein Anliegen, die EU will zusätzlich das Vorsorgeprinzip verankern, Tierschutz ist nur der EU ein Anliegen;

Aus den Erfahrungen der Uruguay - Runde werden keine extremen Ergebnisse erwartet. Trotzdem werden die Auswirkungen auf die Landwirtschaft der EU und besonders auf die Österreichs gravierend sein. Da die österreichische Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten ausnehmend kleinstrukturiert ist, werden sich Änderungen in den agrarpolitischen Rahmenbedingungen noch bedeutend nachhaltiger und nachteiliger auswirken, als bei Mitgliedsländern, deren Agrarsektor bereits heute durch entsprechend große Strukturen gekennzeichnet ist.

Folgende wichtige Maßnahmen werden sich voraussichtlich ergeben: Senkung des Schutzes und der Stützung des Agrarsektors, Aussetzung der Landwirtschaft an die Schwankungen der Weltmarktpreise, weitere Öffnung des EU-Binnenmarktes für Agrarprodukte von Ländern aus Übersee und weitere Preissenkungen für europäische landwirtschaftliche Produkte, keine internationale Regelung handelsbezogener Themen zu Umwelt, sozialen Anliegen sowie Investitionen.

3. Bedeutung für die österreichische Landwirtschaft

Die österreichische Landwirtschaft ist: ein wesentlicher Teil des produzierenden Sektors, Grundlage für die Nahrungs- und Genussmittelindustrie, Einkäufer und Investor, für die Sicherung von Arbeitsplätzen am Bauernhof sowie in den vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen von Bedeutung, ein Arbeitskräftepuffer im ländlichen Raum und Basis und Hauptträger wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer und von Raumfunktionen in den ländlichen Regionen.

Gemäß dem Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO, 1996) sichert der Agrarkomplex in Österreich ca. 660.000 Arbeitsplätze, das entspricht 20 % aller Beschäftigten. Volkswirtschaftlich betrachtet erbringt der gesamte Agrarkomplex eine Wertschöpfung in der Höhe von fast 330 Milliarden ATS/Jahr, das entspricht einem Beitrag zum BIP von 14,2%. Diese Zahlen zeigen, dass je landwirtschaftlicher Arbeitskraft drei weitere Arbeitsplätze gesichert werden, wobei von der Bereitstellung der gepflegten und abwechslungsreichen Kulturlandschaft und der Erholungswirkung als Basis für den Tourismus noch gar nicht die Rede ist. In mehr als 50 % der österreichischen Gemeinden liegt der Anteil der in der Land- und Forstwirtschaft Tätigen, gemessen an der Zahl der Beschäftigten, bei mehr als 20%. In mehr als einem Drittel der Gemeinden des ländlichen Raumes werden mehr als 30 % der gesamten lokalen Wertschöpfung durch die Land- und Forstwirtschaft erbracht (vgl. ÖSTAT 1992). Alleine daraus kann ersehen werden, welche Bedeutung die Land- und Forstwirtschaft für das wirtschaftliche Prosperieren ländlicher Regionen hat. Neben den rein wirtschaftlichen stellt die Land- und Forstwirtschaft vielfältige Leistungen in den Regionen bereit, die ihr zum Großteil nicht abgegolten werden.

Durch einen Rückzug der Landwirtschaft auf die Gunstlagen und die damit erfolgende Marginalisierung der in der Landwirtschaft Tätigen sowie der Betriebe würde ein Großteil der überwirtschaftlichen Leistungen nicht mehr erbracht werden, abgesehen davon, dass der größere Teil der Kulturlandschaft infolge der Nutzungsaufgabe verwildern würde oder mit hohem öffentlichem Aufwand gepflegt werden müsste. Dies ist insofern ein realistisches Zukunftsszenario, als große Flächen Österreichs, als wenig ertragreich, ja sogar als Grenzertragsböden anzusprechen sind. Kenner der österreichischen Landwirtschaft sprechen davon, dass sich die Zahl der Betriebe in den nächsten 20 Jahren – sofern sich die Rahmenbedingungen wie oben dargestellt ändern – auf die Hälfte der heutigen Anzahl verringern wird. In Summe werden, bei vorsichtiger Schätzung 100.000 von heute 250.000 übrigbleiben. Sollte es auch in Österreichs Landwirtschaft zu einer agroindustriellen Entwicklung à la Überseeländer kommen, so kann die österreichische Agrarproduktion von ungefähr 3000-3500 Agro-Unternehmen in den Gunstlagen geleistet werden (vgl. Jungbauern, 2000).

Dass eine solche Entwicklung mit dem Verlust der multifunktionalen Leistungen der Land- und Forstwirtschaft im Umwelt-, Sozial- und Regionalbereich einhergeht, liegt auf der Hand. Um diesen negativen Entwicklungen entgegenzusteuern und die positiven externen Effekte der Landbewirtschaftung auch weiterhin flächendeckend zur Verfügung gestellt zu bekommen, sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen: politische Verankerung der Multifunktionalität und das Bekenntnis zu einer kleinräumig standortangepassten nachhaltigen Landbewirtschaftung und deren Absicherung durch entsprechende Rahmenbedingungen im handelspolitischen, steuerlichen, Sozial- und Umweltbereich auf nationaler, supra- und internationaler Ebene, Sicherung der Abgeltungen für jene Leistungen der Landwirte, die von der Gesellschaft erwartet und gefordert werden (positive externe Effekte), Schaffung international gültiger Regeln gegen Sozial-/Ökodumping mit entsprechenden Schutzmaßnahmen, Förderung einer regionalen, kreislauforientierten sich am sparsamen Ressourceneinsatz orientierenden und nachhaltigen Wirtschaft, Schaffung der Kostenwahrheit im Transportwesen durch entsprechende Besteuerung nicht erneuerbarer Ressourcen, einschließlich der Internalisierung der negativen externen Effekte in allen Wirtschaftssektoren.

Literatur

- EU-RAT LANDWIRTSCHAFT (1999): 12328/99, vom 28. Oktober 1999
- EUROPÄISCHE UNION (2000): Comprehensive Negotiating Proposal for the WTO Negotiations; (<http://europa.eu.int/comm/agriculture/>)
- FAO (1996): Arbeitsunterlagen zum World Food Summit; Rom.
- Jungbauern (2000): (www.jungbauern.at)
- OECD (1998): Declaration of the Meeting on Ministerial Level, Agriculture; Paris.
- ÖSTAT (1992): Volkszählung 1991; Wien.
- ÖVAF (2000): Quantitative Analyse der Multifunktionalität der Land- und Forstwirtschaft am Beispiel vierer österreichischer Regionen (Studie in Ausarbeitung)
- UNCED (1992): United Nations Conference on Environment and Development Deklaration von Rio; Rio de Janeiro.

Anschrift des Verfassers

Martin Maria Krachler
Österreichische Vereinigung für Agrarwissenschaftliche Forschung
A-1020 Wien, Kleine Spergasse 1/37
Tel.: +43 1 2145903 11
eMail: krachler@oevaf.at