

Tanja Rauch

---

## Schutz der Umwelt durch Abbau des Agrarprotektionismus der EU?

In keinem Wirtschaftssektor der Europäischen Union herrscht größerer Reformbedarf als in der Landwirtschaft. Die »Gemeinsame Agrarpolitik« der EU stößt zunehmend auf Kritik. Die massiven Subventionszahlungen und protektionistischen Maßnahmen, mit denen die EU und andere Industrieländer ihre Agrarmärkte schützen, verursachen ernsthafte Konflikte: internationale Handelskämpfe, eine ökologische Mißwirtschaft, enorme Haushaltsbelastungen und dennoch werden immer mehr kleine und mittlere Betriebe in den Konkurs getrieben.

Ökologen aber auch Ökonomen plädieren dringend für eine Reduzierung der Subventionszahlungen der EU. Nicht ganz freiwillig, sondern international unter Druck gesetzt, tat die EU mit Verabschiedung des GATT-Vertrages 1994 erste Schritte in Richtung eines Abbaus von Handelshemmnissen im Agrarbereich. Die Liberalisierung eines Wirtschaftsbereiches, der seit Jahrzehnten von Planwirtschaft und Subventionszahlungen dominiert wird, stellt einen gravierenden Einschnitt in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU dar. Und hier stellt sich die Frage, inwieweit es möglich ist, eine derartige Reform sozial und ökologisch verträglich zu gestalten.

### **1. Entwicklung und Sonderstellung der Landwirtschaft in der EU**

Die Landwirtschaft deckt nicht irgendein Konsumentenbedürfnis, sondern die grundlegende Nahrungsmittelversorgung der Gesellschaft. Um die Bevölkerung versorgen zu können und sich weitgehend unabhängig von den Preis- und Angebotsschwankungen des Weltmarktes zu machen, nehmen viele Industrieländer die eigene Landwirtschaft vor ausländischer Konkurrenz massiv in Schutz. Mengenbezogene Abnahmegarantien und Festpreise sollen den Bauern ein verlässliches Einkommen sichern. Die EG-weite Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln bildete einen wesentlichen Grund für den Abschluß der Römischen Verträge 1957 und die Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Baade 1958, 20ff).

An der Abschottung der europäischen Landwirtschaft vom Weltmarkt hat sich bis heute nichts grundlegend geändert. Die Stützzahlungen bilden nach wie vor den größten Posten im Haushalt der EU. 1995 entfielen 38.422 Mio ECU auf den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL); das sind etwa 50% des gesamten EU-Haushaltes (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1995, 220f). Eine Reihe negativer Begleiterscheinungen ist die Folge dieser Schutzpolitik.

### *Ökonomische Wohlfahrtsverluste*

Westeuropa gehörte nach dem zweiten Weltkrieg zu den Nettoimporteuren von Agrarprodukten. Eine Produktionserhöhung in der europäischen Landwirtschaft war damals nur unter erheblichen Mehrkosten möglich. Folglich mußte die einheimische Nachfrage auch durch Importe von Nahrungsmitteln vom Weltmarkt gedeckt werden. Die Landwirte Westeuropas bekamen für ihre Agrarprodukte auf dem Inlandsmarkt dieselben niedrigen Preise, die auf dem Weltmarkt herrschten. Die erwirtschaftete Produzentenrente fiel für die Landwirte daher relativ gering aus.

Mit der Gründung der Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 verpflichteten sich alle Mitgliedsstaaten zu einer Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Diese sollte von folgenden Grundsätzen geleitet werden, die bis heute noch in der ursprünglichen Form gültig sind (vgl. EG-Vertrag vom 7.2.1992, Art. 39):

- Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren insbesondere der Arbeitskräfte;
- Stabilisierung der Märkte;
- Sicherstellung der Versorgung zu angemessenen Verbraucherpreisen.

Die Agrarpreise wurden innerhalb der EWG auf ein einheitliches Niveau gebracht. Da die Produktionskosten in der Gemeinschaft höher waren als in anderen Erzeugerstaaten, mußten die Abnahmepreise in der EWG durch staatliche Intervention über das Weltmarktniveau angehoben werden, wenn die Gemeinschaftsproduktion ausgebaut und abgesichert werden sollte.

In dieser ersten Phase der Agrarpolitik wurden die Preise für Agrarprodukte auf dem Binnenmarkt stark subventioniert und zugleich Zölle auf Agrarimporte erhoben. Die Produzenten konnten nun höhere Gewinne erwirtschaften. Aus europäischer Sicht betrachtet, stellten die Agrarpreisstützung eine optimale Handelspolitik dar, denn Zolleinnahmen und Produzentenrenten übertrafen die Einkommensverluste, die den Konsumenten durch höhere Preise für Nahrungsmittel und Subventionszahlungen (in Form von Steuerzahlungen) entstanden.

Durch die staatliche Subventionierung und technischen Fortschritt verbiligte sich für die Landwirte die Produktion, in Folge wurde das Angebot massiv ausgebaut. Damit wurde die zweite Phase der Agrarpolitik eingeleitet, in der sich die Angebotskurve für Agrarprodukte verschob: bei gegebenen Preisen erhöhte sich das Angebot. Höhere Erträge konnten jetzt zu geringeren Mehrkosten erwirtschaftet werden. Als Folge dieser Entwicklung übersteigt seit den 70er Jahren das EG-Angebot an vielen landwirtschaftlichen Produkten die EG-Nachfrage: die Europäische Gemeinschaft wurde zu einem Nettoexporteur für Agrarprodukte. Das Ziel der EG-internen Selbstversorgung war damit erreicht und sogar überschritten. Die Importe sanken, stattdessen stiegen jedoch die Ausgaben an Subventionszahlungen aufgrund der erweiterten inländischen Produktion, die den Landwirten zu garantierten Preisen abgenommen wurde. Dieser Trend hält bis in die Gegenwart an. Während der Konsum an landwirtschaftlichen Produkten in der EU jährlich nur um ca. 0,5% steigt, wächst die Produktion um ca. 2%. Um gegen die niedrigen Weltmarktpreise konkurrieren zu können, müssen die Exporte von der EU in hohem Ausmaß subventioniert werden. Die größten Anteile entfallen dabei auf Milch und Getreide. Gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsverluste für die EU ergeben sich daraus, daß die Subventionsausgaben der Staaten und die Verluste der Konsumenten nun weit über den Einnahmen durch Importzölle und Produzentenrenten liegen, denn subventioniert wird nicht nur der EG-interne Verbrauch, sondern auch der Export.<sup>1</sup>

In der EU, den USA und Japan entfallen auf ein Mehreinkommen von 1 US-\$ in der Landwirtschaft eine Mehrbelastung der Konsumenten und Steuerzahler von 1,50 US-\$ (Hauser/Schanz 1995, 17). Auch die Überschußproduktion bindet beträchtliche Summen des EU-Haushaltes. Die Kosten für die Abnahme, die Lagerhaltung, die Beseitigung sowie die Exportunterstützung belaufen sich auf fast 60% der Ausgaben des EG- Agrarfonds (Jakobeit 1992, S.35).

Ein Abbau der Subventionierung wurde bis heute von der EU nicht ernsthaft in Angriff genommen. Im Gegenteil: die Formen der finanziellen Unterstützung für Landwirte differenzieren sich nahezu von Jahr zu Jahr und sind schon heute kaum mehr überschaubar. Einige der wichtigsten Instrumente sind die produkt-, aufwands- und unternehmensbezogenen Ausgleichszahlungen, Abnahmegarantiepreise, Vergünstigungen durch Zuschüsse der Einzelstaaten, Lagerkostenausgleiche, Flächen- und Tierprämien, Strukturbeihilfen, direkte Transferzahlungen und Exporthilfen.

---

1 Die Darstellung der landwirtschaftlichen Entwicklung orientiert sich an dem Modellsatz von Schmitz/Gray (1992, 172f).

### *Internationale Spannungen durch den EU-Protektionismus*

Auch im internationalen Warenaustausch verursacht der Protektionismus Wohlfahrtsverluste, wenn ein Land in der Lage ist, ein Agrarprodukt vergleichsweise kostengünstig anzubieten, aber durch Importbeschränkungen an der Ausfuhr gehindert wird. Anfang der 80er Jahre häuften sich deshalb die Beschwerden, insbesondere von Entwicklungsländern und den USA, gegen die massive Protektionierung nationaler Märkte in den EU-Ländern. Obwohl der Agrarhandel heute nur 10% des gesamten internationalen Handels ausmacht, betreffen nahezu 50% der im GATT vorgebrachten Beschwerden den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten (Hartwig 1992).

Um die Stützungszahlungen verschiedener Länder an die Landwirtschaft vergleichbar zu machen, wurden die sogenannten Produzenten-Subventionsäquivalente (PSE) als Maß entwickelt. In Prozent entsprechen die PSE dem Subventionsbetrag als Anteil am Gesamtwert der Produktion, der den Landwirten zur Sicherung ihres Einkommensniveaus ausgezahlt werden müßte, wenn gleichzeitig sämtliche agrarpolitische Maßnahmen beendet würden. Die Schweiz und Japan schützen ihre Agrarmärkte am stärksten mit ca. 80% PSE. Die USA konnten ihre Unterstützung in den letzten Jahren auf ca. 18% reduzieren. Auffällig niedrig unterstützen Neuseeland und Australien ihre Landwirtschaft (PSE: 5-10%). In der EU liegen die PSE bei ca. 43% (OECD 1996, 97).

In den GATT-Verhandlungen in Uruguay wurden insbesondere die EG und Japan von den USA gedrängt, ihre agrarbezogenen Handelsschranken abzubauen. Die europäischen Agrarimporte aus den USA und Kanada haben sich seit den 70er Jahren wesentlich verringert, wodurch sich die Handelsbilanz der USA (und auch Kanadas) verschlechterte. Aber auch andere OECD-Staaten, wie Australien und Neuseeland monierten die protektionistische Praxis der EU. Da ihre eigenen Agrarmärkte weitgehend liberalisiert sind, forderten sie freie und gleiche Wettbewerbsbedingungen auf dem Weltmarkt.

Wirtschaftliche Nachteile von der Abschottung des europäischen Agrarmarkts haben jedoch in erster Linie viele Entwicklungsländer, in denen der Agrarsektor in den Handelsbilanzen eine durchweg wichtigere Rolle als in den Industrieländern einnimmt. In den 50 ärmsten Entwicklungsländern der Welt hat der Agrarsektor einen Anteil am Bruttoinlandsprodukt von ca. 40%. In den 20 reichsten Industrieländern liegt dieser Anteil durchschnittlich unter 3% (Wehrheim 1997, 16). Durch die Exportsubventionierung der EU werden die Preise für Agrarprodukte auf dem Weltmarkt gedrückt, was vor allem für die Entwicklungsländer nachteilig ist, deren Exporte in hohem Maße von landwirtschaftlichen Produkten abhängen. Bis Mitte der 80er Jahre hatten sich in den Industrieländern hohe Agrarüberschüsse an-

gehäuft; mit Hilfe massiver Exportsubventionen wurden sie auf dem Weltmarkt zu sehr niedrigen Preisen gehandelt. In der Folge entfielen nahezu allen agrarexportabhängigen Entwicklungsländern hohe Deviseneinnahmen. Beispielsweise war Uruguay nicht mehr in der Lage, Rindfleisch nach Brasilien zu exportieren, da die EG diesen Markt bereits mit Waren versorgte - zu Preisen, die für Uruguay unerreichbar niedrig waren. Dies hatte gravierende Auswirkungen für das Land, denn Uruguays Export hängt zu etwa zwei Drittel von Rindfleisch ab. Die direkten Verluste, die den Entwicklungsländern auf diese Weise durch verminderte Exporte von Agrarprodukten entstehen, werden auf jährlich 35 Milliarden US-\$ geschätzt (Breen 1993, 26).

### *Ökologische Folgen der bisherigen Agrarpolitik*

Während die ökonomischen Zielsetzungen des EG-Vertrages mit der bisherigen Agrarpolitik weitgehend erfüllt werden konnten, hat der Ausbau der Landwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft in den letzten Jahrzehnten zu einer Verarmung und Ausbeutung der Naturressourcen geführt. Technischer Fortschritt und von der Politik garantierte Abnahmepreise haben die Intensivierung der Agrarproduktion verstärkt. Durch den hohen Einsatz künstlicher Dünge- und Pflanzenschutzmittel konnten erhebliche Produktionssteigerungen erreicht werden, doch als Folge dieser Einträge belasten Nitrate und Phosphate bereits heute nahezu flächendeckend Grund- und Oberflächengewässer, wodurch die Trinkwasseraufbereitung zukünftig wesentlich aufwendiger und kostenintensiver werden wird. Viele Oberflächengewässer werden durch den Nährstoffeintrag eutrophiert. Der Richtwert für die Nitratkonzentration im Grundwasser (25 mg/l) wird bei etwa 85% der landwirtschaftlich genutzten Flächen der EU überschritten. Für den absoluten Grenzwert (50 mg/l) trifft dies auf etwa 20% der Flächen zu (insbesondere in Regionen mit intensiver Vieh- oder Gemüseproduktion). Heute aufgebrauchte Stoffe benötigen ungefähr 20 bis 30 Jahre, bis sie in das Grundwasser gelangen. Von Pflanzenschutzmitteln wird der summarische Grenzwert der EG-Trinkwasserrichtlinie von 0,1 µg/l schon vielerorts in Oberflächen- und Grundwasser überschritten (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1996). Die Aufbringung von Pflanzenschutzmitteln aber auch ein Überangebot an Nährstoffen führt zu einer Verarmung des Artenbestandes auf den bewirtschafteten Feldern. Pflanzen, die an nährstoffarme Boden angepaßt sind, verschwinden auf diese Weise. Wilde Tier- und Pflanzenarten stellen aber auch einen natürlicher Schutz vor Schädlingen dar und stabilisieren damit das agrarische Ökosystem. Meliorationsmaßnahmen und sogenannte Flurbereinigungen veränderten das Landschaftsbild Europas in starkem Maße: Vielfältige Biotope wurden unwideruflich zerstört. Die Landwirtschaft wurde damit in Europa zum

Hauptverursacher für die Ausrottung von Pflanzen- und Tierarten. Davon ist sowohl die wildelebende Flora und Fauna betroffen, als auch in zunehmendem Maße die Vielfalt von Kulturpflanzen selbst (Knauer 1993). Bei einer Bewertung innerhalb der EU wurde bei 370 ausgewählten Gebieten - von denen 70% als Schutzgebiete ausgewiesen waren - festgestellt, daß nahezu 60% in ihrem Bestand bedroht sind. Ursache ist die jeweilige Art der Bewirtschaftung, besonders die Pflugbearbeitung, Entwässerungsmaßnahmen oder die Einführung von Monokulturen (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1996, 44ff).

Werden Felder über lange Zeit mit Monokulturen (z.B. Mais oder Weizen) bestellt, werden die Organismengesellschaften des Bodens einseitig verändert. Sortentypische Krankheitserreger vermehren sich, wodurch biogen-toxische Stoffe angereichert werden können, die auch das Wachstum der Pflanzen selbst hemmen (WBGU 1994, 102ff).

Pro Jahr gehen durch Wasser- und Winderosion beträchtliche Mengen an Erdreich von landwirtschaftlichen Flächen verloren. Die Abtragsrate stieg in der EU in den letzten Jahrzehnten unaufhörlich an und liegt in Deutschland bei etwa zehn bis zwölf Tonnen pro Hektar und Jahr (BUND/Misereor 1996, 116). Hauptursache für die Bodenerosion ist die Vergrößerung der Felder durch Beseitigung natürlicher Windfänge, wie Hecken und Bäume, die Umwandlung von Grün- in Ackerland sowie der Humusverlust in den oberen Bodenschichten durch intensive Bodenbearbeitungsmethoden. Besonders erosionsintensive Anbaufrüchte sind Mais und Zuckerrüben. Die Brisanz der Bodenabtragung wird deutlich, wenn beachtet wird, wie langsam dagegen die Bodenneubildung verläuft: Für die Entstehung von 10 cm Boden muß mindestens ein Meter Ausgangsgestein über einen Zeitraum von einigen Jahrhunderten verwittern. Die Grundlage für die zukünftige Nahrungsversorgung wird durch diese Entwicklung gefährdet.

## **2. Die Liberalisierung des globalen Agrarmarktes**

Wie bereits dargestellt wurde, hat der massive ökonomisch begründete Protektionismus der Landwirtschaft in der EU über die letzten Jahrzehnte vielfältige, insbesondere auch ökologische Probleme verursacht. Welche Auswirkungen hat dann eine Liberalisierung des Agrarmarktes für die EU und inwieweit kann diese Liberalisierung eine Lösung der jetzigen Probleme darstellen?

Eine weltweite Liberalisierung der Agrarmärkte läßt folgende Entwicklungen erwarten (Kuch/Reichelderfer 1992, 226; United Nations 1990; Hartmann/Schmitz 1992):

- Die Weltmarktpreise für Agrarprodukte werden insgesamt ansteigen. Bislang wurden durch die Exportförderung der EU und anderer Indu-

strieländer die Weltmarktpreise für viele Agrarprodukte gedrückt. Die höchsten Preissteigerungsraten werden demnach für momentan hoch staatssubventionierte Nahrungsmittel erwartet (u.a. Getreide, Milchprodukte, Rind-, Lamm- und Hammelfleisch und Zucker).

- Dem steht eine Preissenkung der Inlandspreise für Agrarprodukte in der EU gegenüber, da die Preise hier bislang künstlich über dem Weltmarktniveau gehalten wurden.
- Die landwirtschaftlichen Betriebe in den Industrieländern werden den Weltmarktpreisen und damit der internationalen Konkurrenz ausgesetzt. Wechselkurse, Zinsen, die ausländische und inländische Nachfrage für Agrarprodukte und die Preise für Inputfaktoren gehen dann in die Preisentwicklung der Agrarprodukte mit ein. Der Einfluß dieser Faktoren macht eine Prognose über die Preisentwicklung im Freihandel schwierig. Ein freier Wettbewerb wird sich jedoch voraussichtlich nicht für solche Agrarprodukte einstellen, deren Handel weltweit von Monopolisten kontrolliert wird (wie z.B. der Getreidemarkt).

### *Erste Schritte zu einer Liberalisierung des Agrarmarktes im GATT<sup>2</sup>*

Mit dem Vertrag über Multilaterale Handelsbeziehungen, der 1994 als Folge der Uruguay-Runde in Kraft getreten ist, wurde zum ersten Mal der Agrarmarkt in das GATT-Abkommen integriert.<sup>3</sup> Damit wurde auch der Handel mit Agrarprodukten formal den zentralen Prinzipien des GATT unterworfen:

*Meistbegünstigungsprinzip:* Jede einseitig oder mit bestimmten Handelspartnern gewährte Handelsbestimmung muß gegenüber allen GATT-Vertragsparteien angewendet werden;

*Prinzip der Nichtdiskriminierung:* Alle importierten Güter müssen wie Inlandsgüter behandelt werden, solange sie diesen gleichartig sind;

*Prinzip der Inländerbehandlung:* Importierte Waren dürfen hinsichtlich der absatzrelevanten Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht schlechter gestellt werden als gleichartige Waren inländischer Herkunft.

Im Rahmen des GATT-Abkommens werden in bezug auf den Agrarmarkt folgende Anforderungen an die EU gestellt:

- Der Ersatz von nicht-tarifären Handelshemmnissen durch gleichwertige tarifäre Instrumente;

2 Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) wurde 1947 im Rahmen der Vereinten Nationen geschlossen. 1994 wurde die Welthandelsorganisation (WTO) gegründet, der der GATT-Vertrag als Abkommen unterstellt ist.

3 Bislang sah das GATT-Abkommen für den Handel mit Agrarprodukten wesentliche Ausnahmeregelungen in bezug auf Importregeln (Art. XI:1 GATT) und Exportsubventionen (Art. XI:2 (c) (i) GATT) vor.

- die Reduktion aller tarifären Handelshemmnisse um 36% bis zum Jahr 2001;
- die Minderung aller nicht-handelsneutralen Agrarsubventionen um 20% bis zum Jahr 2001 (z.B. Preisstützungen, Vermarktungsbeihilfen, Betriebsmittelsubventionen);
- der mengenbezogene Abbau der subventionierten Agrarexporte um 21% und die Verringerung der Haushaltsausgaben für Exportsubventionen um 36% bis zum Jahr 2001.

Der Vertrag gestattet explizit weiterhin Zahlungen, die in die sogenannte *green-box* fallen. Dazu zählen auch einkommensstützende Transferzahlungen, die im Rahmen von Umweltschutzprogrammen geleistet werden und sich produktionsneutral verhalten sowie Schulungen und Beratungen für Landwirte und Ausgaben für die Agrarforschung.

### *Ökonomische und soziale Auswirkungen der Liberalisierung*

Prognosen über Gewinne und Verluste einzelner Länder oder Regionen sind nur sehr schwer zu treffen und unterliegen großen Unsicherheiten. Grundsätzlich können jedoch folgende Tendenzen erwartet werden:

Entfallen die Preisstützungsmaßnahmen der EU ersatzlos und gelangen auch preisgünstigere Anbieter von Agrarprodukten auf den europäischen Markt, denen der Zugang bislang verwehrt war, so profitieren in erster Linie die Konsumenten von den fallenden Preisen für Nahrungsmittel. Durch den verstärkten Wettbewerb wären viele Agrarbetriebe in der EU jedoch nicht mehr konkurrenzfähig. Ein Rückgang der absoluten Produktionsmenge und eine zunehmende Arbeitslosigkeit wird daher, vor allem in ländlichen Gebieten mit niedrigen landwirtschaftlichen Ertragsraten erwartet. Die Tendenz zur Bildung größerer Agrarkonzerne könnte verstärkt werden, die kleine Ländereien übernehmen und in der Lage sind, Landbau zu geringeren durchschnittlichen Kosten zu betreiben.

Weiterhin dürften die Exporte der landwirtschaftlichen Produkte der EU durch den Abbau der Exporthilfen vermindert werden. Dadurch sind jedoch kaum bedeutende negative Auswirkungen für die Handelsbilanz der EU zu befürchten, da der Anteil der Exporte von landwirtschaftlichen Produkten aus der EU im Verhältnis zu anderen Exportgütern in den letzten Jahren ständig gefallen ist und nur noch eine geringe Bedeutung besitzt. Dagegen würden die hohen Aufwendungen für die Lagerung, den Transport und den Export der Agrarüberschüsse eingespart und die Haushalte der EU-Mitgliedsstaaten entlastet.

In Entwicklungsländern, in denen Nahrungsmittel kostengünstiger als in der EU hergestellt werden können, werden durch den erwarteten Anstieg der Weltmarktpreise die Grenzerträge im landwirtschaftlichen Sektor stei-

gen: Investoren und technischer Fortschritt könnten in Entwicklungsländer gezogen und die Agrarproduktion dadurch gefördert werden.

Für Nettoimporteure von Grundnahrungsmitteln, wie z.B. Chile, Indien, Malaysia, Ägypten und weite Teile Afrikas, die einen finanziellen Vorteil aus der jetzigen Exportsubventionierung von Agrarprodukten von seiten der Industrieländer ziehen, wird der Import für Nahrungsmittel kostenintensiver werden. In besonders armen Ländern könnten sogar Hungerkatastrophen die Folge sein.

### *Ökologische Auswirkungen der Liberalisierung*

Über die Frage, ob eine Liberalisierung des Handels die Zerstörung der Umwelt eher noch beschleunigt oder ob die wohlfahrtsökonomischen und ökologischen Vorteile überwiegen, gibt es einen grundlegender Disput unter Ökonomen. Befürworter des Freihandels versprechen sich mehr Freiheit, Wohlstand und dadurch auch mehr finanziellen Handlungsspielraum für den Schutz der Umwelt für alle Nationen. Spezielle umwelt- und gesundheitsbelastende Produkte, so der Einwand, könnten auch zielgerichtet vom Handel ausgeschlossen oder über privat (also nicht staatlich) verhängte Boykottmaßnahmen vom Kauf ausgeschlossen werden. Dem widersprechen die Gegner einer weiteren Welthandelsliberalisierung: Solange externe Effekte, insbesondere Umwelt- oder Sozialkosten, gar nicht oder von einzelnen Ländern in unterschiedlichem Maße internalisiert sind, führe der freie Wettbewerb zwangsläufig zu Ungerechtigkeit und sei eine Gefahr für die nachhaltige Nutzung der Ressourcen.<sup>4</sup>

Daß eine Reduzierung von staatlichen Agrarausgaben auch ökologische Vorteile bringen kann, zeigen die Erfahrungen der Länder Neuseeland und Australien, in denen die staatlichen Subventionen der Landwirtschaft bereits weit unter den OECD-Durchschnitt gesenkt wurde. Die neuseeländische Regierung strich für den Agrarsektor jegliche Subventionen für Düngemittel, Beihilfen zur Förderung der Landerschließung und Steuervergünstigungen. Lediglich finanzielle Unterstützungen für Forschung, Krankheitskontrolle und Infrastrukturmaßnahmen werden weiterhin gewährt. Obwohl diese Politik nicht in erster Linie zum Schutz der Umwelt gedacht war, brachte sie eine ökologische Entlastung. Die Landwirtschaft wird ohne Subventionszahlungen extensiver als früher betrieben. Tendenziell diversifizierte sich der Anbau als Schutzmaßnahme der Landwirte gegen Preisschwankungen des Weltmarktes (OECD 1990, 54f und 200f).

Eine Verstärkung des freien Wettbewerbes auf dem Agrarmarkt könnte jedoch auch zur Bildung großer Agrarkonzerne führen, wodurch die Land-

---

4 Vgl. hierzu den Disput zwischen J. Bhagwati und H.E. Daly (Bhagwati/Daly 1994).

wirtschaft auf günstigen Böden weiter intensiviert und auf ertragsärmeren Standorten ganz eingestellt werden könnte.

Schwierigkeiten bei den Verhandlungen in der Uruguay-Runde bereiteten die national unterschiedlichen Standards für den Gesundheits- und Umweltschutz, die zu Wettbewerbsnachteilen führen, bzw. als nicht-tarifäre Handelshemmnisse verstanden werden können. So protestierten die USA gegen Restriktionen der EU bei der Anwendung von Hormonen und Pestiziden (Hanns-Seidel-Stiftung 1991, 71). Es ist zu erwarten, daß neben der Auseinandersetzung über mengenbezogene Im- und Exportbeschränkungen zukünftig in stärkerem Maße gerade auch neue landwirtschaftliche Produktionsverfahren zu Handelskonflikten führen werden (z.B. wenn sich die EU aus Gründen des Konsumentenschutzes weigern sollte, genetisch veränderte Nahrungsmittel aus den USA zu importieren).

Diesbezügliche Streitfälle haben jedoch in der Vergangenheit auch dazu geführt, daß diskriminierte Länder ihre Produktionsmethoden gesundheits- und umweltverträglicher ausgerichtet haben. So wiesen z.B. die USA in den 70er Jahren Fleisch aus Guatemala zurück, mit der Begründung, es beinhalte zuviel DDT. Das Vieh hatte zuvor in der unmittelbaren Nähe von Baumwollgebieten geweidet. Guatemala sah sich auf diese Weise gezwungen, zu weniger gefährlichen Pestiziden überzugehen.

Durch eine Handelsliberalisierung für landwirtschaftliche Produkte dürften die weltweiten Warenströme und damit die Transportwege zunehmen, womit der Energieverbrauch und Folgeschäden, wie z.B. Unfälle im Schiffsverkehr zunehmen. Die Frage liegt nahe, ob nicht besser der weltweite Warenstrom eingeschränkt werden sollte, um stattdessen die regionale Produktion und Vermarktung zu stärken. Eine regionale Versorgung mit Nahrungsmitteln ist bei vielen Agrarprodukten sogar möglich, ohne Ernährungsgewohnheiten ändern zu müssen.

Aus der obigen Diskussion wird deutlich, daß sich durch eine Liberalisierung sowohl Chancen als auch Gefährdungen für den Umweltschutz ergeben. Zusammengefaßt sind die potentiell positiven ökologischen Effekte:

- Ein größerer Anteil der Entwicklungsländer am globalen Handel mit landwirtschaftlichen Produkten und damit verbunden Wachstumseffekte, die mehr finanziellen Spielraum für Maßnahmen im Umweltschutz geben können.
- Abbau der Intensivlandwirtschaft und der Überschußproduktion in den Industrieländern durch die Reduzierung der wettbewerbsverzerrenden Subventionen.
- Stärkere Diversifizierung des Anbaus als Schutz vor Preisschwankungen des Weltmarktes.

Potentiell negative ökologische Effekte sind:

- Zunehmende Transportaktivitäten durch den Import von Nahrungsmitteln aus entfernteren Teilen der Erde;
- Intensivierung der Landwirtschaft in Entwicklungsländern, die die ökologische Belastungsfähigkeit übersteigt;
- Verdrängung kleinerer landwirtschaftlicher Betriebe aus dem Wettbewerb und die Bildung großer Agrarkonzerne, die unter hohem Einsatz von Betriebsmitteln weiterhin Intensivlandwirtschaft betreiben.

### **3. Ergänzende Maßnahmen zum Schutz der Umwelt**

Aufgrund der teilweise gegenläufigen Auswirkungen auf die Ökologie muß überlegt werden, mit welchen Maßnahmen eine Liberalisierung des Agrarmarktes in der EU zukünftig flankiert werden könnte, um eine ökologisch und sozial verträgliche, möglichst regional-orientierte Landwirtschaft einzuleiten. Diese Vorschläge sollten (nach Möglichkeit) mit dem GATT-Vertrag vereinbar sein.

Um zielgerichtet eine Landwirtschaft zu fördern, die, so weit es ökologisch sinnvoll ist, auf die Einbringung von künstlichen Betriebsmitteln verzichtet, könnten Inputfaktoren, wie Pestizide oder Kunstdünger besteuert werden. Der Vorschlag, finanzielle Instrumente zum Schutz der Umwelt einzuführen, stößt bei den Landwirten der EU sowie der Agro- und Chemieindustrie erwartungsgemäß auf harten Widerstand. Eine grundsätzliche Schwierigkeit bei der Besteuerung besteht darin, die diffusen Umweltschäden an Boden, Wasser und Luft kausal auf die Landwirtschaft zurückzuführen und zu monetarisieren. Dennoch verspricht dieser Weg einen effizienten und bewußten Umgang mit ökologisch belastenden Stoffen in der Landwirtschaft. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) hat dazu in seinem Gutachten von 1996 folgende Empfehlung gegeben:

»Aus umwelt- und regionalpolitischer Sicht ist es notwendig, die negativen Umweltwirkungen einer intensiven landwirtschaftlichen Nutzung zu internalisieren und die positiven zu honorieren. Nur durch eine Modifikation der Rahmenbedingung in dieser Richtung ist innerhalb eines liberalisierten Agrarmarktes ein fairer Wettbewerb gegeben, der es den Regionen mit schlechteren natürlichen Standortfaktoren ermöglicht, ihre komparativen Vorteile im Bereich der Bereitstellung von Leistungen für den Naturschutz und die Erholung auch zu nutzen. Durch eine solche Politik würde die gleichzeitige Versorgung mit Nahrungsmitteln und mit Umweltgütern effizienter gewährleistet als heute.« (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1996, 16).

Um strukturelle Umweltschäden zu vermeiden, die durch landwirtschaftliche Aktivitäten hervorgerufen werden (u.a. Anbau von Monokulturen, Reduzierung der landwirtschaftlichen Strukturvielfalt, Erosionsschäden) könnten die Einkommensunterstützungen der Landwirte an einen landwirtschaftlichen Umweltplan gebunden werden. Aus einem solchen Plan sollte

hervorgehen, auf welche Weise eine nachhaltige Landwirtschaft gewährleistet wird.<sup>5</sup>

Überflüssige Transportwege durch weite Handelswege können vermieden werden, wenn die daraus entstehenden Umweltkosten internalisiert würden, z.B. durch die Verteuerung von Treibstoff oder Versicherungskauttionen für Schiffstransporte. Eine weltweite Erhöhung der Energiepreise ist offensichtlich schwer realisierbar, hat jedoch gegenüber pauschalen protektionistischen Maßnahmen den Vorteil, daß faire Wettbewerbsbedingungen für alle Anbieter herrschen und sich trotzdem kleinere Handelsstrukturen bilden würden.

Wenn eine Internalisierung aller Umweltkosten in nächster Zeit als unrealistisch erachtet wird, bestünde noch die Möglichkeit, Schutzzölle aufzuerlegen, die den inländischen Landwirten, die durch Umweltauflagen zu teureren Bedingungen produzieren, gleiche Wettbewerbsbedingungen garantieren würden. Die Erhebung derartiger Zölle stößt jedoch aus folgenden Gründen auf Kritik: Es ist äußerst schwierig, die Produktionsmehrkosten zu bestimmen, die auf eine Umweltschutzmaßnahme zurückzuführen sind. Die Umweltbelastungen, die bei dem Anbau eines Produktes entstehen, unterscheiden sich zudem in verschiedenen Ländern vielfach grundlegend, so daß ein Vergleich nicht ohne weiteres möglich ist. Wie soll z.B. die Belastung des Grundwassers mit Nitraten und Pestiziden mit der Zerstörung durch Erosion und Brandrodung verglichen werden? In vielen Ländern werden zudem die Umwelteinwirkungen kaum in der Weise meßtechnisch erfaßt, wie es in der EU inzwischen der Fall ist. Dies macht es schwer zu überprüfen, ob die Umweltauflagen, die von der EU verlangt würden, bei der Produktion von Importen auch tatsächlich eingehalten werden. Boykottmaßnahmen gegenüber landwirtschaftlichen Importen, die damit begründet werden, daß die Produktion mit erheblichen Umweltschäden verbunden ist, werden von der WTO dann anerkannt, wenn die geforderten Umweltstandards nicht zum vorrangigen Schutz der eigenen Wirtschaft erhoben werden, die Restriktion im Rahmen der Verhältnismäßigkeit liegt und die verlangten Standards für Importe wissenschaftlich begründet werden können. Im konkreten Fall fällt der Nachweis dieser zweifellos vernünftigen Anforderungen aber schwer und müßte notfalls im Panel-Verfahren des GATT überprüft werden.

---

5 Im Ernährungssicherstellungsgesetz der USA von 1985 wurde analog festgelegt, daß Landwirte nur dann finanzielle Beihilfen beziehen können, wenn sie einen genehmigten Bodenschutzplan vorlegen, mit dem Umweltbelastungen auf ein vertretbares Maß zurückgeführt werden (s.a. OECD 1990, 93f).

#### **4. Erste Reformansätze der EU**

Im Jahr 1992 wurde in der EU im wesentlichen unter dem Druck der GATT-Verhandlungen eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik eingeleitet. Die Agrarpolitik sollte schrittweise im Sinne der GATT-Forderungen liberalisiert werden. Außerdem wurde in Anerkennung der Umweltrelevanz ein Rahmenumweltprogramm für die Landwirtschaft der Mitgliedsländer aufgestellt. Die Reform umfaßte im wesentlichen Maßnahmen zur Preissenkung für wichtige Agrarprodukte, die Einführung flächengebundener Ausgleichszahlungen und Anreize für Aufforstungen und die Extensivierung durch Flächenstillegungen.

Der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Landwirtschaft stellte in seinem Gutachten »Zur Weiterentwicklung der Agrarreform« die Unzulänglichkeiten der Reform, deren Laufzeit in diesem Jahr endete, dar. Demnach orientieren sich die internen Preisniveaueinrichtungen weiterhin zu stark an administrativen Vorgaben statt am Preisniveau des Weltmarkts. Maßnahmen direkter Mengensteuerung (Quoten, Garantiemengen, -flächen oder -bestände) hätten durch die Reform eher noch zugenommen. Die Verwaltungs- und Kontrollaufgaben der Behörden und Landwirte seien dadurch noch weiter angestiegen und zu einer spürbaren Belastung geworden. Eine grundsätzliche Neuausrichtung der Agrarpolitik sei bislang nicht erkennbar (Wissenschaftlicher Beirat des BML 1997, 89).

Eine Weiterführung der Reform ist daher unumgänglich. Um die Landwirte der EU dabei zu der Einführung umweltschonender Produktionsweisen zu motivieren, sind politische Vorgaben nötig, die eine langfristige ökonomische Grundlage für ökologisches Wirtschaften bieten (Bruckmeier, Langkau 1996).

Um die Agrarpolitik in Zukunft unbürokratischer zu gestalten und ökologische Belange stärker einbeziehen zu können, wird es unvermeidlich sein, auch den Prozeß der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene einer Reform zu unterziehen. Während landwirtschaftliche Interessen tief in die administrativen und konstitutionellen Institutionen der EU integriert sind, ist es für die Umweltpolitik noch immer schwierig, in diese Strukturen einzugreifen (Whitby 1996, 11).

Die Steigerung der Produktivität und die Stabilisierung der Märkte konnten von der EU nur durch massiven Protektionismus erreicht werden. Damit entstanden enorme Haushaltsbelastungen, internationale Konflikte sowie schwerwiegende ökologische Probleme. Erste Schritte in Richtung einer Liberalisierung des europäischen Agrarmarktes wurden 1994 durch den GATT-Vertrag begonnen, mit dem sich die EU zum Abbau der Protektionierung verpflichtete. Die 1992 begonnene Reform der Europäischen Agrarpolitik mußte jedoch während der nächsten Jahren mit dem Ziel

weitergeführt werden, eine stärkere Kohärenz zwischen Liberalisierung und flankierenden Umweltmaßnahmen zu erreichen.

Ökologische Leistungen werden von der Öffentlichkeit und den Landwirten selbst immer mehr als ein sinnvolles und notwendiges Aufgabengebiet der Landwirtschaft anerkannt, das auch finanziell entsprechend honoriert werden sollte. Ökologisch gebundene Ausgleichszahlungen können den Wegfall bisheriger Subventionen der EU ausgleichen, die in den anstehenden GATT-Verhandlungen 1999 vermutlich nicht mehr gegenüber anderen Ländern verteidigt werden können.

Eine ökologische Ausrichtung der Landwirtschaft könnte den Landwirten der EU folgende Vorteile bringen:

- Ausgleichszahlungen für die Mehrbelastung oder den Ernterückgang durch ökologische Maßnahmen;
- einen sicheren Absatzmarkt durch Aufbau von regionalen Versorgungsnetzen;
- Möglichkeiten des Nebenverdienstes im Freizeit- und Erholungsbereich (Beherbergung von Gästen auf dem Bauernhof, Reitschulen, Vermietung von Ferienwohnungen);
- die Sicherung der Ertragsfähigkeit der Ackerböden.

Bei diesen Vorschlägen geht es nicht darum, Landwirte zu den »Museumswärtern der Umwelt« zu machen, vielmehr soll dafür Sorge getragen werden, daß die Landwirtschaft in der EU sozial- und ökologiegerecht gestaltet wird und auch auf liberalisierten Märkten in Lage ist, stabile und zukunftsfähige Existenzen zu sichern.

## Literatur

- Baade, Fritz (1958): *Die Deutsche Landwirtschaft im Gemeinsamen Markt*, Frankfurt/M.
- Baillieux, Patrice; Scharpe, Alberik (1994): *Der ökologische Landbau*. Europäische Kommission (Hg.), Brüssel.
- Bhagwati, Jagdish (1994): Ein Plädoyer für freien Handel, in: *Spektrum der Wissenschaft*, Nr. 1, S. 34-39.
- Becker, Tilman; Gray, Richard; Schmitz, Andrew (Eds.) (1992): *Improving Agricultural Trade Performance under the GATT*, Kiel.
- Breen, John M (1993): *Agriculture. The GATT Uruguay Round, a Negotiating History (1986-1992)*, Deventer.
- Bruckmeier, Karl; Langkau, Joachim (1996): *Eine grüne GAP? Ökologisierung der Europäischen Agrarpolitik*, Institut für angewandte Umweltforschung Katalyse (Hg.), Köln.
- BUND, Misereor (Hg.) (1996): *Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung*, Basel.
- Daly, Herman E. (1994): Die Gefahren des freien Handels, in: *Spektrum der Wissenschaft*, Nr. 1, S. 40-46.
- Hanns-Seidel-Stiftung (Hg.) (1991): *Der Weltagrarhandel im Spannungsfeld ökonomischer und ökologischer Interessen*, Vilsbiburg.
- Hartmann, Monika; Schmitz, Peter Michael (1992): *Free Trade Versus Supply Control. The Case of the European Community*, in: Becker u.a. (1992), S. 104-121.

- Hartwig, Bettina (1992): Die GATT-Regeln für die Landwirtschaft, in: *Agrarwirtschaft. Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik*, Sonderheft 134, Frankfurt/M.
- Hauser, Heinz; Schanz, Kai-Uwe (1995): *Die neue Welthandelsordnung nach Abschluß der Uruguay-Runde*, München, Wien.
- Jakobeit, Cord (1992): Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Zwischen Reformzwang und Reformunwilligkeit: in: *Gegenwartskunde. Zeitschrift für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Bildung*, Jg. 41/1, S. 31-42.
- Knauer, Norbert (1993): *Ökologie und Landwirtschaft. Situation, Konflikte, Lösungen*, Stuttgart.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (Hg.) (1995): *Europäische Wirtschaft. Jahresbericht 1995*, Nr. 59, Brüssel, Luxemburg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hg.) (1996): *Bericht der Kommission über die Umsetzung des Programms der EG für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung*, KOM(95) 624 endg. 10.01.1996, Brüssel.
- Kuch, Peter; Reichelderfer, Katherine (1992): *The Environmental Implication of Agricultural Support Programs: A United States Perspective*, in: Becker u.a. (1992), S. 215-231.
- OECD (1990): *Agrarpolitische Berichte der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Agrar- und Umweltpolitik*, , Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Heft 27, Bonn.
- OECD (1996): *Agricultural Policies, Markets and Trade in: OECD Countries. Monitoring and Evaluation 1996*. Main Report, Paris.
- Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1996): *Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten. Schlußfolgerungen und Handlungsempfehlungen*, Wiesbaden.
- Schmitz, Andrew; Gray, Richard (1992): *Distorted Agricultural Trade: Who Wants Free Trade Anyway?* in: Becker u.a. (1992), S. 163-180.
- United Nations (1990): *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: Implications for Developing Countries*, New York.
- WBGU (1994): *Welt im Wandel. Die Gefährdung der Böden. Jahresgutachten 1994*, Bonn.
- Wehrheim, Peter (1997): *WTO sorgt für Reformdruck*, in: DGL-Mitteilungen, Bd.5, S. 14-16.
- Whitby, Martin (Ed.) (1996): *The European Environment and CAP Reform. Policy and Prospects for Conservation*, Wallingford.
- Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministerium für Landwirtschaft (1997): *Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform*, in: *Agrarwirtschaft*, Jg. 46/2, S.89-90.