

Die Millenniums-Runde der WTO-Verhandlungen und die Zukunft der EU-Agrarpolitik

STEFAN TANGERMANN

The millennium round of WTO negotiations and the future of EU agricultural policy

The Uruguay Round has established completely new rules for agricultural trade, but not yet achieved much liberalisation. The current new round of negotiations will, therefore, have to make another big step forward. Countries' views on what exactly should be agreed in the new round still differ widely. However, it is remarkable that no country has so far doubted the validity of the new WTO rules for agriculture, nor refused to engage in serious negotiations about further reductions. The EU has so far not had major difficulties to honour the new commitments that resulted from the Uruguay Round, though in the area of export subsidies the constraints have already been felt. In the new round of negotiations, EU export subsidies will be a primary target of negotiations, given the fact that the EU grants around 88 % of all agricultural export subsidies world-wide. It will, therefore, be important for the EU to change its policies such that EU agriculture can export without subsidies. In the cereals sector, Agenda 2000 has made a notable step in this direction. For other products, though, the EU will need more reforms in the future.

Key words: WTO rules for agriculture; Millennium Round; EU agricultural policy; export subsidies

Zusammenfassung

Die Uruguay-Runde hat zu völlig neuen Regeln im internationalen Agrarhandel, aber noch nicht zu deutlicher Liberalisierung geführt. Die neue Runde der WTO-Agrarverhandlungen soll in dieser Hinsicht weiterführen. Die Verhandlungspositionen der beteiligten Länder liegen noch weit voneinander entfernt. Bemerkenswert ist aber, dass kein Land für eine grundlegende Revision der WTO-Regeln plädiert oder weitere Reduktionen ablehnt. Für die EU ist bisher die Einhaltung der neuen Regeln noch nicht besonders schwer gewesen, obwohl im Bereich der Exportsubventionen die Grenzen schon erreicht wurden. In der neuen Verhandlungsrunde wird vor allem bei Exportsubventionen erheblicher Druck auf die EU ausgeübt werden, denn die EU zahlt gegenwärtig etwa 88 % aller weltweiten Exportsubventionen bei Agrarprodukten. Es wird deshalb für die EU immer wichtiger, Agrarprodukte auch ohne Exportsubventionen an den Weltmärkten verkaufen zu können. Die Agenda 2000 hat die EU in dieser Hinsicht bei Getreide ein gutes Stück vorangebracht. Bei anderen Produkten besteht allerdings weiterer Reformbedarf.

Schlüsselwörter: WTO-Regeln für die Landwirtschaft; Millenniums-Runde; EU-Agrarpolitik; Exportsubventionen

1 Worum geht es in der neuen WTO-Runde?

Die Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen (1986-94) hat für den internationalen Agrarhandel grundlegend neue Regelungen etabliert (JOSLING, TANGERMANN, WARLEY, 1996). Die neuen Regeln für den Agrarhandel und die jetzt geltenden wohldefinierten quantitativen Grenzen für die Agrarpolitik aller beteiligten Länder haben allerdings in der Praxis des internationalen Agrarhandels noch nicht zu gravierenden Veränderungen geführt (TANGERMANN et al., 1997). Die Zölle bei Agrarprodukten sind in vielen Fällen noch außerordentlich hoch. Die neuen Zoll-Quoten haben den Marktzugang nur unwesentlich verbessert. Exportsubventionen können nach wie vor in erheblichem Umfang gewährt werden. Die neuen Grenzen für die heimische

Stützung haben den agrarpolitischen Handlungsspielraum der Regierungen in den meisten Fällen bisher kaum eingeschränkt. Der Grund für die bisher noch recht geringe Wirkung des Agrarabkommens der Uruguay-Runde liegt allerdings nicht so sehr darin, dass die neuen Regeln etwa nicht hinreichend gut definiert worden wären. Die Regeln sind vielmehr von ihrer grundsätzlichen Struktur her durchaus geeignet, die Liberalisierung des internationalen Agrarhandels voranzutreiben. Sie sind im Übrigen in den Fällen, in denen es bisher zu Auseinandersetzungen vor der WTO kam, von den Streitschlichtungs-Ausschüssen (panels) und vom Berufungsgremium der WTO (Appellate Body) deutlich restriktiver ausgelegt worden, als das noch im "alten" GATT der Fall war (TANGERMANN, 2000).

Der wesentliche Grund für die bisher noch verhältnismäßig geringe Auswirkung des Agrarabkommens der Uruguay-Runde auf das Handelsgeschehen an den internationalen Agrarmärkten liegt vielmehr darin, dass die neuen quantitativen Grenzen für die Agrarpolitik in vielen Fällen noch ein erhebliches Maß an "Wasser" enthalten, also die in der Vergangenheit eingesetzten agrarpolitischen Maßnahmen noch nicht sehr spürbar einschränken. Die großzügige, durchweg auf den tatsächlichen Politiken in der Vergangenheit basierende und sie zum Teil sogar noch übertreffende Festsetzung der quantitativen Grenzen in der Uruguay-Runde war offensichtlich der Preis, der in den Verhandlungen dafür gezahlt wurde, dass neue und potenziell restriktive Regeln und Verpflichtungen überhaupt von allen beteiligten Ländern akzeptiert wurden. Bereits in der Uruguay-Runde wurde das erkannt. Die an einer weitergehenden Liberalisierung des Agrarhandels interessierten Länder setzten deshalb durch, dass bereits im Agrarabkommen der Uruguay-Runde eine nächste Verhandlungsrunde über den Agrarhandel vereinbart wurde – ebenfalls ein Novum in der Geschichte des internationalen Agrarhandels. Diese Folge-Verhandlungen, die vereinbarungsgemäß noch vor Ablauf der Implementierungsphase des Agrarabkommens der Uruguay-Runde einzuleiten waren, sollten die Aufgabe haben, den Reformprozess im internationalen Agrarhandel fortzusetzen. Im entsprechenden Text (Artikel 20 des Agrarabkommens) haben alle an den Verhandlungen der Uruguay-Runde beteiligten Länder sich zu weiteren Verhandlungen verpflichtet, denn: "the long-term objective of substantial progressive reductions in support and protection resulting in fundamental reform is an ongoing process".

Zunächst wurde der Versuch unternommen, die vereinbarte Fortsetzung der Agrarverhandlungen in der WTO sowie andere gemäß der "built-in agenda" in der WTO notwendigen Verhandlungen (insbesondere über Dienstleistungen) im Rahmen einer großen und umfassenden neuen WTO-Runde stattfinden zu lassen. Diese Runde, so war geplant, sollte von der WTO-Ministerkonferenz in Seattle im Dezember 1999 auf den Weg gebracht werden. Dieser Versuch scheiterte allerdings aus verschiedenen Gründen (ODELL, 2000). Bemerkenswert ist dabei aus Sicht des Agrarhandels, der ja in der Vergangenheit immer wieder zu

heftigen Auseinandersetzungen im GATT geführt hatte und die Uruguay-Runde mehr als einmal an den Rand des Scheiterns brachte, dass in Seattle die Vor-Verhandlungen über den Agrarbereich nicht die Ursache für den traumatischen Misserfolg des Minister-Treffens waren. Vielmehr war der Text, in dem der Rahmen für die neue Runde der WTO-Agrarverhandlungen abgesteckt werden sollte, bereits nahezu verabschiedungsreif vereinbart, als die Minister der WTO-Mitgliedsländer schließlich Seattle aus ganz anderen Gründen erfolglos verließen.

Vor diesem Hintergrund darf auch nicht überraschen, dass die neue Runde der WTO-Agrarverhandlungen inzwischen tatsächlich begonnen hat, und zwar in einer relativ ruhigen Atmosphäre. Der Agrar-Verhandlungsausschuss (im wesentlichen identisch mit dem in der Uruguay-Runde gegründeten WTO-Agrar-Ausschuss) hat im Jahr 2000 bereits mehrfach getagt. Wie zu Beginn einer neuen Verhandlungsrunde (und vor dem Abschluss der US-Präsidentenwahlen ohnehin) nicht anders zu erwarten, ist in diesen ersten Sitzungen noch nicht substantiell verhandelt worden. Immerhin aber wurde vereinbart, dass vor dem Ende des Jahres 2000 alle Länder ihre Vorstellungen über die Verhandlungsziele unterbreiten sollen. Eine Reihe von Ländern hat entsprechende Papiere auch bereits vorgelegt¹).

Die Bandbreite der Vorstellungen über das, was in den Verhandlungen berücksichtigt werden sollte, ist in diesen Papieren noch sehr groß. Sie reicht von Plädoyers für eine nahezu vollständige Liberalisierung bereits in der jetzt anlaufenden Runde, wie sie z.B. von den Ländern der Cairns-Gruppe gefordert wird, bis zum nachdrücklichen Hinweis auf die Notwendigkeit, auch in Zukunft die "Multifunktionalität" der Landwirtschaft zu bewahren und die verschiedenen "non-trade concerns" im Agrarbereich zu berücksichtigen – betont in der Absicht, den Abbau von Protektion und Stützung möglichst gering zu halten. Die EU nimmt eine mittlere Position ein. Sie erklärt sich mit weiteren Reduktionsschritten grundsätzlich einverstanden, will dabei aber nicht zu weit gehen und im übrigen eine Reihe von Aspekten behandelt sehen, die bisher nach ihrer Auffassung in der WTO unzureichend geregelt sind (z.B. bessere Definition von Exportsubventionen, Tierschutz, regionale Herkunftsbezeichnungen, Qualität von Lebensmitteln).

Ein Vergleich der gegenwärtigen Ausgangspositionen für die neuen Verhandlungen mit der Anfangsphase der Uruguay-Runde lässt einen fundamentalen Wandel erkennen, der bemerkenswert ist. In der Uruguay-Runde haben sich mehrere Länder, vor allem auch die EU, lange gegen wesentliche Fortschritte in Richtung auf eine Liberalisierung des internationalen Agrarhandels gewehrt. Erst unter dem Druck des potenziellen Scheiterns der Gesamtverhandlungen im Dezember 1990 haben sie sich bereit erklärt, die Zugeständnisse zu machen, die schließlich erlaubten, das Agrarabkommen zu vereinbaren. Zu Beginn der jetzt laufenden Verhandlungen hat dagegen nicht ein einziges Land Zweifel daran angemeldet, dass die Regelungen des WTO-Agrarabkommens und die in seinem Rahmen festgesetzten quantitativen Grenzen weiterhin Bestand haben sollen. Die fundamentale Änderung in der Natur der Regeln für den internationalen Agrarhandel, die in der Uruguay-Runde in

einem so schwierigen Prozess ausgehandelt wurde, wird also inzwischen universell akzeptiert. Es kommt hinzu, dass jetzt ebenfalls nicht ein einziges Land vorgetragen hat, es sei zu keinerlei weiteren Reduktionen bei Zöllen, Exportsubventionen und heimischer Stützung bereit.

Aus dieser Ausgangslage für die neue Verhandlungsrunde können zwei Schlussfolgerungen gezogen werden. Erstens: Die Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde waren ein großer Erfolg. Sie haben zwar nicht unmittelbar zu einer spürbaren Liberalisierung des internationalen Agrarhandels geführt. Sie haben aber die Regeln so verändert, dass in Zukunft mit deutlich höherer Erfolgsaussicht als in der Vergangenheit über einen Abbau von Protektion und Stützung verhandelt werden kann und dass – angesichts der jetzt geltenden quantitativen Grenzen für jedes einzelne Land – zukünftig vereinbarte Abbau-Schritte erfolgreich implementiert werden können. Zweitens: Es ist damit zu rechnen, dass in den kommenden Jahren weitere Schritte zum Abbau von Protektion und Stützung vereinbart werden. Die Agrarpolitik auch der EU muss sich also darauf vorbereiten, in Zukunft innerhalb zunehmend restriktiver WTO-Grenzen zu operieren.

2 Wie gut ist die EU-Agrarpolitik vorbereitet?

Für die Europäische Kommission war genau dies einer der Gründe, aus denen sie für weitere agrarpolitische Reformen im Rahmen der Agenda 2000 plädiert hat. Ob die Reformschritte, die schließlich im Jahr 1999 beschlossen wurden, ausreichen werden, um den zukünftigen Anforderungen im Rahmen der WTO zu genügen, kann endgültig erst gesagt werden, wenn die jetzt begonnenen Verhandlungen abgeschlossen sind und deshalb feststeht, in welchem Maße Zölle, heimische Stützung und Exportsubventionen weiterhin abgebaut werden müssen. Angesichts der Tatsache, dass in der WTO mit großer Wahrscheinlichkeit weitere Reduktionen vereinbart werden, möglicherweise um ähnliche Prozentsätze wie in der Uruguay-Runde vereinbart, lässt sich allerdings mit einiger Sicherheit sagen, dass die EU zumindest überall dort voraussichtlich Schwierigkeiten haben wird, wo die Beschlüsse der Agenda 2000 kaum ausreichen, um die schon gegenwärtig bestehenden WTO-Anforderungen zu erfüllen. Aus diesem Blickwinkel sollen im Folgenden ohne Anspruch auf Vollständigkeit lediglich einige ausgewählte Aspekte angesprochen werden.

Bei Getreide stellen die Zollregelungen der EU einen Sonderfall dar, denn in gewisser Weise haben hier die früheren variablen Abschöpfungen das Gebot der Umwandlung in feste Zölle überlebt (TANGERMANN et al., 1997). Die nach wie vor variablen Zölle werden allerdings nur solange aus dem quasi-Schwellenpreis abgeleitet, wie sie nicht die ebenfalls bestehende Zollbindung überschreiten. Bei einem weiteren Abbau des gebundenen Zolls kann also der quasi-Schwellenpreis der EU (und damit die "Gemeinschaftspräferenz") unter Druck geraten. In Abbildung 1 sind die Zölle für verschiedene Weizen-Qualitäten, welche die EU jeweils am Anfang der vergangenen Wirtschaftsjahre erhoben hat, der EU-Zollbindung für Weizen gegenübergestellt. Es wird erkennbar, dass zumindest für Weizen niedriger Qualität die Zollbindung in der jüngeren Vergangenheit nicht mehr viel Spielraum für den tatsächlich erho-

1) Die in der WTO vorgelegten Papiere können von der Website der WTO abgerufen werden (<http://www.wto.org/>). Die Dokumente, die im Zusammenhang mit den Agrarverhandlungen stehen, tragen die Kennzeichnung G/AG/NG/xxx.

benen Zoll gelassen hat²). Bei einem Absinken der Weltmarktpreise (und der daraus automatisch folgenden Anhebung des tatsächlichen Zolls) wäre die Gemeinschaftspräferenz möglicherweise bald in Bedrängnis geraten. Die Agenda 2000 hat hier allerdings neuen Spielraum geschaffen. Mit der beschlossenen Absenkung des Interventionspreises, deren erste Stufe im Juli 2000 vollzogen wurde, ist auch der quasi-Schwellenpreis (155 % des Interventionspreises) abgesenkt worden, wodurch der tatsächlich erhobene Zoll im Juli 2000 bereits niedriger war als im Juni dieses Jahres (siehe Abbildung 1). Damit wurde gleichzeitig neuer Spielraum für eine Reduktion des gebundenen Zolls geschaffen, wie sie voraussichtlich aus der neuen Runde der WTO-Verhandlungen folgen wird.

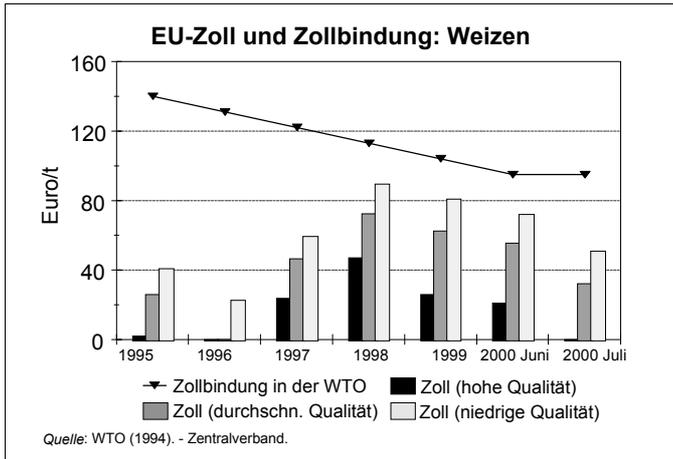


Abbildung 1

Druck könnte in der EU durch eine Verpflichtung zu weiteren Zollreduktionen überall dort entstehen, wo das Niveau des Interventionspreises durch den verbleibenden Außenschutz nicht mehr abgesichert ist. Erkennbar würde das spätestens dann, wenn der gebundene Zoll niedriger ist als die (zur dauerhaften Absicherung des Interventionspreises erforderliche) Exportsubvention je Mengeneinheit. Wie aus Abbildung 2 erkennbar, ist die EU bei Butter von dieser Situation nicht mehr weit entfernt. Bei Zucker ist, wie in Abbildung 3 gezeigt, diese – wegen des dann zu erwartenden zirkulären Handels eigentlich nicht mehr durchhaltbare – Situation bereits eingetreten. Sie konnte allerdings noch “gerettet” werden, weil die EU gemäß der Speziellen Sicherungsklausel für tarifizierte Agrarprodukte einen Zusatz-Zoll erheben konnte³).

Das nach der Uruguay-Runde in vielen Zöllen enthaltene “Wasser” verflüchtigt sich also zunehmend. Wie weit die bisherigen Zoll-Bindungen der EU bei anderen Produkten noch “Wasser” enthalten, kann ohne detaillierte Analyse nicht gesagt werden. Allerdings ist damit zu rechnen, dass bei weiteren Schritten des Zoll-Abbaus, wie sie in der kommenden Runde vermutlich vereinbart werden, immer mehr Druck auf die Preisstützung in der EU entsteht.

2) Ob es wirtschaftlich sinnvoll ist, dass die EU – durchaus im Einklang mit der bestehenden WTO-Vereinbarung – auf niedrige Weizenqualitäten einen höheren Zoll erhebt als auf höhere, soll hier nicht diskutiert werden.

3) Das war bei Zucker vor allem deshalb möglich, weil die EU hier einen ungewöhnlich hohen Auslösepreis festgesetzt hat.

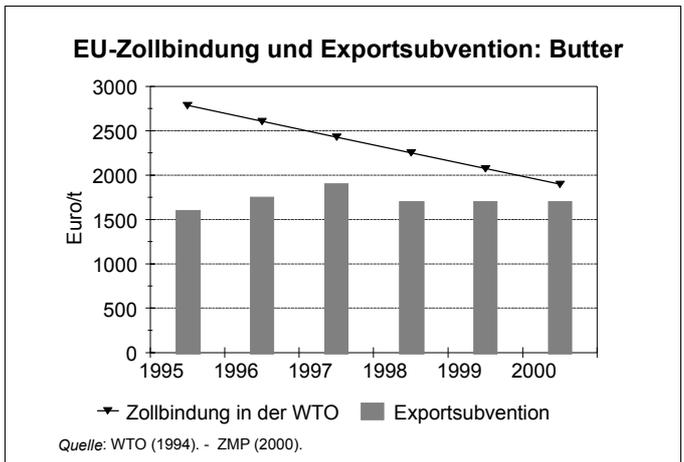


Abbildung 2

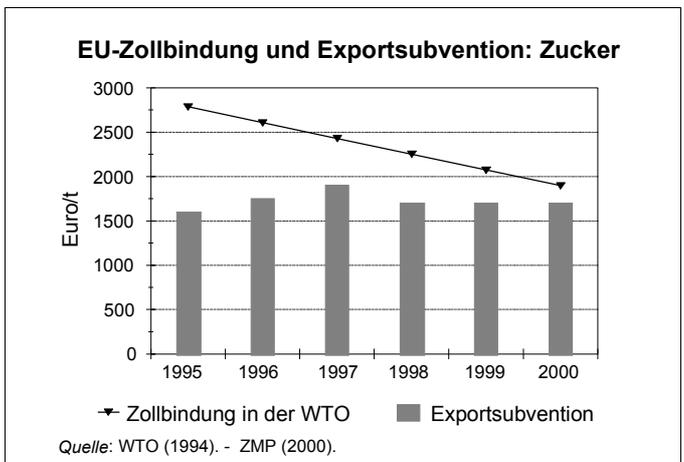


Abbildung 3

Im Bereich der heimischen Stützung hat die EU bisher noch einen vergleichsweise “komfortablen” Spielraum. Die der Reduktionspflicht unterliegende Stützung (im WTO-Jargon als AMS [Aggregate Measurement of Support] der “amber box” bezeichnet) liegt, wie in Abbildung 4 gezeigt, noch deutlich unterhalb der für die EU geltenden Grenze. Allerdings ist noch nicht sicher, ob die “blue box”, in der die EU bisher ihre in der MacSharry-Reform eingeführten und unter Agenda 2000 ausgeweiteten Direktzahlungen ohne Abbau-Verpflichtungen untergebracht hat, die nächste Runde der Verhandlungen überleben wird. Sollte das nicht der Fall sein, könnte für die EU-Agrarpolitik ein erheblicher neuer Anpassungsbedarf entstehen, wie ebenfalls aus Abbildung 4 erkennbar wird⁴). Die EU könnte dann allerdings erwägen, ihre Direktzahlungen von der Produktion zu entkoppeln und sie damit in die “green box” zu überführen, von der sie auch bisher schon einen beachtlichen Gebrauch macht (siehe Abbildung 4)⁵).

Am stärksten restriktiv für die EU-Agrarpolitik haben bisher die Grenzen für Exportsubventionen gewirkt. Schon in einzelnen Jahren der Implementierungsphase des Agrarabkommens der Uruguay-Runde hat die EU häufig bei einzelnen Produkten die Mengen überschritten, die sie mit Subventionen exportieren durfte, ebenso wie die Höchstbe-

4) Allerdings ist vorstellbar, dass bei einer Abschaffung der “blue box” die Ausgangsbasis für die Verpflichtungen nach oben korrigiert wird.

5) Für einen Vorschlag zur Entkoppelung der Direktzahlungen in der EU, siehe SWINBANK UND TANGERMANN (2000).

träge der Ausgaben für Exportsubventionen (siehe z.B. TANGERMANN, 1998a und b). In rechtlicher Hinsicht war das kein Problem, denn bis zum Jahr 1999 konnten alle WTO-Mitglieder in einzelnen Jahren die für Exportsubventionen geltenden Grenzen überschreiten, wenn sie in den vorangegangenen Jahren diese Grenzen nicht voll ausgenutzt und dadurch "Kredit" angesammelt hatten. Seit dem Jahr 2000 darf allerdings kein derartiger "Kredit" mehr in Anspruch genommen werden, sondern die jährlichen Grenzen gelten jetzt unmittelbar⁶⁾. Überall dort, wo die EU in den vergangenen Jahren die Höchstbeträge überschritten hatte, muss sie also jetzt ihre Exporte zurückschrauben, solange sie weiter auf Exportsubventionen angewiesen ist. Probleme für die Zukunft der EU-Agrarpolitik ergeben sich daraus potenziell vor allem dort, wo angesichts weiter steigender Produktivität in der Landwirtschaft das Exportpotenzial der EU zunimmt und die feststehende bzw. in Zukunft voraussichtlich weiter zu reduzierende Grenze für subventionierte Exporte deshalb zu immer schärferen Angebotsbeschränkungen in der EU zwingen könnte. Der Getreidesektor ist ein Beispiel für diese Problemlage (TANGERMANN, 1998b).

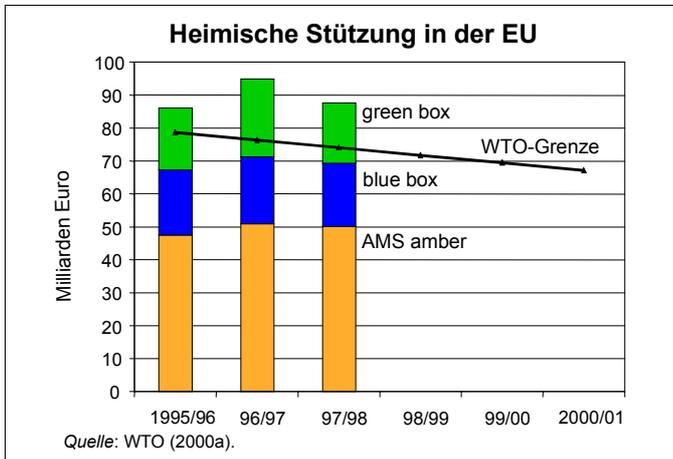


Abbildung 4

In der neuen WTO-Verhandlungsrunde wird die EU wahrscheinlich mit großem Nachdruck gedrängt werden, ihre Exportsubventionen weiter deutlich einzuschränken. Dass alle Augen sich in dieser Hinsicht besonders auf die EU richten, ergibt sich schon aus der quantitativen Ausgangslage. Die EU hält von allen weltweiten "Rechten" auf Exportsubventionen knapp 70 %⁷⁾. Sie nutzt ihre "Rechte" im übrigen stärker aus als manche anderen Länder, so dass der EU-Anteil an den tatsächlich gezahlten (und entsprechend gegenüber der WTO notifizierten) Exportsubventionen noch deutlich höher liegt. Er hat, wie in der Tabelle ausgewiesen, in den vergangenen Jahren in der Größenordnung von 88 % gelegen⁸⁾. Die EU würde also wenig Unter-

6) Wie auch bei allen anderen quantitativen WTO-Verpflichtungen im Agrarbereich gelten die für 2000 festgesetzten jährlichen Grenzen bei Exportsubventionen ebenfalls in den kommenden Jahren, bis in der neuen Verhandlungsrunde weitere Abbau-Schritte vereinbart werden.

7) Errechnet aus WTO (2000b). Mit den "Rechten" auf Exportsubventionen sind hier die Höchstgrenzen für Ausgaben an Exportsubventionen gemeint. Für die Berechnung des hier genannten Anteils der EU wurden diese Höchstgrenzen für jedes WTO-Mitgliedsland über alle Produkte aggregiert und dann in Dollar umgerechnet.

8) In den diesen Berechnungen zugrundeliegenden Notifikationen sind natürlich nur die bisher in der WTO als Exportsubventionierung definierten Maßnahmen enthalten, also z.B. nicht die staatlichen Hilfen für Ex-

stützung finden, wenn sie versuchen sollte, die zukünftige Reduktion der Exportsubventionen in der neuen Verhandlungsrunde deutlich geringer zu halten, als sie in der Uruguay-Runde vereinbart wurde. Die EU-Agrarpolitik muss deshalb damit rechnen, dass es für die EU in Zukunft immer wichtiger wird, möglichst ohne Exportsubventionen an den Weltagarmärkten auftreten zu können.

Tabelle: Notifikationen von Exportsubventionen in der WTO

	1995	1996	1997	1998
Alle WTO-Mitglieder	6812	8280	5923	5529
EU	6058	7088	5262	4849
EU-Anteil aller Exportsubventionen in der WTO (%)	88,9	85,6	88,8	87,7

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von WTO (2000b).

Das Ziel, Agrarprodukte ohne Subventionen exportieren zu können, ist früher in der EU tendenziell eher als unrealistisch eingeschätzt worden. Oft wurde argumentiert, die EU-Landwirtschaft sei nicht hinreichend wettbewerbsfähig, um auf den internationalen Märkten ohne Exportsubventionen agieren zu können. Allerdings ist es der EU auch in der Vergangenheit schon gelungen, bei einer Reihe von Agrarprodukten erhebliche Anteile ihrer Exporte ohne Subventionen an den Weltmärkten abzusetzen (siehe Abbildung 5). Bei Getreide, einem für den gesamten Agrarsektor zentralen Produkt, war das allerdings in der jüngeren Vergangenheit nur bei ungewöhnlich hohen Weltmarktpreisen der Fall, wie sie etwa 1995-96 geherrscht haben. Die MacSharry-Reform hatte in diesem Sektor zwar erlaubt, das Ausmaß der Exportsubventionierung zu reduzieren. Sie hatte allerdings nicht ausgereicht, um in durchschnittlichen Jahren ohne Exportsubventionen am Weltmarkt verkaufen zu können.

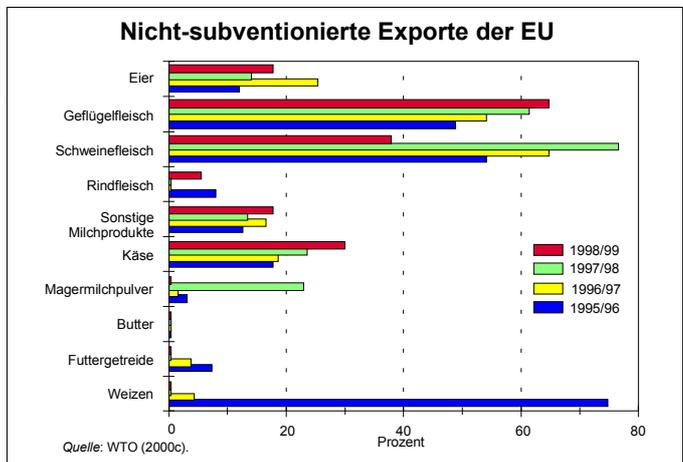


Abbildung 5

In dieser Hinsicht hat die Reform der Agenda 2000 einen weiteren großen Schritt vorwärts getan. Sie hat den Interventionspreis für Getreide so weit abgesenkt, dass die EU eine gute Chance hat, in Zukunft Weizen ohne Exportsubventionen exportieren zu können. Insbesondere dann, wenn der Euro schwach bleiben sollte (also etwa 0,9 US-\$ je Euro), liegt der EU-Interventionspreis in US-Dollar unter den Weltmarktpreisen für Weizen, die von verschiedenen

portkredite in den USA und anderen Ländern. Die EU möchte erreichen, dass in der neuen Verhandlungsrunde auch solche Maßnahmen der Exportförderung einer Begrenzung unterworfen werden.

Institutionen für die nächste Zukunft prognostiziert werden (siehe Abbildung 6)⁹⁾. Aber auch wenn der Wechselkurs des Euro sich erholen sollte (etwa auf 1,2 US-\$ je Euro), liegt der EU-Interventionspreis nach Agenda 2000 noch unter den prognostizierten Weltmarktpreisen für Weizen. In diesem Zusammenhang ist es beruhigend zu wissen, dass die EU bereits seit Beginn des Wirtschaftsjahrs 2000/01 (also seit der ersten Stufe der Absenkung des Interventionspreises gemäß Agenda 2000) erhebliche Mengen an Weizen ohne Exportsubventionen an den Weltmärkten verkaufen konnte. Die Tatsache, dass dies im gleichen Zeitraum auch bei Gerste gelungen ist, darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei Futtergetreide nicht mit der gleichen Wahrscheinlichkeit wie bei Weizen erwartet werden darf, dass die Weltmarktpreise in den kommenden Jahren über dem EU-Interventionspreis liegen.

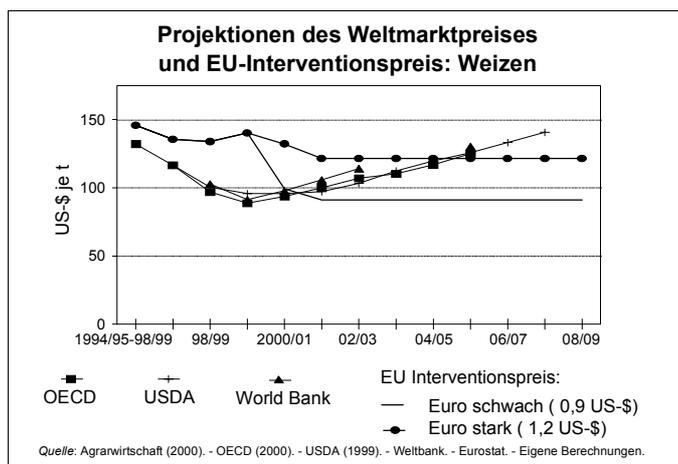


Abbildung 6

Ähnliche Vergleiche zwischen EU-Stützpreisen und Weltmarktpreisprognosen zeigen, dass die Agenda 2000 bei Milch und Rindfleisch noch nicht ausgereicht hat, das EU-Preisniveau soweit an den Weltmarkt anzunähern, dass die EU in Zukunft regelmäßig ohne Exportsubventionen exportieren kann. Bei Zucker hat bisher eine Reform noch nicht einmal begonnen, und die EU ist in diesem Sektor weit davon entfernt, ohne Subventionen exportieren zu können.

3 Schlussfolgerungen

Die Ausgangslage in den internationalen Verhandlungen über eine Liberalisierung des Agrarhandels hat sich in den vergangenen zehn Jahren grundlegend gewandelt. Während in der Uruguay-Runde lange Zeit fraglich war, ob substanzielle Reformschritte vereinbart werden könnten, geht es jetzt eher um das Detail der zukünftigen Regeln. Keines der beteiligten Länder stellt die Regeln des Agrarabkommens der Uruguay-Runde fundamental infrage oder bestreitet auch nur die Notwendigkeit einer weiteren Reduktion von Zöllen, heimischer Stützung und Exportsubventionen. Es wäre unter diesen Voraussetzungen nicht überraschend, wenn neben einigen (eher kleineren) Modifikationen der Regeln des Agrarabkommens auch in der jetzt laufenden Verhandlungsrunde noch einmal Reduktionsschritte in etwa

9) Die von den internationalen Institutionen prognostizierten Weltmarktpreise wurden in Abbildung 6 auf das Äquivalent der typischen von der EU exportierten Weizenqualität umgerechnet. Ich danke Dr. Uhlmann, FAL, für die Überlassung von Preisreihen, auf deren Grundlage ich die entsprechenden Umrechnungsfaktoren abschätzen konnte.

der gleichen Größenordnung vereinbart werden sollten, wie sie in der Uruguay-Runde beschlossen wurden.

Für die EU würde das vor allem dazu führen, dass die bereits jetzt am schärfsten wirkenden Beschränkungen, nämlich diejenigen bei den Exportsubventionen, in Zukunft den agrarpolitischen Handlungsraum weiter einschränken. Daraus folgt weiterer Reformbedarf, in einer Richtung, die sich deutlich von derjenigen unterscheidet, die noch in den achtziger Jahren vorherrschte. Während es damals vornehmlich darum ging, die Haushaltsbelastung für die EU in Grenzen zu halten, hat inzwischen das Ziel Priorität, ohne Exportsubventionen an den Weltmärkten auftreten zu können. Die MacSharry-Reform und Agenda 2000 haben die EU in dieser Hinsicht bei Getreide ein großes Stück vorangebracht. Die EU-Politik für Milch und Rindfleisch muss sich allerdings noch auf die neuen Rahmenbedingungen einstellen. Bei Zucker ist der Reformprozess noch nicht in Gang gekommen. Die für 2002 und 2003 geplante mid-term review der EU-Agrarpolitik hat also noch große Aufgaben zu bewältigen.

Literaturverzeichnis

- Agra Europe (englische Ausgabe) (versch. Ausgaben).
 Agrarwirtschaft (2000): Wirtschaftszahlen. Jg. 49, Heft 11.
 JOSLING, T.; TANGERMANN, S.; WARLEY, T.K. (1996): Agriculture in the GATT. Houndmills, London, and New York.
 ODELL, J.S. (2000): The Seattle Impasse and Its Implications for the World Trade Organization. Paper presented at the conference on "The Political Economy of International Trade Law", honouring ROBERT E. HUDEC, Minneapolis, September 15-16, 2000. Erscheint demnächst im Konferenzband.
 OECD (2000): OECD Agricultural Outlook 2000-2005. Paris.
 SWINBANK, A.; TANGERMANN, S. (2000): A Proposal for the Future of Direct Payments under the CAP. Working Paper no. 1 prepared under the Project "Bondscheme" financed by the EU Commission (QLRT-1999-1510). Reading, Göttingen.
 TANGERMANN, S. (1998a): Die Implementierung des WTO-Agrarabkommens und die Agrarpolitik der Europäischen Union. In: HERRMANN, R.; KIRSCHKE, D.; SCHMITZ, P.M. (Hrsg.): Landwirtschaft in der Weltwirtschaft. Festschrift anlässlich des 60. Geburtstages von Prof. Dr. Ulrich Koester. Agrarwirtschaft, Sonderheft 158. Bergen/Dumme, S. 207-234.
 TANGERMANN, S. (1998b): Reform der EU-Agrarpolitik und WTO-Verhandlungen. Agrarwirtschaft 47, H. 12, S. 443-452.
 TANGERMANN, S. (2000): Agriculture on the Way to Firm International Trading Rules. In: KENNEDY, D.; SOUTHWICK, J.D.; SULLIVAN, T. (Hrsg.): The Political Economy of International Trade Law. Essays in honour of Robert E. Hudec. Erscheint demnächst.
 TANGERMANN, S. et al. (1997): Bringing Agriculture into the GATT. Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiations. IATRC Commissioned Paper no. 12.
 USDA (1999): International Agricultural Baseline Projections to 2008. Updated August 11, 1999. <http://www.ers.usda.gov>.
 World Bank, Global Commodity Markets. A Comprehensive Review and Price Forecast. (versch. Ausgaben).
 WTO (1994), Schedule CXL - European Communities. Genf.
 WTO (2000a), Notification [EU, Domestic Support Commitments]. WTO-Dokument G/AG/N/EEC/26. Genf, 21. Juni 2000, sowie die entsprechenden Notifikationen aus vorangegangenen Jahren.
 WTO (2000b), Export Subsidies. Background paper by the Secretariat. WTO-Dokument G/AG/NG/S/5. Genf 11. Mai 2000.
 WTO (2000c), Notification [EU, Export Subsidy Commitments]. WTO-Dokument G/AG/N/EEC/23. Genf, 9. März 2000, sowie die entsprechenden Notifikationen aus vorangegangenen Jahren.
 Zentralverband des Deutschen Getreide-, Futter- und Düngemittelhandels e.V., Informationsdienst (versch. Ausgaben)
 ZMP (2000), persönliche Auskunft von Herrn Richarts.
- Verfasser: Prof. Dr. STEFAN TANGERMANN, Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5, D-37073 Göttingen