

Sonderdruck aus der Kartei für Rationalisierung 4.0

AUSWIRKUNGEN DER WTO-VERHANDLUNGEN AUF DIE DEUTSCHE LANDWIRTSCHAFT

Prof. Dr. Stefan Tangermann

Auswirkungen der WTO-Verhandlungen auf die deutsche Landwirtschaft

Prof. Dr. Stefan Tangermann ist Inhaber des Lehrstuhls für landwirtschaftliche Marktlehre am Institut für Agrarökonomie, Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen, Tel. 0551-394822.

Dieser Text ist die Niederschrift eines Mitschnitts des mündlichen Vortrages.

Vortrag RKL Tagung 2001

GLIEDERUNG	Seite
1. Was verlangt die WTO von der Agrarpolitik?	2327
1.1 Weizen	2328
1.2 Butter	2329
1.3 Zucker	2330
2. Heimische Stützung	2331
3. Exportsubventionen	2332
4. Nächste WTO-Runde	2334
5. Kann die deutsche Landwirtschaft mit der WTO leben?	2343
6. Kurzfassung	2346

1. WAS VERLANGT DIE WTO VON DER AGRARPOLITIK?

Die WTO-Verhandlungen sind ein sehr aktuelles Thema, auch wenn es von dem im Augenblick noch aktuelleren Thema BSE überlagert wird.

Wir beginnen mit dem, was die World Trade Organization von der Agrarpolitik verlangt. Seit der sog. Uruguay-Runde, die 1986 - 94 stattgefunden hat, gelten vollkommen neue Regeln für den Agrarhandel, und zwar für alle Länder dieser Welt, nicht nur für die Europäische Union. Früher war auf der internationalen Ebene im GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), wie es damals hieß, dem allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen im Grunde genommen in der Agrarpolitik alles möglich. Es gab keine wirklich wirksamen Beschränkungen. Das hat sich fundamental geändert mit der Uruguay-Runde, jetzt gibt es für alle Länder dieser Welt feste Grenzen für das, was man in der Agrarpolitik tun kann, Grenzen, die in Zahlen ausgedrückt sind, nicht nur wage allgemeine Regeln und zwar in drei wesentlichen Bereichen:

Zum einen beim Marktzutritt, wo es um die Höhe der Zölle geht und um Kontingente, die zu ermäßigten Zöllen importiert werden dürfen,
zum zweiten im Bereich der inländischen der Landwirtschaft gewährten Stützung und
zum dritten im Bereich der Exportsubventionen.

Dies alles kann sich nur auf Umwegen auswirken, und zwar über die Agrarpolitik der Europäischen Union, aber nicht direkt auf die deutsche Landwirtschaft. Aber es gibt Beschränkungen für die Agrarpolitik der Europäischen Union, und das wirkt sich dann natürlich auch auf die deutsche Landwirtschaft aus. Eine wichtige Frage in dem Zusammenhang ist, hat denn eigentlich die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft schon jetzt aufgrund der WTO-Beschränkungen angepaßt werden müssen? Teilweise war das der Fall. Ich will das im Einzelnen beschreiben.

1.1 Weizen

Diagramm 1:

Zollbindung und tatsächlicher Zoll in der EU: Weizen

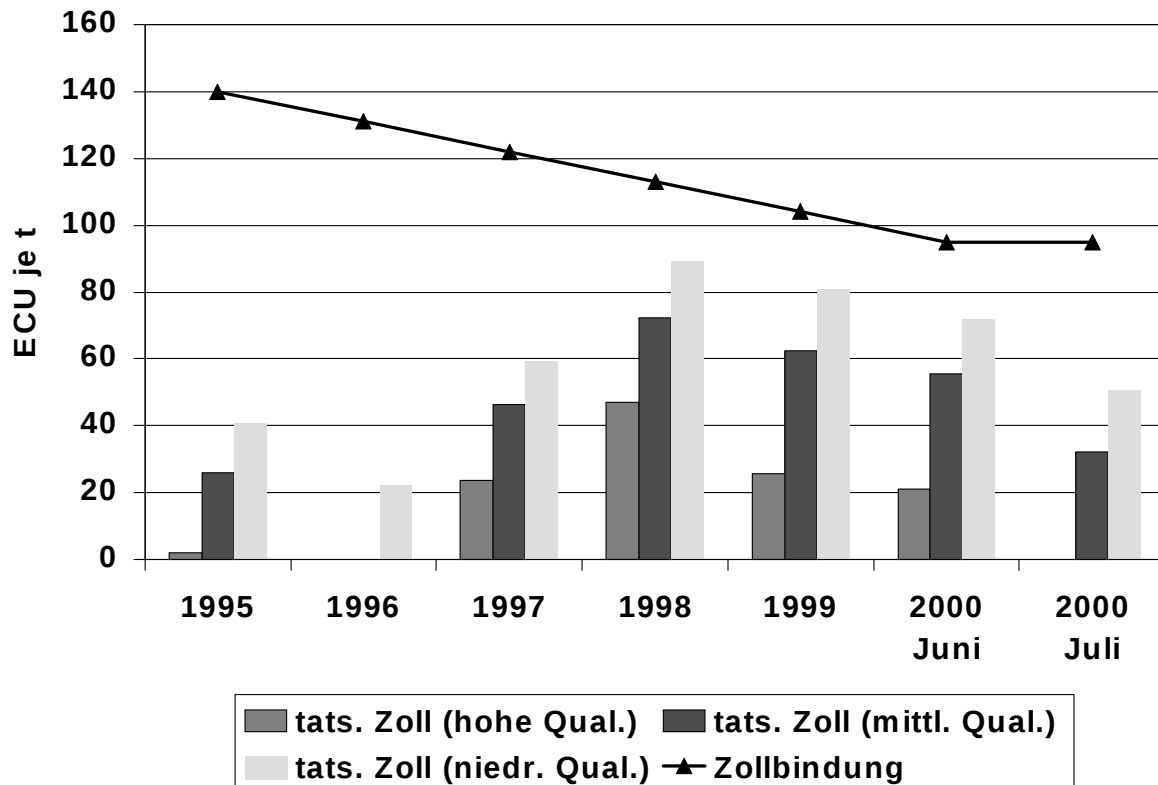


Diagramm 1 zeigt eine Linie, die beschreibt für Weizen die Zollbindung, wie hoch der Importzoll max. sein darf, den die Europäische Union erheben kann. Die Säulen beschreiben, wie für verschiedene Qualitäten von Weizen die tatsächlichen Zölle ausgesehen haben, die die Europäische Union in der Vergangenheit erhoben hat. Die linke Säule zeigt den Zoll für die höchste Weizenqualität und das ist fast der einzige Weizen, der überhaupt importiert wird, als Aufmischweizen in die Europäische Union. So lange diese linke Säule noch sehr viel kürzer ist als bis zur Linie der Zollbindung, haben wir noch gar kein Problem, wir können unsere Zölle so hoch festsetzen, wie maximal die Zollbindungs-Linie das erlauben würde. Je nach Weltmarktpreisen sind die tatsächlich erhobenen Zölle - durch die Säulen beschrieben - unterschiedlich hoch gewesen. Aber die Linie der Zollbindung geht nach rechts bergab, also müssen wir die Höchstbeträge für Zölle allmählich immer weiter reduzieren bis zum Jahr 2000, da bleiben sie erstmal konstant, bis sie vielleicht in Zukunft weiter nach unten verhandelt werden. Wir kommen also zumindest bei den niedrigeren Weizenqualitäten (mittlere und rechte Säule) allmählich unter Druck. Zwischen Juni 2000 und Juli 2000 ist die Höhe der tatsächlich erhobenen Zölle ein ganzes Stück zurückgegangen, auf hohe Qualität ist überhaupt kein Zoll mehr erhoben worden. Darin spiegelt sich schon die Preissenkung, die mit der Agenda 2000

beschlossen wurde und die zum Juli 2000 mit einem ersten Schritt in die Tat umgesetzt wurde. Unser Preis nähert sich weiter dem Weltmarktpreis, da brauchen wir auch nicht mehr so hohe Zölle. Mit anderen Worten, die Agrarpolitik der Europäischen Union hat schon dafür gesorgt, dass wir wieder mehr Spielraum haben bis hin zu dem maximalen Zoll, den wir überhaupt erheben können. Bei den Weizenzöllen haben wir also überhaupt kein Problem, sondern da haben wir hinreichend viel Spielraum.

1.2 Butter

Diagramm 2:

Zollbindung und Exportsubvention in der EU: Butter

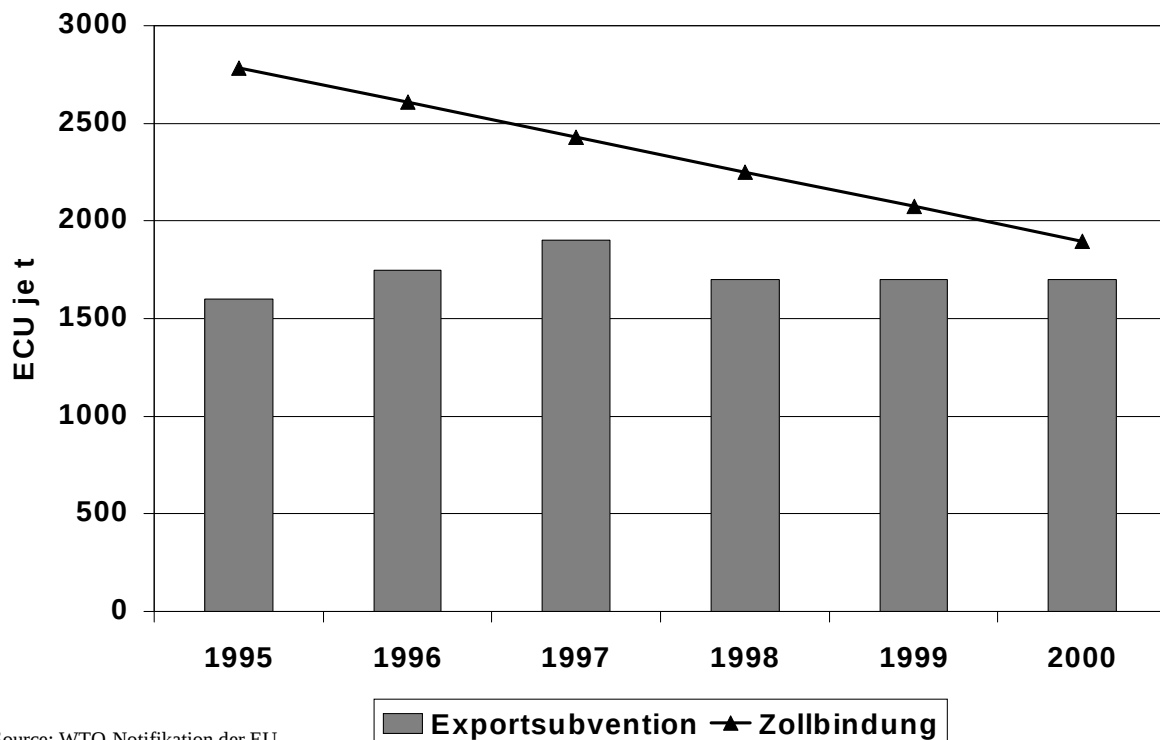


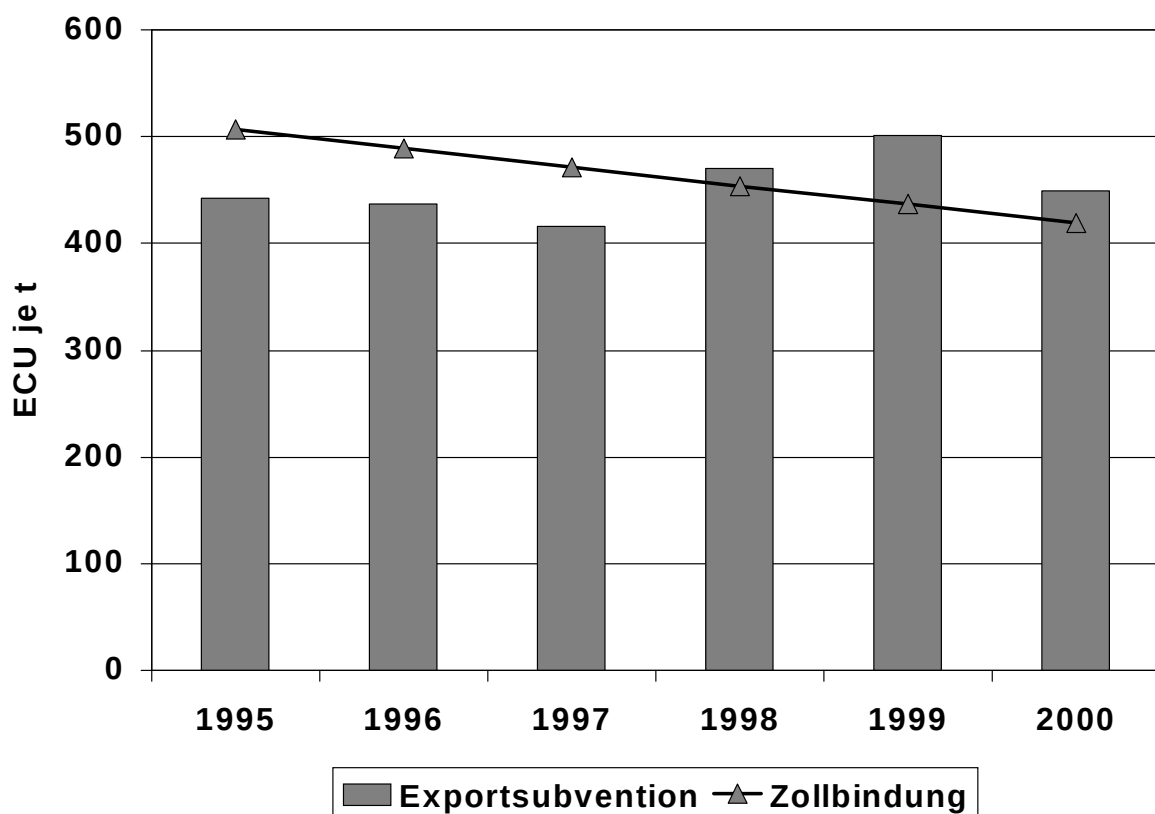
Diagramm 2 vergleicht die max. Höhe des Zolls, den wir erheben können, das ist wieder die Zollbindungs-Linie, mit den Exportsubventionen je t (Säulen), die wir bei Butter zahlen. Der einfache Grund ist, dass man nicht mit einer Situation leben könnte, wo der höchste Zoll, den man erheben darf, niedriger ist als die Exportsubvention. Denn sonst würden wir mit einer hohen Exportsubvention in den Weltmarkt verkaufen, aber die Butter könnte zu einem niedrigen Zoll wieder importiert werden. Dann bekäme sie wieder eine hohe Exportsubvention und das Schwungrad liefе immer munter weiter. Die Butter würde zirkulieren und das ganze würde schnell

zusammenbrechen. Mit anderen Worten, die Höhe der Zollbindung beschränkt die höchste Exportsubvention, die wir überhaupt zahlen können, und damit letzten Endes aber auch die Interventionspreise. Denn wir können den Interventionspreis letztlich nur durchhalten, wenn das, was auf die Interventionslager genommen wird, irgendwann auch mal wieder verkauft wird und das kann nur am Weltmarkt verkauft werden und nur mit Exportsubventionen. Das Diagramm 2 zeigt, dass es am Ende dieser Betrachtungsperiode also im Jahr 2000 eng wird, da ist nicht mehr viel Luft.

1.3 Zucker

Diagramm 3:

Zollbindung und Exportsubvention in der EU: Zucker



Source:WTO-Notifikation der EU

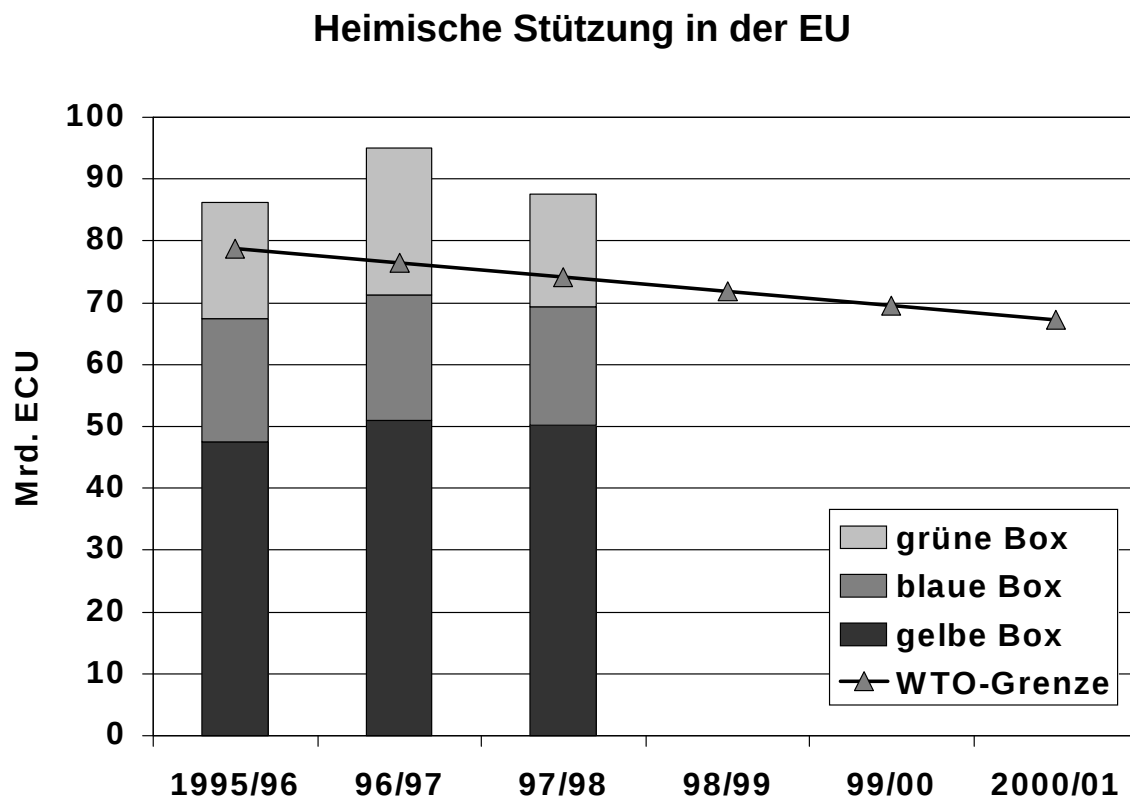
Das Diagramm 3 zeigt die Situation beim Zucker. Dort sind die Exportsubventionen schon höher gewesen als der Zoll, den wir überhaupt eigentlich nur erheben dürfen. Mit anderen Worten, es sieht so aus, als käme dieser Kreisverkehr möglicherweise schon zustande. Er kommt akut noch nicht, weil wir bei Zucker einen Zusatzzoll

erheben dürfen. Ob das in Zukunft immer so bleiben wird, das steht noch offen. Bei Zucker braut sich möglicherweise ein kleines Unwetter zusammen, auch was die Höhe des Preises angeht, nicht nur was die Quotenhöhe angeht.

2. HEIMISCHE STÜTZUNG

Der zweite Bereich der Grenzen, die wir in der WTO haben, ist die sogenannte heimische Stützung (Diagramm 4). Das sind die Subventionen, die im Inland gezahlt werden. Das ist aber auch die Preisstützung durch Interventionspreise, die wir leisten können.

Diagramm 4:



Source:WTO-Notifikation der EU

Es gibt in der WTO die unterschiedlich gefärbten Schubladen, die Boxen, wie sie genannt werden. Zunächst einmal unten die gelbe Box, das sind alle Maßnahmen, die man durchführen darf, bei denen man aber allmählich reduzieren muß. Was man dann höchstens haben darf, wird dort durch die WTO-Linie gekennzeichnet. Die gelbe Box, in der die Subventionen und die Preisstützung sind, die man allmählich mindern muß, paßt gut hinein, in das, was wir in der WTO als Höchstgrenze haben. Das Problem sind die beiden anders farbigen Boxen. Auch die blaue Box bedingt im

Augenblick keine Beschränkungen. Sie beinhaltet die Direktzahlungen, die seit der MacSharry-Reform als Ausgleich für die Preissenkungen geleistet werden. Die steigen jetzt mit Agenda 2000 und die braucht die Europäische Union im Augenblick nicht zu vermindern. Aber es ist nicht sicher, was in der nächsten Verhandlungsrunde damit geschehen wird. Wenn die blaue Box eines Tages nicht mehr blau wäre, sondern wenn sie auch zur gelben Box würde, dann kämen wir in Schwierigkeiten. Es sei denn, es würde gleichzeitig die WTO-Linie, also das was wir dürfen, neu definiert. Das müßte dann verhandelt werden, höchstwahrscheinlich ist dies auch zu erreichen.

Darüber ist die sog. grüne Box eingezeichnet. Darin sind Maßnahmen, die den internationalen Handel wenig oder gar nicht verzerren, hauptsächlich weil es Subventionen sind, die von der Produktion entkoppelt sind oder die mit Regionalpolitik, z.T. auch mit Umweltpolitik zu tun haben. Grün bedeutet hier wie bei der Verkehrsampel keine Beschränkung. Dass wir uns in überschaubarer Zukunft die grüne Box anrechnen lassen müßten, dazu wird es nicht kommen. Der Punkt ist aber, gerade, weil wir sie uns nicht anrechnen lassen müssen, müssen wir alle darauf achten, ob nicht in den nächsten Jahren eine starke Tendenz in der Agrarpolitik bestehen wird, die Zahlungen, die jetzt in der blauen Box sind, allmählich grün zu machen. Dann sind sie wieder ungefährlich, was die Grenzen in der WTO angeht. Dazu müßte man die Zahlungen von Fläche und Tierzahl entkoppeln, müßte sie zumindest entkoppeln von der Produktion selber, wenn sie produktungebunden wirklich nur noch an der Fläche hängen, das ginge sogar noch. Aber es muß dann eben nicht mehr so sein, dass man nachweisen muß, dass man Getreide oder Ölsaaten produziert hat, vielleicht muß man dann nur noch nachweisen, dass man Fläche hat. Wenn wir das denn tun und es wird alles grün, dann sind diese Probleme vollkommen behoben. Soweit zur heimischen Stützung.

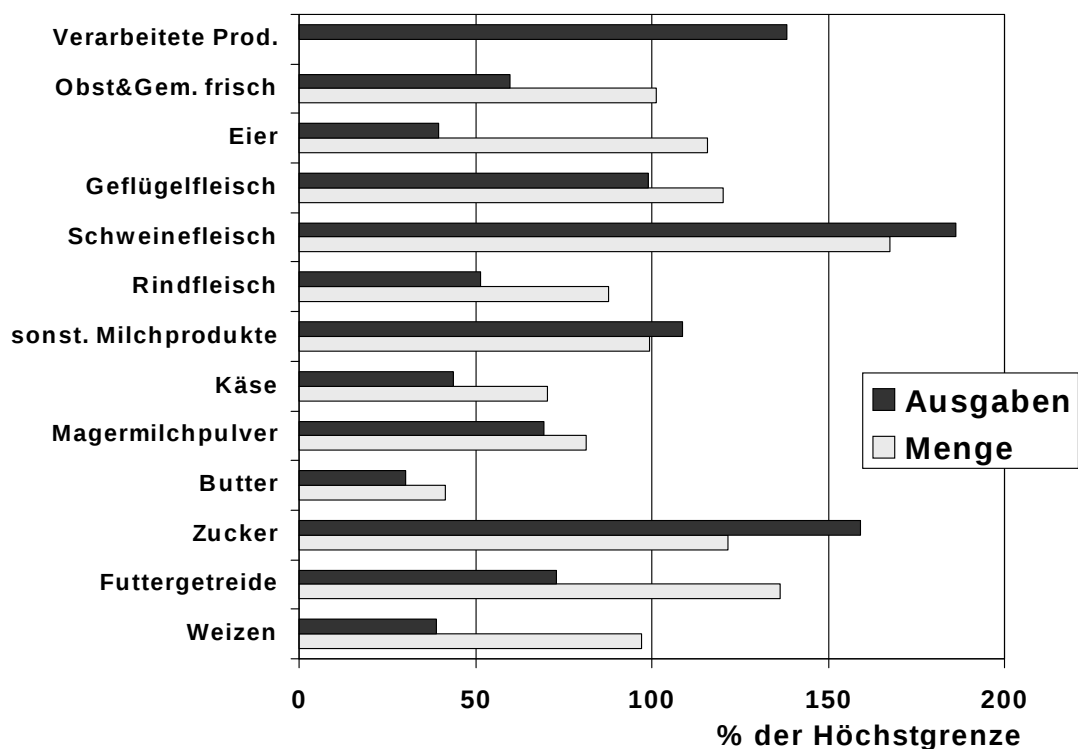
3. EXPORTSUBVENTIONEN

Der Bereich Exportsubventionen (Diagramm 5) ist in der Europäischen Union am schwierigsten. Die waagerechten Balken sagen für jedes einzelne Produkt, wie hoch die Exportsubventionen sind, die die Europäische Union tatsächlich leistet, gemessen zum einen in der Menge, die wir mit Subventionen exportieren, und zum anderen in der Höhe der Ausgaben für Exportsubventionen, die wir tätigen, und zwar immer in Relation zu der Höchstgrenze. Diese Höchstgrenze ist als 100 % angegeben. Mit anderen Worten, überall, wo diese Balken nach rechts über die senkrechte Linie 100 hinausgehen, haben wir in dem Jahr 1998/99, das letzte Jahr für das die Zahlen noch gemeldet werden mußten, die Grenzen schon überschritten. Das war noch legal, weil man zu dieser Zeit noch unausgenutzte Spielräume in den Exportsubventionen von den Vorjahren nachträglich ausnutzen durfte. Das hat die

Europäische Union überall getan. Das geht in diesem Jahr aber schon nicht mehr. Überall, wo die waagerechten Balken nach rechts über die 100er Linie gehen, mußte die Europäische Union schon im Jahr 2000 zurückschrauben. Das ist bei einigen Produkten möglicherweise etwas problematisch. Beim Futtergetreide z.B. waren die Mengen im Jahr 98/99, die wir mit Subvention exportiert haben, größer als das, was wir gedurft hätten. Im Jahr 2001 dürfen wir schon nicht mehr so viel exportieren. Wir werden später sehen, dass dies aber kein sonderliches Problem ist. Schwieriger ist dies beispielsweise bei Schweinefleisch. Da überschreiten wir die 100 % Linie am weitesten. Da sind also erhebliche Anpassungen notwendig. Zusammenfassend kann man sagen, dass die WTO-Grenzen keine wesentlichen Probleme bei Zöllen ergeben, aber dass es bei einigen Produkten wie Zucker eng wird. Gar keine Probleme gibt es bisher bei der heimischen Stützung, im Gegenteil, da ist noch viel Luft. Aber bei den Exportsubventionen entsteht allmählich Druck. Das ist der Stand der Dinge bisher.

Diagramm 5:

EU: Nutzung der Grenzen für Exportsubventionen 1998/99



Source:WTO-Notifikation der EU

4. NÄCHSTE WTO-RUNDE

Aber es geht jetzt weiter mit der nächsten Runde der WTO-Verhandlungen, die im Agrarbereich schon angefangen haben (Übersicht 1). Sie erinnern, dass es einen großen Versuch gegeben hat, eine Riesenrunde von WTO-Verhandlungen zu beginnen, im Dezember 1989 in Seattle. Da haben viele Leute auf der Straße protestiert und die Minister konnten sich nicht einigen, über das, was geschehen sollte. Das hatte alles nur am Rande mit Agrarfragen zu tun. Im Agrarbereich war man sich schon einigermaßen einig. Man konnte sich aber nicht darauf einigen, ob arbeitsrechtliche Standards festgesetzt werden sollten, und ob man im internationalen Handel, bei der Umwelt etwas tun wollte und wie die Entwicklungsländer behandelt werden sollten.

Übersicht 1:

Was kommt in der nächsten WTO-Runde auf uns zu?	
⇒	Agrar-Verhandlungen haben angefangen
⇒	Positionen der Länder liegen weit auseinander
⇒	aber wichtiger Unterschied zur Uruguay-Runde: kein Land bezweifelt
	■ Beibehaltung der neuen Regeln
	■ Notwendigkeit für weiteren Abbau von
	Zöllen
	heimischer Stützung
	Exportsubventionen

Daran ist die große Runde gescheitert, aber die Agrarverhandlungen haben tatsächlich angefangen im vergangenen Jahr, da hat es mehrere Sitzungen gegeben und das geht jetzt weiter. Man weiß nicht genau, wie lange diese Verhandlungen dauern werden. Vermutlich bis zum Ende des Jahres 2003, also wohl schon noch 2, 3 Jahre. Aber im Laufe dieser Zeit wird sich herauschälen, was auf uns und alle anderen Länder zukommt. Im Augenblick baut man sich auf und jeder stellt sich als starker Krieger dar. Die Länder haben alle ihre Papiere auf den Tisch gelegt, haben gesagt, was sie erreichen wollen in diesen Verhandlungen. Wie das so üblich ist beim Verhandeln, die Positionen liegen erst einmal weit auseinander. Obwohl die Positionen für Einzelfragen noch weit auseinander liegen, ist aber die Tatsache wichtig, dass nicht ein einziges Land bezweifelt, dass es dabeibleibt, daß die WTO-Grenzen, die in der WTO-Uruguay vereinbart wurden, auch in Zukunft gelten sollen

und dass alle Regeln, die dort vereinbart wurden im Grundsatz weiter gelten sollen. Kein einziges Land hat bisher gesagt, mit uns gibt es überhaupt keinen weiteren Abbau von Zöllen, heimischer Stützung oder Exportsubventionen. Das ist, wenn man das in der historischen Perspektive sieht, revolutionär. Ganz anders sah das in der Mitte der 80er Jahre aus, als die Uruguay-Runde begann. Da hat die Europäische Union, nicht mit uns, gesagt, zu dem, was im Agrarbereich verhandelt werden sollte, was gekürzt oder bei Exportsubventionen begrenzt werden sollte.

Die Japaner haben gesagt, Importmonopole aufgeben, umwandeln in Zölle, so dass jeder zu uns hereinimportieren kann und das auch noch bei Reis, kommt überhaupt nicht in Frage, und so weiter. Vollkommen anders die Situation jetzt, nicht ein einziges Land bezweifelt, dass es in der nächsten Runde bei all diesen Regeln bleibt. Jetzt geht es nur noch darum, wie stark eigentlich die weiteren Abbauschritte sein werden, die man jetzt vereinbaren will. Auch die Europäische Union hat gesagt, was sie in diesen Verhandlungen in der WTO will, sie will eine ganze Menge erreichen.

Übersicht 2:

Was kommt in der nächsten WTO-Runde auf uns zu?	
⇒	EU will erreichen ■ besseren Marktzugang in anderen Ländern ■ bessere Definition von Exportsubventionen (Exportkredite, Nahrungsmittelhilfe) ■ faire Bedingungen für Tierschutz ■ besseren Schutz für Herkunfts-Bezeichnungen ■ Beibehaltung der „blue box“ ■ Beibehaltung der Schutzklausel bei Zöllen

Zunächst ist wieder zu betonen, dass diese WTO-Grenzen nicht nur für uns gelten, sondern auch für andere und wir wollen, dass sie dort scharf wirken. Weil die Europäische Union inzwischen bei Agrarprodukten ein riesengroßer Exporteur ist, gleich nach den USA, hat sie ein Interesse daran, dass sie möglichst gut exportieren kann. Wir wollen einen besseren Marktzugang in anderen Ländern haben. Die Japaner lassen längst noch nicht so viel Schweinefleisch von uns herein, wie wir das eigentlich gerne hätten. Die Amerikaner haben nach wie vor ziemliche Importhindernisse für Käse und andere Milchprodukte. Wir wollen gleichzeitig erreichen, dass einige Dinge, die die Amerikaner für den Export tun, und die bisher nicht als Exportsubventionen zählen, in Zukunft berücksichtigt werden, Exportkredite beispielsweise. Die USA geben munter staatliche Garantien für den Verkauf. Das sind auch

verdeckte Exportsubventionen, bisher zählen sie aber nicht mit. Das gleiche gilt für Nahrungsmittelhilfe über ein bestimmtes Maß hinaus. Wir wollen, dass faire internationale Bedingungen für den Tierschutz gelten, und nicht nur wir diejenigen sind, die ihren Hennen einen größeren Raum in den Käfigbatterien gönnen wollen. Sonst würde das Eierproduzieren bei uns so teuer, dass wir nicht mehr mithalten können. Dann legen die gleichen unglücklichen Hennen weiter in Brasilien die Eier. Wir wollen bessere Schutzrechte für regionale Herkunftsbezeichnungen. Wir wollen, dass die blaue Box beibehalten wird. Wir wollen auch, dass die sogenannten Schutzklauseln, mit denen wir Zusatzzölle erheben können, wie wir das bei Zucker beispielsweise tun, erhalten bleiben.

Übersicht 3:

Was kommt in der nächsten WTO-Runde auf uns zu?	
⇒	andere Länder wollen von EU
	■ weiteren Abbau der Zölle ■ weiteren Abbau der heimischen Stützung ⊗ Verzicht auf „blue box“? ■ vor allem aber: Abbau von Exportsubventionen

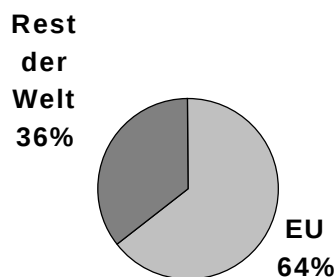
Aber nicht nur wir wollen etwas von anderen, sondern die anderen wollen auch etwas von uns (Übersicht 3). Sie wollen, dass wir unsere Zölle weiter abbauen, dass wir die heimische Stützung reduzieren, vielleicht auch, dass wir auf die blaue Box verzichten. Ich glaube, das wird nicht ganz so dramatisch werden, vor allem aber wollen die anderen, dass wir bei den Exportsubventionen kräftig reduzieren. Das wird der eigentlich Knackpunkt werden in der nächsten Verhandlungsrunde, und zwar deshalb, weil Exportsubventionen in dieser Welt im wesentlichen ein Problem der Europäischen Union sind (Diagramm 6). Wir sind diejenigen, die hauptsächlich Exportsubventionen zahlen. Von allen erlaubten Exportsubventionen zahlt die EU fast zwei Drittel, also 64 %. Aber das ist gar nicht einmal so entscheidend, andere nutzen den Spielraum gar nicht ganz aus, den sie bei Exportsubventionen haben, von denen, die tatsächlich geleistet werden, zahlt die Europäische Union 88 %. Der ganze Rest der Welt teilt sich die verbleibenden 12 %. Nach der bisherigen Definition der amerikanischen Exportkredite sind diese noch nicht enthalten, aber die ändern das quantitativ nicht stark. Wenn Sie bedenken, dass die Europäische Union fast 9/10 aller Exportsubventionen bei Agrarprodukten in dieser Welt zahlt, dann wird Sie nicht wundern, dass die anderen Länder auf uns gucken, wenn es um die Exportsubventionen geht und fordern, diese abzubauen. Deshalb ist die entschei-

dende Frage, ob die Europäische Union in Zukunft auch ohne Exportsubventionen exportieren kann oder zumindest mit erheblich weniger Exportsubvention. Das hängt von der Entwicklung der Überschüsse ab, also von den Mengen, das hängt aber auch von der Preissituation ab, also, wie nahe kommen unsere Preise eigentlich an den Weltmarkt heran.

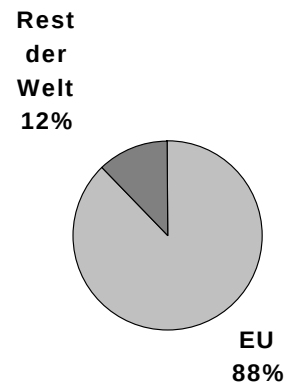
Diagramm 6:

EU-Exportsubventionen im Weltvergleich

Erlaubte Exportsubventionen



Notifizierte Exportsubventionen



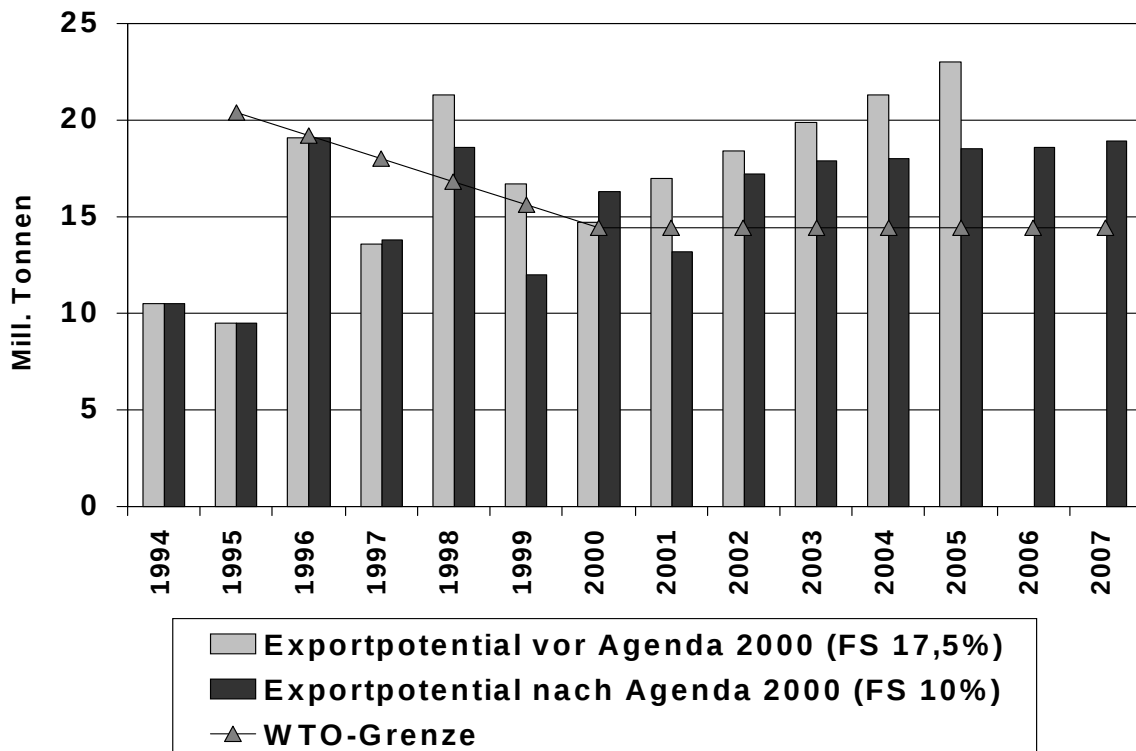
Source: WTO Secretariat (2000)

Das Diagramm 7 zeigt das Exportpotential bei Weizen. Wiederum ist die WTO-Grenze als Linie dargestellt. So viel dürfen wir max. mit Exportsubventionen exportieren nach dem bisherigem Stand. Wenn die Verhandlungen in der nächsten Runde weitere Reduktionen vereinbaren, dann sinkt diese Linie nach rechts weiter ab. Die linken, helleren Säulen stellen das Exportpotential dar, so wie es vor Agenda 2000 noch zu erwarten war, Produktion minus Verbrauch gibt Exportpotential. Sie sehen, da wäre ein kräftiges Problem auf die Europäische Union zugekommen, denn diese Säulen ragen weit nach oben hinaus über das, was wir mit Subventionen exportieren dürfen. Das war einer der Gründe dafür, warum die Agenda 2000 notwendig war. Die rechten, dunkleren Säulen beschreiben das Exportpotential nach Agenda 2000. Es ist zwar nicht mehr so groß wie vorher, das kommt hauptsächlich davon, dass die niedrigeren Preise jetzt auch mehr Weizen in den Futtertrog lenken werden. Das Problem ist aber noch nicht ganz weg. Wir

müßten eigentlich diese Säulen unter die WTO-Linie bringen. Das könnten wir mit mehr Flächenstilllegung machen. Aber da sind schon 10 % Flächenstilllegung enthalten. D.h. die Flächenstilllegung müßte weiter angehoben werden, möglicherweise ziemlich stark.

Diagramm 7:

Weizen: Exportpotential und WTO-Grenze



Source: EU-Kommission (1998 u. 1999), WTO-Notifikation der EU

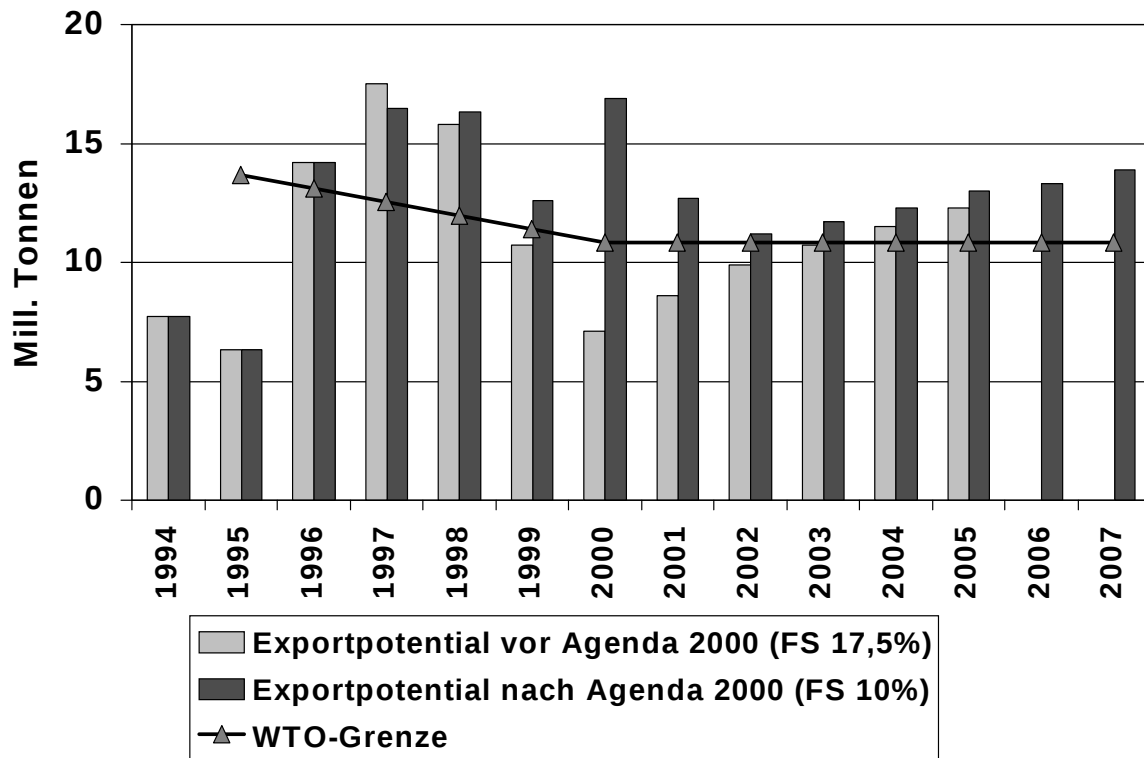
Wir werden gleich sehen, dass das höchstwahrscheinlich nicht notwendig sein wird.

Das Diagramm 8 zeigt Ihnen die Lage bei Futtergetreide. Sie ist entspannter als bei Weizen. Die Lage ist möglicherweise durch die Agenda 2000 ein bißchen verschärft worden. Das hängt hauptsächlich mit den Ölsaaten zusammen, deren Entwicklung Fläche in die Futtergetreideproduktion umgelenkt haben dürfte. Auch da haben wir ein kleines Mengenproblem.

Das ist eigentlich schade, denn das nächste Diagramm 9 (Seite 2340) zeigt, wie wir an den Weltmärkten in Zukunft eigentlich Getreide verkaufen können, wenn wir uns an solche Grenzen in der WTO nicht halten müssen. Die Linie oben zeigt, wie schön der Weltmarkt für Getreide wohl wachsen wird. Die Linie unten zeigt, was wir am

Diagramm 8:

Futtergetreide: Exportpotential und WTO-Grenze



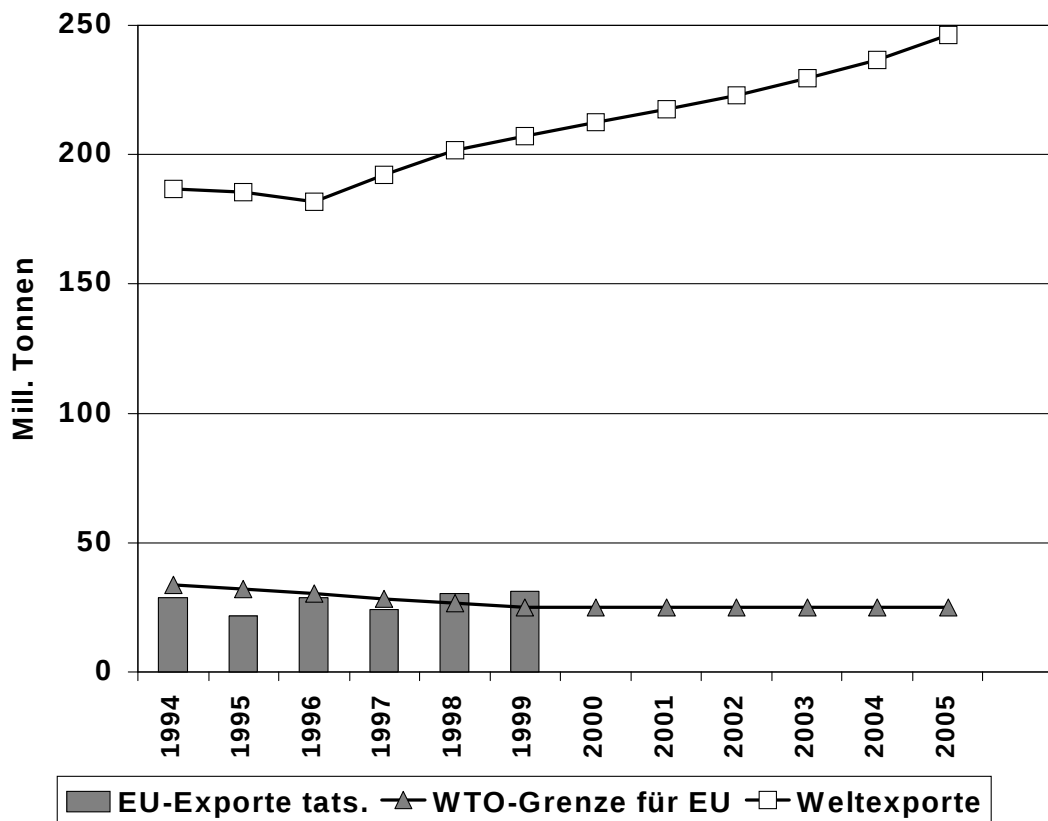
Source: EU-Kommission (1998 u. 1999), WTO-Notifikation der EU

Weltmarkt mit Subventionen verkaufen dürfen und deshalb die Grenze der WTO berücksichtigen müssen. Sie sehen, die WTO-Linie der EU geht bergab, die Linie für Weltexporte bergauf. Mit anderen Worten, die anderen Länder dieser Welt, die lachen sich ins Fäustchen, wenn wir mit Subventionen exportieren müssen, weil unsere Preise so hoch sind und wir uns deshalb an die untere Linie halten müssen, denn dann können sie das ganze schöne Wachstum des Weltmarktes für sich selber nutzen und wir verlieren Weltmarktanteil. Das wäre ein Jammer, aber ob es dazu wirklich kommt, hängt letztlich davon ab, ob wir wirklich Subventionen brauchen. Das wiederum hängt davon ab, wie unsere Preise aussehen in der Europäischen Union im Verhältnis zu den Weltmarktpreisen.

In Diagramm 10 (Seite 2341) sind Projektionen der Weltmarktpreise für Weizen für die nächsten Jahre dargestellt. Sie sehen, die Preise sind ganz optimistisch, sie steigen, das vermuten alle, die OECD, das amerikanische Landwirtschaftsministerium.

Diagramm 9:

Weltmarktprojektion für Getreide

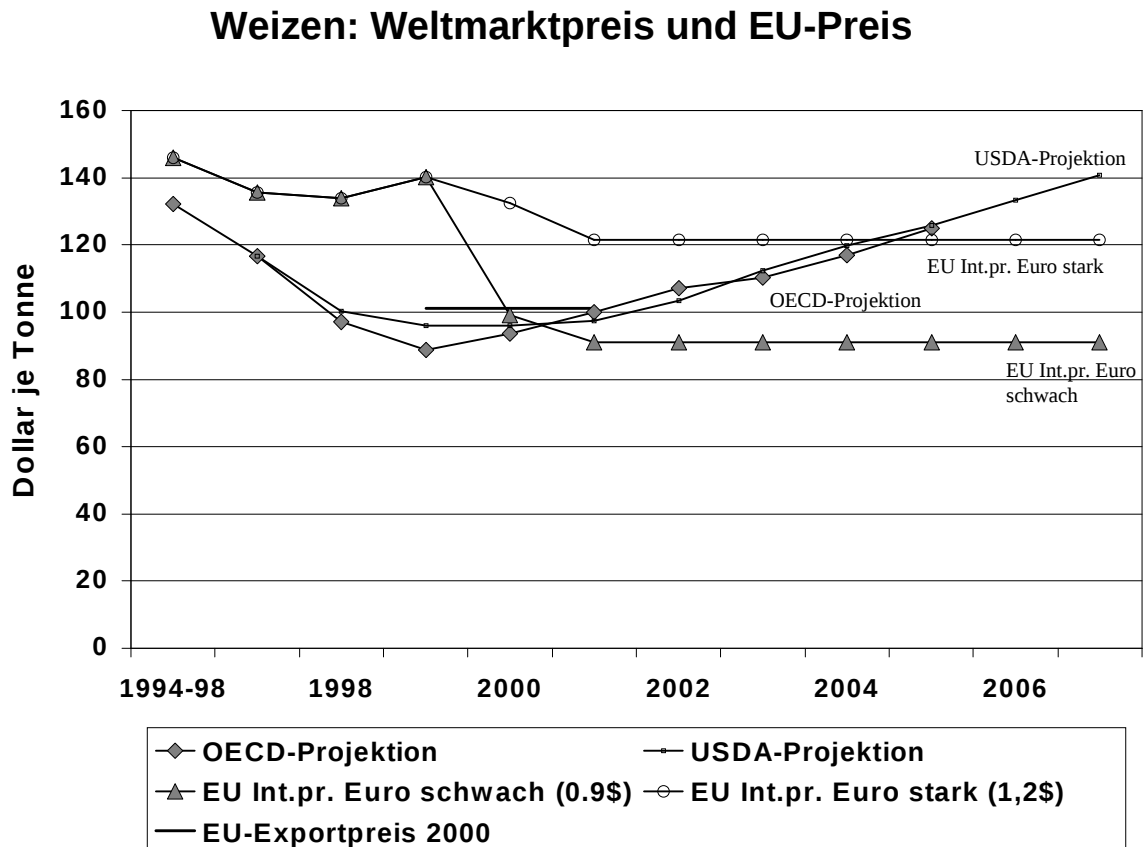


Source: EU-Kommission (1998 u. 1999), WTO-Notifikation der EU, USDA (1999)

Alle sind sich einig, die Aussichten sind eigentlich ganz gut für die Weltmarktpreise. Ob wir da mitkommen, hängt davon ab, wo unsere Interventionspreise liegen im Verhältnis zu den Weltmarktpreisen. Das wiederum hängt inzwischen auch deutlich ab von dem Wechselkurs zwischen Euro und Dollar, wie unser Interventionspreis aussieht und zwar in Dollar. Das ist die Währung, in der die Weltmarktpreise gemacht werden. Die Linien sagen, wie unser Interventionspreis ist, wenn der Euro schwach ist, also 0,9 Dollar bzw. wenn der Euro stark ist, 1,2 Dollar für einen Euro. Aber so schnell wird es dazu wohl nicht kommen. Aber sogar, wenn der Euro stark wäre, hat die Preissenkung von Agenda 2000 dafür gesorgt, dass der Interventionspreisabfall wohl ausreicht, um dafür zu sorgen, dass der Interventionspreis der Europäischen Union unter den Weltmarktpreisen liegt. Aktuell tut er das tatsächlich, wie man in der linken Hälfte dieses Diagramms oberhalb von 2000 sieht: einen waagerechten schwarzen Strich. Das ist der Weltmarktpreis, zu dem wir am Ende des Jahres 2000 tatsächlich Weizen verkaufen konnten, ohne Exportsubventionen. In der Tat, die Europäische Union verkauft jetzt ohne Exportsubventionen Weizen am internationalen Markt. In dem Moment fällt diese Grenze der WTO vollkommen flach, denn das ist eine Grenze für die

subventionierten Exporte. Ohne Subvention können wir exportieren wie die Weltmeister. Diese Situation haben wir erreicht und werden sie bei Weizen höchstwahrscheinlich weiterhin haben.

Diagramm 10:



Quelle: OECD (2000), USDA (2000)

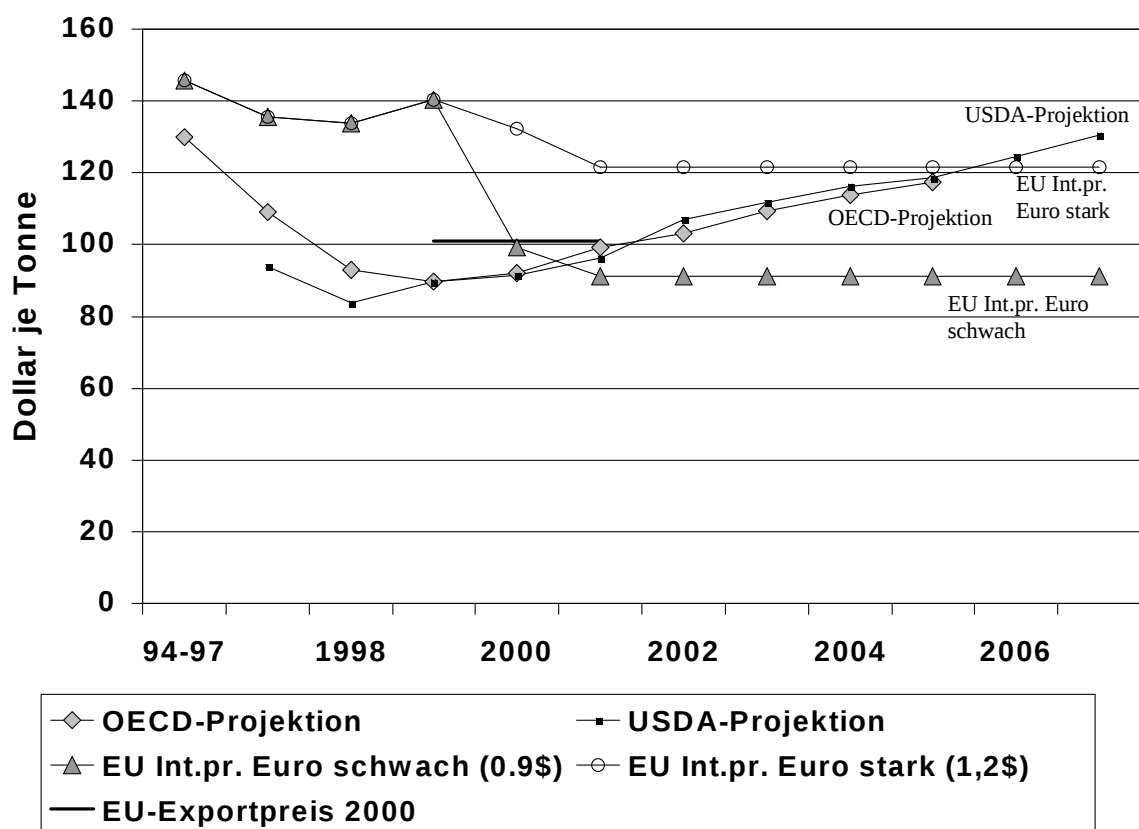
Beim Futtergetreide zeigt Diagramm 11 (Seite 2342), dass es einigermaßen günstig aussieht. Die Weltmarktprognosen gehen auch nach oben. Wenn der Euro nicht zu stark wird, dann werden wir wohl auch da ohne Exportsubventionen verkaufen können.

Es sieht ein bißchen anders aus bei Rindfleisch (Diagramm 12, Seite 2343). Der Preis, den wir in der Europäischen Union haben, liegt erheblich unter dem Weltmarktpreis.

Bei Butter sieht es gar nicht günstig aus, wie Diagramm 13 (Seite 2344) zeigt. Da ist der Weltmarktpreis ein ganzes Stück unter dem Interventionspreis der Europäischen Union und auch die Preissenkungen der Agenda 2000, die ja erst vom Jahr 2005 an greifen werden, reichen vermutlich nicht aus, um uns in die Lage zu versetzen, Butter ohne Exportsubventionen verkaufen zu können.

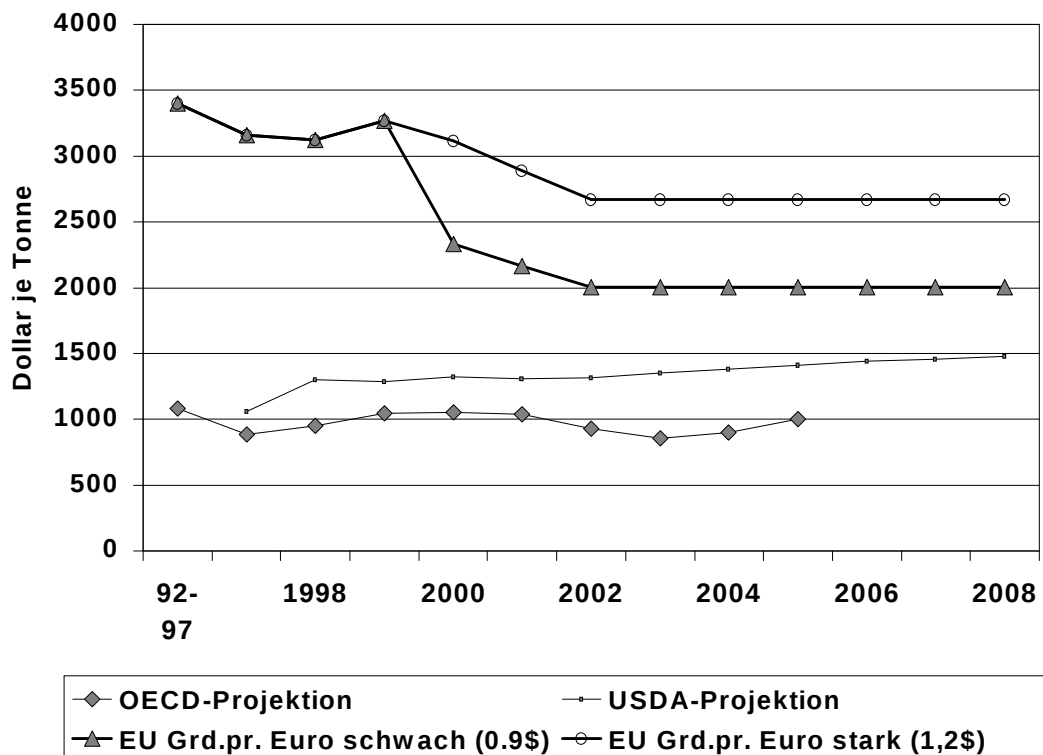
Diagramm 11:

Futtergetreide: Weltmarktpreis und EU-Preis



Quelle: OECD (2000), USDA (2000)

Diagramm 12:

Rindfleisch: Weltmarktpreis und EU-Preis

Quelle: OECD (2000), USDA (2000)

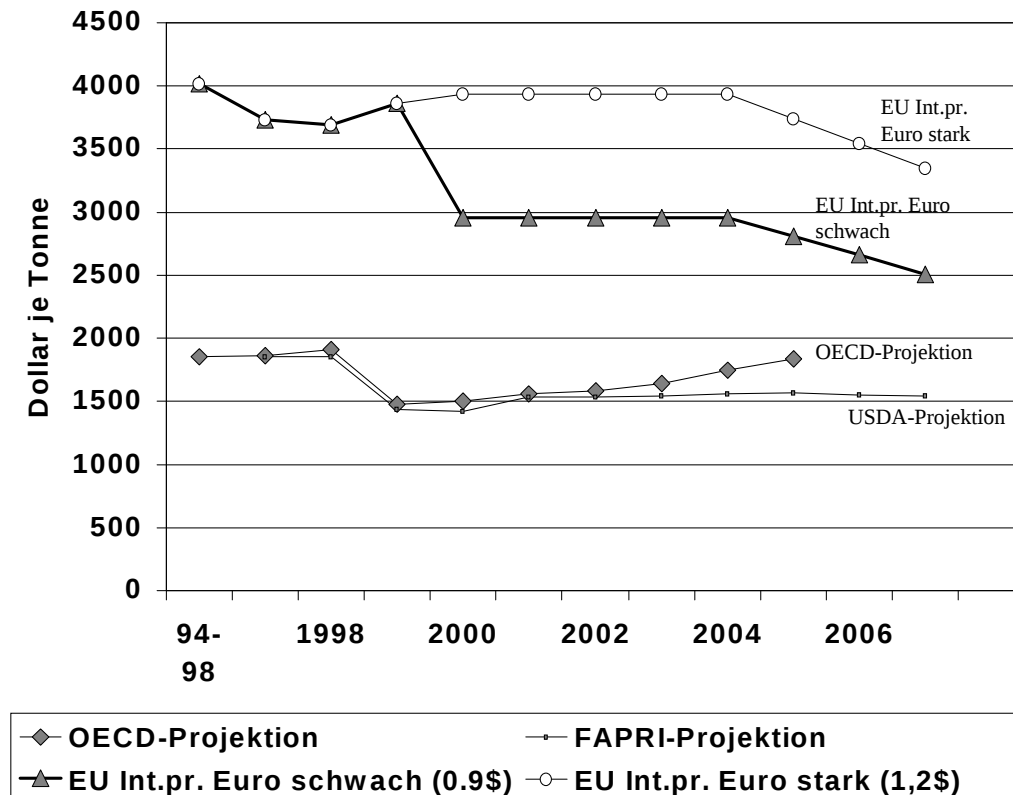
5. KANN DIE DEUTSCHE LANDWIRTSCHAFT MIT DER WTO LEBEN ?

Jetzt fragen wir uns zum Schluß, wie sich das alles eigentlich für die deutsche Landwirtschaft auswirken wird und ob sie dann mit der WTO leben kann. Wir haben zur Kenntnis genommen, dass die Agenda 2000 die Überschußentwicklung gebremst hat, unsere Preise näher an den Weltmarkt gebracht hat. Das heißt, ein Teil der agrarpolitischen Probleme ist damit gelöst, aber vermutlich noch nicht alle.

Eine neue Runde an Reformen kommt im Jahr 2002/2003 auf die Europäische Landwirtschaft zu. Was wird das bringen? Ich vermute bei Weizen keine weitere Preissenkung, da haben wir das Ende der Fahnenstange erreicht, und da können wir jetzt ohne Subventionen exportieren, da gibt es keinen Grund mehr für Preissenkungen. Ich denke, da wird auch eines Tages darüber zu reden sein, ob wir überhaupt noch Flächenstilllegung brauchen. Auch bei Futtergetreide werden wir höchstwahrscheinlich ohne Exportsubventionen leben können. Das ist aber noch nicht ganz so sicher. Bei Rindfleisch ist die Preissenkung nach wie vor nicht am Ende, bei Milch auch noch nicht. Ich erwarte da auch den Quotenausstieg, dann wird es dort erst recht nötig sein, noch weitere Preissenkungen vorzunehmen,

Diagramm 13:

Butter: Weltmarktpreis und EU-Preis



Quelle: OECD (2000), FAPRI (2000)

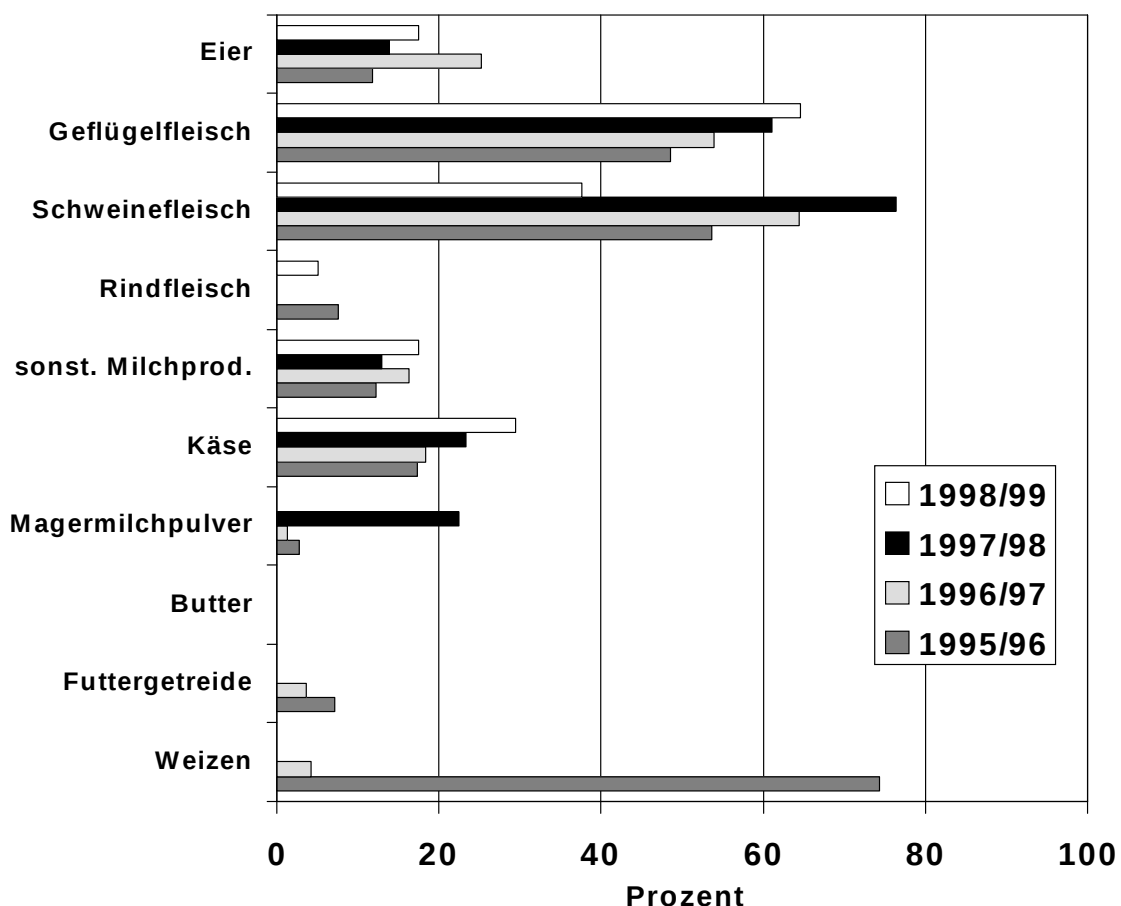
mit den entsprechenden Ausgleichszahlungen, die inzwischen ja üblich sind. Damit taucht die Frage auf, ob, wenn wir uns so an die Weltmarktpreise annähern, wie das zu erwarten ist, die deutsche Landwirtschaft überhaupt zu diesen Preisen produzieren kann. Ich muß Sie zunächst einmal darauf hinweisen, dass das in einem viel höherem Ausmaß schon geschieht als das bisher bei uns allgemein bekannt ist. Bei Getreide habe ich Ihnen gesagt, exportieren wir im Moment schon ohne Exportsubventionen, z.T. auch schon bei anderen Produkten.

Das Diagramm 14 zeigt den Anteil der Exporte der einzelnen Produkte, der ohne Subventionen herausgegangen ist. Bei Schweinefleisch beispielsweise haben wir gut die Hälfte ohne Subventionen exportiert, prima, keine WTO-Grenzen gelten für diese Exporte. Bei Geflügelfleisch sieht das ähnlich aus, bei Getreide haben wir das nur in dem Hochpreisjahr 95/96 tun können, die neuen Daten sind da noch nicht enthalten. Mit anderen Worten, wir können auch ohne Subventionen schon jetzt zum Teil exportieren, sogar im Bereich der Milchprodukte, aber immer nur einen Teil. Sie fragen sich natürlich, geht das eigentlich nur mit Direktzahlungen, erlauben die

alleine uns zu Weltmarktpreisen zu produzieren? Bei Getreide, generell bei pflanzlichen Produkten, darf es eigentlich so gar nicht gesehen werden, denn die Direktzahlungen sind bei allen flächenabhängigen Zahlungen zumindest für einen großen Teil der deutschen Landwirtschaft, nämlich da, wo Pachtland bewirtschaftet wird, ein durchlaufender Posten. Das Geld kommt vom Amt und geht zum Verpächter, in Form des entsprechenden Pachtpreises. D.h. in der Bodenwirtschaft wird überall da, wo auf Pachtland gewirtschaftet wird, im Grunde genommen heute schon ohne die wirtschaftliche Wirkung von Direktzahlungen gearbeitet. Das ist immerhin in Deutschland 60 % der Fläche, besonders in den neuen Bundesländern aber auch in den alten Bundesländern ist es inzwischen fast die Hälfte der Flächen.

Diagramm 14:

Anteil der nicht-subventionierten Exporte



Wir kommen deshalb zu dem Ergebnis, dass die deutsche Landwirtschaft sich gar nicht zu verstecken hat. Wir haben eine gute Ausbildung und tüchtige Landwirte. Wir haben die Märkte so nahe dran wie selten irgendwo auf der Welt. Das Klima ist ganz gut, wir hätten vielleicht gerne noch etwas mildere Winter, damit die Tiere nicht ganz

so viel Stallbauten brauchen. Mit der Produktqualität haben wir neuerdings möglicherweise ein Problem (BSE), aber wir haben eine Menge Spezialitäten. Das wirkliche Problem, das die deutsche Landwirtschaft hat, ist die Struktur der Betriebe. Die ist in vielen Fällen noch nicht da, wo man zu minimalen Kosten arbeiten kann. Das ist der internationale Nachteil der deutschen Landwirtschaft. Alles andere können wir mindestens so gut wie der Rest der Welt. Wenn wir den Strukturwandel schaffen, dann haben wir den Wettbewerbsnachteil auch aufgeholt. Dabei darf uns aber auch die Umweltpolitik keine Steine in den Weg legen oder sie muß für einen Ausgleich sorgen. Wir dürfen vor allen Dingen nicht eine solche Debatte wie zur Zeit über die Agrarfabriken und Massentierhaltung haben. Es wäre tragisch, es wäre auch in höchsten Maße dumm, wenn aus den Schwierigkeiten, die jetzt in der deutschen Landwirtschaft im Zusammenhang mit der BSE-Krise aufgetreten sind, der falsche Schluß gezogen würde, wir müssen zurück zu den Verhältnissen, wie vor 50 Jahren. Manchmal hat man sogar das Gefühl die Leute wollen, dass die Landwirte wirtschaften wie vor 100 Jahren. Das BSE-Problem hat, das wissen wir alle, überhaupt nichts zu tun mit Groß- und Kleinbetrieb. Wir wissen alle, dass Agrarfabriken, in dem Sinne wie die meisten Leute sich das vorstellen, in Deutschland überhaupt nicht existieren. Ich weiß gar nicht, was Massentierhaltung ist, vielleicht außer in der Geflügelwirtschaft. Wenn wir aus solch populistischen Erwägungen, wie manche Politiker sie jetzt anstellen, - mir läuft ein Schauer über den Rücken, wenn ich den Bundeskanzler vor dem Bundestag sprechen höre, jetzt müssen wir endlich was gegen die Agrarfabriken tun -, wenn wir aus solchen Gründen in der Agrarpolitik zurückschrauben wollten zu antiquierten Vorstellungen von dem, wie Landwirtschaft aussehen soll, dann können wir international nicht mithalten. Aber wenn es uns gelingt, diese Krise zu überwinden, ohne die Agrarpolitik in die falsche Richtung zu lenken, dann bieten die WTO-Verhandlungen für uns nicht nur Risiken, sondern auch Chancen, dann kann es, so meine ich, sehr wohl so sein, dass die deutschen Landwirte sich auch am Weltmarkt bewähren werden.

6. KURZFASSUNG

Die Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen hat völlig neue Bedingungen für die Agrarpolitik aller Länder gebracht. Jetzt gelten feste Grenzen für Zölle, heimische Stützung und Exportsubventionen. Auf die deutsche Landwirtschaft wirken sich die WTO-Grenzen aus, wenn sie den Spielraum der EU-Agrarpolitik einschränken. Bisher ist die EU mit den neuen WTO-Grenzen im allgemeinen gut zurechtgekommen. Bei einigen Zöllen wird es allerdings schon etwas eng (z.B. Butter, Zucker). Anpassungen der EU-Politik waren vor allem aber wegen der Grenzen für die Exportsubventionen nötig.

Die neue Runde der WTO-Agrarverhandlungen hat bereits begonnen. Die Verhandlungspositionen der wichtigsten Länder liegen weit auseinander. Bemerkenswert ist allerdings, dass kein einziges Land darauf dringt, die in der Uruguay-Runde beschlossenen Regeln wieder abzuschaffen. Auch hat sich kein einziges Land geweigert, weitere Schritte zum Abbau von Zöllen und Subventionen zu unternehmen.

Die EU will in der neuen Verhandlungsrunde viel erreichen. Sie will einen besseren Zugang zu den Märkten anderer Länder, eine neue Definition von Exportsubventionen, die auch Maßnahmen der USA besser erfaßt (Exportkredite), die EU will die „blue box“ erhalten, sie will faire Bedingungen für den Tierschutz und eine bessere Anerkennung von geographischen Ursprungsbezeichnungen. Sie wird andererseits von den übrigen Ländern hart bedrängt, ihre Exportsubventionen weiter abzubauen. Das muß man verstehen, denn fast 90 % aller weltweiten Exportsubventionen werden von der EU gezahlt.

Für die Zukunft der EU-Agrarpolitik und damit auch der deutschen Landwirtschaft wird es deshalb besonders wichtig sein, ob die EU in der Lage ist, ohne Exportsubventionen zu exportieren. Die Agenda 2000 hat die EU in dieser Hinsicht ein gutes Stück vorangebracht. In den nächsten Reformrunden (2002-2003) wird voraussichtlich keine weitere Preissenkung bei Getreide mehr erforderlich sein, denn die EU kann schon jetzt Getreide ohne Exportsubventionen am Weltmarkt verkaufen. Die EU-Preise für Rindfleisch und Milch liegen dafür allerdings noch zu hoch.

Ein weiterer Abbau von Exportsubventionen bedeutet, dass die Landwirtschaft in der EU und in Deutschland zukünftig immer mehr zu Weltmarktpreisen produzieren muß. Es wird oft bezweifelt, ob das möglich ist. Dabei wird vielfach nicht gesehen, dass die EU schon jetzt ganz erhebliche Mengen einer Reihe von Agrarprodukten ohne Subventionen exportiert, und zwar nicht nur bei Getreide. So hat die EU in den letzten Jahren etwa die Hälfte ihrer Exporte an Schweine- und Geflügelfleisch ohne Exportsubventionen exportiert, also zu Weltmarktpreisen verkauft. Etwa ein Viertel der Exporte an Käse und Frischmilchprodukten wurde zu Weltmarktpreisen und damit ohne Exportsubventionen außerhalb der EU abgesetzt. Die Erzeugnisse von Sonderkulturen (z.B. Obst, Gemüse, Wein) werden bereits seit längerer Zeit zu großen Teilen ohne Subventionen exportiert. Die Landwirtschaft der EU, also auch die deutsche Landwirtschaft, arbeitet schon jetzt teilweise unter Weltmarktbedingungen.

In diesem Zusammenhang wird allerdings oft die Meinung vertreten, dass die Landwirte in der EU immerhin erhebliche direkte Zahlungen erhalten und nur deshalb in der Lage sind, bei niedrigen Marktpreisen zu produzieren. Dabei wird aber über-

sehen, dass die Direktzahlungen für viele Landwirte nur ein durchlaufender Posten sind. Bei Pachtflächen spiegeln die Pachtpreise typischerweise die Direktzahlungen wieder, so dass die Zahlungen letztlich an die Verpächter weitergereicht werden. Die Pächter sind in solchen Fällen wirtschaftlich etwa ebenso gestellt, als wenn es die Direktzahlungen nicht gäbe. Da fast zwei Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Deutschland als Pachtland bewirtschaftet wird, muß also schon heute ein erheblicher Teil der deutschen Landwirtschaft im Ergebnis ohne Direktzahlungen auskommen.

Insgesamt gibt es gute Gründe für die Erwartung, dass auch die Landwirtschaft in Deutschland den internationalen Wettbewerb bestehen kann. Unsere Landwirte haben eine gute Ausbildung und ein hervorragendes produktionstechnisches Wissen. Die Märkte liegen ideal vor der Tür unserer Landwirtschaft. Klima und Boden sind in Deutschland besonders gut für die Produktion der typischen Agrarprodukte geeignet. Der wichtigste Nachteil im internationalen Wettbewerb, den große Teile der deutschen Landwirtschaft allerdings haben, ist die kleinbetriebliche Struktur, die es noch nicht hinreichend erlaubt, alle Möglichkeiten der Kostensenkung wahrzunehmen. Der Strukturwandel muß und wird deshalb weitergehen. Dabei dürfen Agrar- und Umweltpolitik die Landwirtschaft nicht unnötig behindern. Es darf nicht dazu kommen, dass die neuerdings in Deutschland ausgebrochene Debatte über „Agrarfabriken“ und „Massentierhaltung“ zu einer Agrarpolitik führt, die das Aus für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft bedeutet.