

Matthias Schneider

GATT-Verhandlungen: Westeuropas Bauern unter Druck

Das 1947 geschlossene multilaterale Handelsabkommen GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) hat durch den weltweiten Abbau von Handelsschranken entscheidend zum historisch beispiellosen Wirtschaftsaufschwung nach dem Zweiten Weltkrieg beigetragen. Offene Märkte und die dadurch geförderte internationale Arbeitsteilung nützen allen Beteiligten; für kleine hochentwickelte Industrieländer wie Österreich sind sie von ganz besonderer Bedeutung.

Liberalisierung des Agrarhandels als Ziel

Agrarwaren nehmen im internationalen Handel bis heute eine Sonderstellung ein. So können, gedeckt durch Ausnahmeregelungen des GATT-Vertrags, unter bestimmten Bedingungen und Auflagen (die allerdings relativ einfach zu erfüllen oder auch zu umgehen sind) die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse beschränkt, die Ausfuhr subventioniert und die Produktion im Inland gestützt werden. Weitere Ausnahmen finden sich in den Beitrittsprotokollen – u. a. auch in dem Österreichs (*Hartwig – Tangermann, 1987, Wissenschaftlicher Beirat, 1988*) Diese Möglichkeiten wurden von vielen Ländern im Interesse ihrer Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft über die Maßen genutzt. Dadurch entzog sich der Agrarhandel weitgehend den für industriell-gewerbliche Waren geltenden strengen Regeln. Die nationalen Märkte wurden gegen Einfuhren zunehmend abgeschottet und im inter-

Die Liberalisierung des Agrarhandels ist ein zentraler Punkt der Uruguay-Runde des GATT. Die USA drängen – als Vertreter der traditionellen Agrarexporteure – auf Öffnung der Märkte und einen substantiellen Abbau der Agrarprotektion. Die Westeuropäer zögern, weil ihre Landwirtschaft weniger konkurrenzfähig ist und man daher negative Folgen für die Bauern fürchtet. Auch die österreichischen Bauern wären vom Abbau des Agrarschutzes betroffen: Ohne ausreichende flankierende Maßnahmen drohen Einkommensdruck und ein beschleunigter Strukturwandel, eventuell auch negative Folgen für die gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft. Es ist zu erwarten, daß die Uruguay-Runde die bisherige Sonderstellung der Agrarwaren im Welthandel zumindest einschränken wird. Dies bedeutet für alle Vertragspartner mehr marktwirtschaftliche Orientierung, mehr internationalen Wettbewerb und zugleich weniger nationalen Spielraum in der Agrarpolitik.

nationalen Handel setzte ein Kampf um Marktanteile ein, verbunden mit einem Subventionswettlauf. Deroutierte internationale Märkte, Wohlfahrtsverluste durch die Vergeudung von Ressourcen, wachsende Lasten für die Steuerzahler und zunehmende internationale Spannungen sind die Folge.

Seit Anfang der achtziger Jahre wurde die Lage im Weltagrarhandel zunehmend als unerträglich empfunden. Insbesondere die wettbewerbsstarken traditionellen Exportländer drängen seither massiv auf Abhilfe.

Vor diesem Hintergrund wurden die Landwirtschaft und der Agrarhandel zu einem zentralen Bereich der 8 multilateralen Verhandlungsrunde des GATT, die im September 1986 in Punta del Este (Uruguay) eröffnet wurde und ursprünglich Ende 1990 abgeschlossen werden sollte. Deklariertes Ziel ist die Liberalisierung des Agrarhandels durch Abbau wettbewerbsverzerrender nationaler Eingriffe. Die Einfuhrhemmnisse sollen reduziert, die internen Stützungen verringert und die Exportsubventionen abgebaut werden. Weiters sollen die sanitären und phytosanitären Bestimmungen überprüft werden, um den Agrarhandel möglichst wenig zu behindern und Mißbrauch zu unterbinden. Dieses Ziel akzeptieren grundsätzlich alle Verhandlungspartner, auch Österreich; über seine Konkretisierung und praktische Umsetzung konnte man sich allerdings bisher nicht einigen.

Kritik an hohem Agrarschutz

Zur Messung des agrarischen Schutz- und Stützniveaus wurden insbesondere von der OECD eigene Konzepte entwickelt (*OECD, 1987A, 1990, Buchholz, 1989, Cahill – Legg, 1990*). Am bekanntesten sind das Producer Subsidy Equivalent (PSE) und das Aggregate Measure of Support (AMS). Das Produzenten-Subventionsäquivalent (PSE) entspricht dem Geldwert aller Maßnahmen zugunsten der Landwirtschaft (für produktbezogene Berechnungen: zugunsten der Erzeuger des betreffenden Produk-

tes) Es ist ein umfassendes Maß der Agrarprotektion; neben Eingriffen zur Stützung der Marktpreise werden alle Direktzahlungen an die Erzeuger und sonstigen direkten und indirekten Stützungen und Hilfen für die Landwirtschaft berücksichtigt. Damit sind alle Transfers von heimischen Verbrauchern und Steuerzahlern an die Landwirtschaft erfaßt. Das AMS ist ein vom PSE abgeleitetes aggregiertes Stützungsmaß; es spielt in der Dis-

**Agrarsubventionen Übersicht 1
in westlichen Industrieländern**

	Ø 1979/1985	1989
	PSE ¹⁾ in % des Produktionswertes	
Österreich	29	44
Australien	11	10
EG	35	38
Japan	64	72
Neuseeland	23	5
Norwegen	71	74
Schweden	42	47
Schweiz	67	75
USA	26	27
OECD-Durchschnitt	34	39

Q: OECD (1990) — ¹⁾ Produzenten-Subventionsäquivalent

Agrarwaren blieben bisher von der Liberalisierung des Welthandels weitgehend ausgenommen. In der laufenden Uruguay-Runde des GATT sind der Abbau des Agrarschutzes und die Öffnung der Märkte wichtige Anliegen, die insbesondere von den USA mit Nachdruck verfolgt werden.

besserung der Einkommenslage der Bauern, nur unzureichend verwirklicht. Die OECD (1987A, 1987B) sieht die wichtigste Ursache dafür in einer überzogenen Preispolitik. Diese hilft den kleinen, einkommenschwachen Bauern wenig, regt aber effiziente Großbetriebe, die aufgrund niedrigerer Kosten gut verdienen und den Markt dominieren, zur Produktionssteigerung an, die den Markt belastet. Die OECD bezeichnet diese Politik als

Alle Industriestaaten schützen und stützen ihre Landwirtschaft. Im Durchschnitt der OECD-Länder betragen die damit verbundenen Kosten rund zwei Fünftel des Wertes der Agrarproduktion. Diese Politik ist teuer und wenig erfolgreich und wird deshalb zunehmend kritisiert.

kussion um vertragliche Vereinbarungen zur Senkung des nationalen Stütz- und Schutzzolumens eine wichtige Rolle.

Die OECD legte 1987 — basierend auf dem PSE-Konzept — erstmals vergleichbare und allgemein anerkannte Daten über den Agrarschutz in den westlichen Industriestaaten vor. Die Berechnungen wurden beginnend mit dem Jahr 1979 erstellt und werden seither unter Aufsicht der OECD laufend aktualisiert (OECD, 1987A, 1990). In Österreich erstellt die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft diese Kalkulationen (Ortner, 1990A). Die Ergebnisse zeigen, daß alle Länder ihre Landwirtschaft durch Markteingriffe schützen und stützen. Ausmaß und Instrumentarium der Interventionen sind allerdings sehr unterschiedlich.

Für das Jahr 1989 schätzt die OECD (1990) die Transfers zugunsten der Landwirtschaft in ihren Mitgliedsländern auf rund 141 Mrd. \$; dies entspricht rund zwei Fünfteln des Wertes der Agrarproduktion (berechnet jeweils zu nationalen Marktpreisen einschließlich Direktzahlungen und abzüglich eventueller Abgaben, die die Landwirte zu leisten hatten). Die Kosten des Agrarschutzes werden in Westeuropa und auch in Österreich vor allem von den Verbrauchern (über höhere Nahrungsmittelpreise) in den USA hingegen vorwiegend von den

Steuerzahlern (über höhere Direktzahlungen des Staates an die Landwirte) getragen. Gemessen am Wert der Agrarproduktion war 1989 das Stütz-niveau in Neuseeland und Australien mit Abstand am geringsten. Auch die USA blieben deutlich unter dem OECD-Durchschnitt. Das Niveau der EG entsprach etwa dem OECD-Durchschnitt. Österreich übertraf ihn deutlich. Am höchsten stützten die Schweiz, Norwegen, Finnland und Japan ihre Bauern. Je landwirtschaftliche Arbeitskraft sind die Agrarstützungen in den USA höher als in der EG; je Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche liegt hingegen Westeuropa weit voran (OECD, 1990 S. 100ff).

Für Österreich weist die OECD für 1989 ein PSE von rund 25,4 Mrd. \$ aus, etwa 44% des gesamten Produktionswertes. In den Berechnungen werden nur die bedeutenderen Erzeugnisse erfaßt, etwa 80% der gesamten landwirtschaftlichen Produktion. Die nach dem PSE-Konzept ermittelten Transfers an die Landwirtschaft entsprechen damit etwa dem aus der Agrarproduktion erwirtschafteten Einkommen. Nach Produktionsparten ist die Situation verschieden (OECD 1990, S. 168ff). In der Schweiz übertreffen die den Verbrauchern und Steuerzahlern durch die Agrarpolitik auferlegten Lasten die aus der Landwirtschaft erwirtschafteten Einkommen erheblich.

Trotz der hohen direkten und indirekten Kosten konnten die Industrieländer das wichtigste Ziel ihrer agrarpolitischen Interventionen, die Ver-

fehrt und rät zu einem stufenweisen, generellen und international abgestimmten Abbau des Agrarprotektionismus. Als flankierende Maßnahme werden befristete sozial motivierte Zuschüsse an einkommenschwache Bauern akzeptiert. Zur nachhaltigen Sicherung sozialer, regionalwirtschaftlicher oder ökologischer Funktionen könnten in bestimmten Regionen, wie z. B. in Berggebieten, auch Direktzahlungen an bäuerliche Betriebe erforderlich sein. Die grundsätzliche Kritik der OECD am Agrarprotektionismus der westlichen Industrieländer und ihre Forderung nach einer marktorientierten Agrarpolitik teilen die Mehrheit der Ökonomen.

Abbau der Protektion bringt Wohlfahrtsgewinne — die Bauern verlieren

Die gewichtigsten Kontrahenten und zugleich Wortführer im Ringen um die Neuordnung des Weltagrars sind die USA, unterstützt durch die in der „Cairns-Gruppe“¹⁾ zusammengeschlossenen weiteren traditionellen Agrarexportländer auf der einen Seite und die EG mit den übrigen westeuropäischen Staaten und Japan — als lose Verbündete — auf der anderen Seite. Die in den Verhandlungen vertretenen Positionen basieren auf unterschiedlichen Vorstellungen über die Grundzüge der

¹⁾ Die „Cairns Group“ besteht aus den Ländern Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Fidschi, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Philippinen, Thailand, Ungarn und Uruguay (Stand Mitte 1990). Es sind dies Staaten mit überwiegend günstigen Voraussetzungen für die Agrarproduktion, die sich im Agrarhandel als „fair traders“ sehen und zur besseren Wahrung ihrer Interessen in der Uruguay-Runde des GATT kooperieren.

Agrarpolitik und des Agrarhandels Die USA plädieren für einen möglichst liberalen, marktorientierten Ansatz verbunden mit einem weitgehenden Abbau des Agrarschutzes Die Westeuropäer und Japan sehen hingegen ein gewisses Maß an Schutz für ihre Landwirtschaft für unverzichtbar an Sie führen dafür die Sicherung der Ernährung und der Sozialfunktionen ihrer Landwirtschaft ins Treffen (GATT, 1989) Die Meinungsverschiedenheiten müssen auch vor der unterschiedlichen historischen Erfahrung und der abweichenden Bewertung der Funktionen der jeweiligen nationalen Landwirtschaft gesehen werden

Die Verhandlungen konzentrieren sich auf drei Bereiche: den Abbau interner Stützungen, des Importschutzes und der Exportsubventionen Im Oktober/November 1990 präsentierten die Verhandlungspartner ihre Vorstellungen über Ausmaß und Tempo der Verringerung der Agrarprotektion, gegliedert nach den angeführten drei wichtigen Bereichen Eine Beurteilung der Vorschläge wird dadurch erschwert, daß bisher kein Einvernehmen über Abgrenzung und Quantifizierung der relevanten Tatbestände – etwa der „Grün-Maßnahmen“, der Referenzpreise u a – besteht Österreich hat in seinem Offert auf diesen Umstand besonders hingewiesen und eine Klärung eingemahnt

Die USA schlagen in ihrem Angebot vom Oktober 1990 vor, über einen Zeitraum von zehn Jahren (Ausgangsbasis Durchschnitt 1986/1988) alle produktspezifischen handelsverzerrenden internen Stützungen um mindestens 75% (die weniger wichtigen allgemeinen Subventionen um 30%) und die Exportsubventionen um 90% zu kürzen. Der Marktzugang soll durch Umwandlung aller nichttarifären Handelshemmnisse in Zölle („Tarifizierung“) und Verringerung des gesamten Importschutzes um 75% erleichtert werden Die „deficiency payments“ werden als handelsverzerrend eingestuft, die einheimische Nahrungsmittelhilfe soll neben einigen anderen Maßnahmen vom Stützungsabbau nicht betroffen werden Die EG erklärte sich hingegen nach heftigen internen Debatten bloß zu einer Kürzung der internen Stützungen um 30% (für einige Produkte – 10%) bereit allerdings in einem Zeitraum von

fünf Jahren (Ausgangsbasis 1986) In bezug auf die Exportsubventionen bot die EG-Kommission nur marginale zusätzliche Konzessionen an; auch die Tarifizierung und Verpflichtungen zum Abbau des Außenschutzes sind für die EG nur unter bestimmten Bedingungen akzeptabel (Korrekturfaktor als Schutz vor stärkeren Schwankungen der Weltmarktpreise, Wahrung der Gemeinschaftspräferenz, „Rebalancing“, d h Aufbau eines angemessenen Schutzes vor der Einfuhr von Ölsaaten, Eiweiß und Getreidesubstituten)

Die USA wollen die internen Stützungen und den Importschutz um 75%, die Exportsubventionen um 90% abbauen. Den westeuropäischen Ländern gehen diese Vorschläge zu weit, denn sie sind im Agrarbereich weniger konkurrenzfähig und fürchten um ihre bäuerlich strukturierte Landwirtschaft.

Übereinstimmung zwischen den Verhandlungspartnern besteht darin, daß jene Stützungen und Hilfen für Landwirtschaft und Bauern, die den internationalen Handel nicht oder zumindest nicht wesentlich verzerren, weiterhin erlaubt und von der Verpflichtung zum Abbau ausgenommen werden sollen Eine genaue Definition und Abgrenzung dieser als „grün“ eingestuften Maßnahmen steht noch aus In einem Kompromißvorschlag des GATT-Sekretariats vom Juli 1990 werden folgende Kriterien genannt: Die Unterstützung muß im Rahmen öffentlicher, aus Steuermitteln finanzierter Programme angeboten werden Sie darf nicht auf bestimmte Produkte beschränkt sein, nicht an der Erzeugung oder an den Produktionsfaktoren ausgerichtet werden (Ausnahme: Stilllegungsprogramme) und darf nicht wie Preisstützungen wirken Als positive Beispiele werden u a die Förderung ökologischer Anliegen regionale Entwicklungsprogramme, Sozialhilfen an die Bauern, die Stilllegung von Ressourcen (z B Flächen), allgemeine Dienste für die Landwirtschaft (Beratung, Forschung usw) und die ländliche Bevölkerung, öffentliche Lagerhaltung zur Ernährungssicherung sowie Katastrophenhilfe und Ernterversicherungen angeführt Insbesondere die Westeuropäer sehen in den „grünen“ Maßnahmen eine Chan-

Interessenlage im Rahmen der GATT-Verhandlungen Übersicht 2

	Cairns-Gruppe	USA	EG (Westeuropa Japan)
Wettbewerbslage	++	+	-
Außenschutz	Gering	Mäßig	Hoch
Folgen der Liberalisierung für			
Marktanteile	++	+	--
Agrarpreise	+	+	--
Agrareinkommen	++	-	--
Verbraucher	(-)	-	++
Staat	+	++	++

ce, mögliche ungünstige Folgen eines liberaleren Agrarhandels für ihre Bauern und die von den bäuerlichen Familienbetrieben neben der Erzeugung erbrachten gesellschaftlichen Leistungen zu begrenzen oder sogar auszugleichen Die Verhandlungspartner erklärten sich weiters grundsätzlich bereit, die Interessen der Entwicklungsländer besonders zu berücksichtigen

Ein multilateraler Abbau der Protektion bringt den meisten Ländern Vorteile in Form von Wohlfahrtsgewinnen (Einige größere Nettoimporteure unter den Entwicklungsländern und den Oststaaten könnten eventuell Verluste erleiden) Gewinnen würden vor allem die Konsumenten (niedrigere Preise) und Steuerzahler (geringere Stützungskosten); die Bauern müßten insbesondere in den Ländern mit einem hohen Schutz- und Stützungsniveau – z B in Westeuropa – empfindliche Einbußen hinnehmen Diese Grundaussagen werden durch Simulationsrechnungen mit Welthandelsmodellen gestützt (z B Parikh et al, 1988, Martin, 1990, oder die Zusammenfassung von Hofreither, 1990) Einige Studien lassen zudem erwarten, daß eine Liberalisierung des Agrarhandels die internationalen Märkte stabilisieren könnte (Blandford, 1989) Die für die Landwirtschaft erwarteten Verluste und ihre potentiellen Folgen waren bisher das entscheidende Hindernis für multilaterale Vereinbarungen zum Abbau des Agrarschutzes

Die westeuropäische Landwirtschaft ist international wenig wettbewerbsfähig, Ihre natürlichen Produktionsvoraussetzungen sind zum Teil ungünstig; zudem verteuern in weiten Teilen Westeuropas wirtschaftlich ungünstige Strukturen die Erzeugung Eine Liberalisierung des Handels wür-

de in Westeuropa die Agrarpreise und die Einkommen der Bauern drücken, die landwirtschaftliche Erzeugung würde sinken, Marktanteile gingen verloren. In weiterer Folge wären die bäuerlichen Strukturen und damit möglicherweise auch ein Teil der von den Bauern erbrachten gesellschaftlichen Leistungen (positive externe Effekte der bäuerlich strukturierten Land- und Forstwirtschaft) gefährdet. Für Verbraucher und Steuerzahler in Westeuropa ergäben sich Vorteile. Gewinner im internationalen Wettbewerb wären die wettbewerbsstärksten traditionellen Agrarexporteure, insbesondere die Länder der Cairns-Gruppe, wie Australien, Neuseeland, Argentinien oder auch Ungarn. Die Farmer der USA könnten zwar — aller Voraussicht nach — mit höheren Exporterlösen und mit Marktanteilsge-
 winnen rechnen. Dies dürfte ihnen allerdings Einkommenseinbußen nicht ersparen, weil die steigenden Weltmarktpreise den Entfall bisheriger Stützungen nur zum Teil kompensieren dürften. Erhebliche Entlastungen werden für den Staatshaushalt der USA erwartet.

Die Standpunkte der Verhandlungspartner spiegeln naturgemäß ihre Interessen und die von ihnen im Zuge eines weltweiten Abbaus des Agrarprotektionsmus erwarteten Vor- und Nachteile wider. Ein Kompromiß konnte bisher nicht erreicht werden; die Verhandlungen wurden daher im Dezember 1990 unterbrochen. Im Februar 1991 wurde vereinbart sie fortzuführen. Ein Scheitern der GATT-Runde an der Agrarfrage ist wegen der vermutlich schwerwiegenden negativen Folgen für den gesamten Welthandel kaum wahrscheinlich. Allgemein wird insbesondere mit einer Aufwertung des EG-Angebotes gerechnet; dies könnte einen erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen in der zweiten Hälfte 1991 ermöglichen.

Trotz aller Unsicherheiten über die Einzelheiten des erwarteten Kompromisses kann angenommen werden, daß die Uruguay-Runde die Sonderstellung der Landwirtschaft im internationalen Handel zumindest einschränken, wenn nicht schrittweise aufheben wird. Die Agrarpolitik dürfte strikten, international vereinbarten Regeln unterworfen werden und damit keine ausschließlich nationale Angelegenheit mehr sein. Mehr markt-

Agrarangebote einzelner Länder im Rahmen der GATT-Verhandlungen Ende 1990

Übersicht 3

Basis	USA Ø 1986/1988	EG 1986	Österreich 1988
Zeitraum (Jahre)	10	5	10
1. Interne Stützungen	-75%	-30% ¹⁾ gemessen am AMS ²⁾	-20% real gemessen am AMS ²⁾
2. Importschutz	Tarifizierung -75%	Tarifizierung (modifiziert), „Rebalancing“. EG-Präferenz muß erhalten bleiben	Tarifizierung (modifiziert), „Rebalancing“ Zölle -2%
3. Exportstützungen „Grün“-Maßnahmen	-90% Ja	Nur implizit Ja	Nur implizit Ja
		Unterschiedliche Abgrenzungen	

¹⁾ Einige Produkte -10% — ²⁾ Aggregiertes Stützmaß

wirtschaftliche Orientierung und internationaler Wettbewerb sowie mehr Spezialisierung und internationale Arbeitsteilung werden dadurch zur neuen Devise, auf die sich auch die westeuropäischen Bauern und die Agrarpolitik einzustellen haben.

Auch den österreichischen Bauern drohen Einbußen

Im internationalen Vergleich entsprechen die Position und die Interessen der österreichischen Landwirtschaft etwa jenen Westeuropas. Die Konkurrenzfähigkeit der Bauern ist in Österreich nach Analysen des WIFO (Schneider, 1989) sogar etwas schwä-

chutzes um 20% bereit. Schwankungen der Weltmarktpreise und Wechselkursänderungen sollen durch Korrektur-elemente ausgeglichen werden. Sollte eine Neuordnung des Grenzschatzes nach Produkten möglich sein („Rebalancing“), würde Österreich diese Möglichkeit nützen. Zusätzliche Verpflichtungen zur Verringerung der Exportstützungen werden nicht offeriert. Dieses „Eröffnungsangebot“ gilt nur unter der Voraussetzung, daß die agrarpolitischen Zielsetzungen Österreichs, „nämlich die Erhaltung der Multifunktionalität einer flächendeckenden bäuerlichen Land- und Forstwirtschaft sowie einer intakten Umwelt“ vom GATT anerkannt werden und entsprechende Maßnahmen weiterhin souverän gesetzt werden können.

Das Offert der Schweiz ist dem österreichischen Angebot ähnlich. Auch die Eidgenossenschaft ist unter bestimmten Bedingungen zu einer Rücknahme der internen Stützungen um 20% über einen Zeitraum von zehn Jahren und unter Berücksichtigung der Inflation bereit, verlangt die Anerkennung der nicht-handelsbezogenen Ziele ihrer Agrarpolitik und will weiterhin Maßnahmen zu deren Sicherung setzen können. Schweden hingegen ist zu größeren Konzessionen bereit.

Österreich wird, ähnlich anderen Ländern, schließlich einen eventuell zwischen den USA und der EG ausgehandelten Kompromiß im wesentlichen akzeptieren müssen. Ein Ausstieg aus dem GATT ist schwer vorstellbar. Die voraussichtlichen Folgen einer Liberalisierung des Agrarhandels für die österreichische Landwirtschaft decken sich in den Grundzügen mit den oben diskutierten Erwartungen für Westeuropa: mehr Markt und internationaler Wettbewerb, we-

Die Uruguay-Runde dürfte die Sonderstellung der Landwirtschaft im internationalen Handel zumindest einschränken und einen Abbau der Agrarprotektion erzwingen. Die Bauern müssen sich auf eine geänderte Situation einstellen: mehr marktwirtschaftliche Orientierung und mehr Wettbewerb.

cher, das Schutzniveau höher als in der EG, und den Sozialfunktionen einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft wird höheres Gewicht beigemessen. Folglich ist auch die Bereitschaft zum Abbau des Agrarschutzes geringer.

Österreich hat im Oktober 1990 eine Verringerung der handelsverzerrenden internen Stützungen um 20% in realen Werten und über zehn Jahre (Basisjahr 1988) angeboten. Das Stützungs-niveau soll mit Hilfe des AMS ermittelt und wahlweise über niedrigere Preise und/oder geringere Produktionsmengen gesenkt werden. Österreich ist weiters unter bestimmten Bedingungen zur Tarifizierung und zu einer Kürzung des Import-

niger nationaler Spielraum für die landwirtschaftliche Preis-, Absatz- und Exportpolitik und strengere Auflagen für die Agrarförderung

Das WIFO hat im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft Schätzungen über die voraussichtlichen Folgen einer Kürzung des Agrarschutzes für die österreichische Landwirtschaft erstellt (Schneider 1990). Die Berechnungen gehen von verschiedenen Annahmen über

Die österreichischen Bauern wären von einer Verpflichtung zum Abbau des Agrarschutzes besonders betroffen, weil die Agrarstützungen überdurchschnittlich hoch sind und Wettbewerbsnachteile bestehen. Einkommensverluste und beschleunigter Strukturwandel sind zu erwarten. Die Bundesregierung hat flankierende Maßnahmen angekündigt.

den Abbau der internen Stützungen des Grenzschutzes u. ä. aus einer Kürzung der nicht-handelsverzerrenden Stützungen um 20% (gemessen am Stand von 1988, linear über alle Produktgruppen) würde nach den WIFO-Schätzungen eine Rücknahme der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise im Vergleich zu 1990 im Durchschnitt um 9% erfordern bzw. bewirken; der Wert der landwirtschaftlichen Endproduktion würde dadurch (ohne Produktionsanpassungen) um rund 5½ Mrd. S sinken. Eine Verminderung der internen Stützungen um 30% würde unter den gleichen Annahmen die Erzeugerpreise im Durchschnitt um 13½%, den landwirtschaftlichen Rohertrag um 8½ Mrd. S drücken. In den Sparten Ölsaaten und Milch wären die Einbußen unter den getroffenen Annahmen in beiden Fällen überdurchschnittlich hoch, in den Bereichen Eier, Geflügel, Schweine und Getreide hingegen deutlich geringer. Die Unterschiede sind nur zum Teil durch Differenzen im aktuellen Stützsniveau zu erklären.

Quantitative Einfuhrbeschränkungen sind im System der österreichischen Agrarmarktregelungen — im Gegensatz zu den Marktordnungen der EG — sehr bedeutsam. Beispiele sind die Bewilligungspflicht für Einfuhren von Getreide, Vieh und Fleisch, Milch und wichtigen Molkereierzeugnissen, das Drei-Phasen-System für

Obst und Gemüse oder Quoten für den Weinimport. Die Forderung nach Umwandlung aller nichttarifären Handelshemmnisse in Zölle (Tarifizierung) stellt deshalb die österreichische Land- und Ernährungswirtschaft vor besondere Probleme.

Auch wenn Österreich eine Kürzung um 20% nicht in einem Schritt, sondern über einen Zeitraum von zehn Jahren und bereinigt um die Inflation anbietet, ist davon zuzugehen, daß selbst dieser — im Vergleich zu anderen Offerten und zu den allgemeinen Erwartungen — mäßige Abbau des Agrarschutzes, die Entwicklung der bäuerlichen Einkommen empfindlich belasten würde. Die Berücksichtigung der Inflation wie sie Österreich und einige andere westeuropäische Länder vorschlagen, würde die Folgen des Stützungsabbaus für die Bauern voraussichtlich dämpfen, aber nicht aufheben. Die Einkommensdisparität dürfte zunehmen und den Strukturwandel beschleunigen. Die tatsächlichen Folgen wären u. a. von der Entwicklung der Gesamtwirtschaft (insbesondere der Einkommen und der Inflation), den Anpassungsreaktionen in der Landwirtschaft und eventuellen flankierenden Maßnahmen abhängig und sind daher nur unter bestimmten Annahmen abzuschätzen. Gewinner eines Protektionsabbaus wären auch in Österreich Verbraucher (reichhaltigeres Angebot zu niedrigeren Preisen) und Steuerzahler (geringere Agrarstützungen). Auf eine mögliche Gefährdung einiger gesellschaftlicher Funktionen der bäuerlichen Landwirtschaft durch eine Beschleunigung des agrarischen Strukturwandels wurde bereits hingewiesen.

GATT-Diskussionen zeigen Wirkung

Die Diskussionen im Rahmen und im weiteren Umfeld der laufenden GATT-Runde zeitigen auch ohne bindende Vereinbarungen in der westeuropäischen Agrarpolitik erste Folgen. Zurückhaltung in der Preispolitik und andere Maßnahmen und Pläne zeigen, daß die Notwendigkeit die Märkte zu stabilisieren und den Agrarschutz abzubauen, ernst genommen wird. Zugleich wird die Rolle der bäuerlichen Landwirtschaft neu definiert. Neben der Erzeugung von Nahrungsmitteln

streicht man die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Bauern heraus und diskutiert über deren Abgeltung und nachhaltige Sicherung. Dadurch sollen der Einsatz staatlicher Stützungen besser den veränderten gesellschaftlichen Zielen im Agrarbereich angepaßt und zugleich die Folgen einer stärkeren Marktorientierung der Agrarproduktion für die Bauern gemildert werden. Die Berührungspunkte zur im Rahmen des GATT diskutierten Differenzierung in handelsverzerrenden und nicht (oder wenig) handelsverzerrenden „grünen“ Hilfen für Landwirtschaft und Bauern sind offensichtlich.

Die EG-Kommission hat im Februar 1991 die Diskussion um eine Reform der Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft mit einem Grundsatzpapier eingeleitet (EG-Kommission 1991). Zentraler Punkt ist der Vorschlag, für die Bemessung von Stützungen künftig das Gleichgewicht auf den Märkten, die unterschiedliche wirtschaftliche und soziale Lage einzelner Gruppen in der Landwirtschaft sowie die Belange der Umwelt mehr zu beachten. Konkret sollen die Preisstützungen reduziert

Die GATT-Verhandlungen wurden im Dezember 1990 unterbrochen, da die Standpunkte in der Agrarfrage zu unterschiedlich waren. Inzwischen wird in ganz Westeuropa intensiv über Reformen der Agrarpolitik diskutiert, zum Teil wurden bereits erste Schritte zu einer Neuorientierung gesetzt. Ab Ende Februar 1991 wird weiter verhandelt.

und — zum Ausgleich — die Einkommen der kleinen und mittleren bäuerlichen Familienbetriebe verstärkt durch direkte Beihilfen in Form degressiver Flächen- und Tierprämien abgesichert werden. Die Leistungen der Bauern zugunsten der Umwelt, der Landschaftspflege und der Erhaltung des sozialen Gefüges im ländlichen Raum sowie die Notwendigkeit einer entsprechenden Entlohnung anerkennt die EG-Kommission ausdrücklich. In der Preispolitik der EG werden nach leichten Kürzungen im Wirtschaftsjahr 1990/91 auch für die bevorstehende Preisrunde Abstriche an den landwirtschaftlichen Garantiepreisen erwartet.

Ähnliche Überlegungen und Pläne gibt es auch in der Schweiz (Kommission Popp, 1990). Das eidgenössische

Bundesamt für Landwirtschaft hat im Jänner 1991 einen „Bericht zur Agrarpolitik mit ergänzenden Direktzahlungen“ vorgelegt und ist um die Schaffung der Rechtsgrundlagen für „allgemeine, nicht produktionsgebundene Direktzahlungen mit primär einkommenspolitischen Zielsetzungen“ und „Direktzahlungen für besonders umweltschonende Produktions- und Bewirtschaftungsformen“ bemüht. Der Bundesrat hat Anfang 1991 eine Erhöhung der Agrarpreise abgelehnt, zur Stützung der Einkommen kleiner und mittlerer Betriebe wurden die Tierprämien angehoben.

In Schweden hat das Parlament — auch unter dem Eindruck der GATT-Verhandlungen — eine radikale Reform der Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik im Grundsatz beschlossen. Die Neuorientierung soll Mitte 1991 beginnen und spätestens in fünf Jahren abgeschlossen sein. Es ist geplant, Agrarstützungen und Marktinterventionen zu beseitigen. Zugleich sollen ökologische, regionale und soziale Ziele stärker beachtet und gefördert werden.

In Österreich wurde die Bedeutung der bäuerlichen Landwirtschaft für die Umwelt relativ früh erkannt und versucht, diesem gesellschaftlichen Anliegen durch einen ökosozialen Ansatz in der Agrarpolitik Rechnung zu tragen (Riegler 1988). 1988 wurden die Sicherung der Lebensgrundlagen und die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft als Ziele der Agrarpolitik sowie die Möglichkeit zur Gewährung von direkten Einkommenszuschüssen zu ihrer För-

derung im Landwirtschaftsgesetz verankert (BGBl 331/1988). Im Zusammenhang mit den GATT-Verhandlungen und der westeuropäischen Integration hat der Landwirtschaftsminister eine Neuorientierung der Agrarförderung verbunden mit einem Ausbau der Direktzahlungen angekündigt. Im Arbeitsübereinkommen vom Dezember 1990 haben die Regierungsparteien eine Aufstockung der Bundesmittel für die Agrarförderung (Titel 601 bis 603 im Kapitel Landwirtschaft) 1991/92 um jeweils 1 Mrd S gegenüber 1990 vereinbart. Ab 1993 sollen bei der Erstellung des Bundeshaushaltes Auswirkungen aus dem GATT und anderen internationalen Verpflichtungen auf die Landwirtschaft berücksichtigt werden.

Literaturhinweise

Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrats vom 17. Dezember 1990.

Blandford D. „Bringing Agriculture into the GATT“ *Canadian Journal of Agricultural Economics* 1989 37(4).

Buchholz E. „Die Messung der Agrarprotektion“ *Agrarwirtschaft* 1989 38(1).

Cahill C., Legg W. „Estimation of Agricultural Assistance Using Producer and Consumer Subsidy Equivalents: Theory and Practice“ *OECD Economic Studies* 1990 (13).

EG-Kommission. Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik — Grundsatzpapiere der Kommission KOM (91) 100 endg. Brüssel 1991.

Finger J. M., Olechowski A. (Hrsg.) *The Uruguay Round. A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*, The World Bank, Washington D. C. 1987.

GATT Activities 1988. Genf 1989.

Hartwig B., Tangermann St. „Die Stellung des Agrarhandels im GATT am Beginn der Uruguay-Runde“ *Agrarwirtschaft* 1987 36(3).

Hofreither M. „Was bringt die Liberalisierung des Weltagrarhandels?“ *Agrarische Rundschau* 1990 (4).

Kommission Popp. *Direktzahlungen in der schweizerischen Agrarpolitik*. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern 1990.

Martin J. P., Burniaux J.-M., Delorme F., Lienert J., van der Mensbrugghe D. „Economy-Wide Effects of Agricultural Policies in OECD Countries: Simulation Results with WALRAS“ *OECD Economic Studies*, 1990, (13).

OECD (1987A). *National Policies and Agricultural Trade*. Paris, 1987.

OECD (1987B). *Structural Adjustment and Economic Performance*. Paris, 1987.

OECD. *Agricultural Policies, Markets and Trade Monitoring and Outlook 1990*. Paris, 1990.

Ortner K. M. (1990A). „Die Landwirtschaft in den GATT-Verhandlungen“ *Monatsberichte der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft* 1990, (12).

Ortner K. M. (1990B). „Vorschläge im Rahmen des GATT zur Reform der Agrarpolitik und ihre Beurteilung aus österreichischer Sicht“ *Die Bodenkultur* 1990 41(4).

Parikh K. S., Fischer G., Froberg K., Gulbrandsen O. *Towards Free Trade in Agriculture*. Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1988.

Riegler J. *Zukunft für die Bauern. Manifest für eine ökosoziale Agrarpolitik in Österreich*. Wien 1988.

Schneider M. *Österreichs Land- und Forstwirtschaft und der EG-Binnenmarkt*. WIFO-Gutachten Wien 1989.

Schneider M. *Folgen möglicher GATT-Vorschläge für die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise, den Wert der landwirtschaftlichen Endproduktion und die Agrareinkommen*. Gutachten des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft Wien 1990.

Schwedisches Ministerium für Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Nahrungsmittel. *Die neue Nahrungsmittelpolitik*. Stockholm 1990.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. „Aktuelle Fragen der Ordnung des internationalen Agrarhandels“ *Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*. Reihe A 1988 (362).