

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

---

*Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung*

27. Juni 2002

## ARBEITSDOKUMENT

*zum Farm Security and Rural Investment Act*

Rede von Herrn Tassos Haniotis, Mitglied von Herrn Fischlers Kabinett

Sitzung am 19. Juni 2002

Ich möchte mich bei Ihnen für die Gelegenheit bedanken, Ihnen erste Gedanken zu den möglichen Auswirkungen des neuen US-Landwirtschaftsgesetzentwurfs, des *Farm Security and Rural Investment Act of 2002* (FSRIA), vorzustellen.

Da Sie die grundlegenden Fakten und Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzentwurfs zahlreichen Dokumenten mit Hintergrundinformationen entnehmen konnten, möchte ich mich auf folgende Fragen beschränken:

1. *Inwieweit wird der neue US-Landwirtschaftsgesetzentwurf die US-Agrarpolitik verändern und welche Auswirkungen wird er auf die Weltmärkte haben?*
2. *In welchem Umfang sind die Verpflichtungen der USA gegenüber der WTO betroffen?*
3. *Welche Lehren können aus EU-Sicht für die Agrarpolitik gezogen werden?*

Die meisten Änderungen des neuen Landwirtschaftsgesetzentwurfs finden sich in **Rohstoffprogrammen**. Mit dem *FAIR-Act* von 1996 wurde versucht, durch die Einführung von Direktzahlungen an die Landwirte die Rohstoffsubventionen von den Marktpreisen abzukoppeln. Der Gedanke war, dass die Landwirte nach ihren Vorstellungen anbauen sollten, um so auf die Marktsignale reagieren zu können.

Der neue Landwirtschaftsgesetzentwurf hält an einer Flexibilität der Ernte fest, gibt aber die politische Richtung des *FAIR-Act* auf, indem er US-Erzeuger von den Marktentwicklungen isoliert. Er erweitert die Stützung, um die meisten Ernten über drei Grundmechanismen abzudecken:

- Die Sätze für *Marketing Assistance Loans* (Absatzhilfedarlehen) und *Loan Deficiency Payments* (Darlehensausgleichzahlungen) bleiben über den gesamten Zeitraum 2002-2007 gleich, liegen im Allgemeinen aber höher als unter dem *FAIR-Act* und erfassen mehr Ernten.
- *Fixed payments* (feste Zahlungen) werden für jede qualifizierte Ernte innerhalb eines Referenzzeitraums gewährt, unabhängig von dem aktuellen Preis oder der bebauten Fläche. Anders als beim *FAIR-Act* bleiben die neuen Festzahlungen über den gesamten Zeitraum 2002-07 konstant und liegen durchschnittlich über dem Satz, der unter dem *FAIR-Act* angewendet wurde.
- *Counter-cyclical payments* (antizyklische Zahlungen) sind neue preisgebundene Zahlungen an die Erzeuger, die ungeachtet der laufenden Produktion die im Basiszeitraum erzeugten Erträge und Ernten berücksichtigen. Sie werden für dieselbe Grundfläche als Festzahlung kalkuliert und an Erzeuger geleistet, wenn der „effektive Preis“ (die Summe aus der Festzahlung und dem höheren Darlehenssatz oder dem Marktpreis) unter dem „Zielpreis“ liegt.

Mögliche Auswirkungen des Landwirtschaftsgesetzentwurfs werden durch unsere Dienststellen erstmals quantitativ bewertet, sobald weitere Informationen zugänglich sind. Ohne jedoch die Ergebnisse einer solchen Analyse vorschnell zu beurteilen, ist eine qualitative Bewertung bereits möglich:

- Die stärkere Stützung im Rahmen des Landwirtschaftsgesetzentwurfs führt gegenüber dem *FAIR-Act* zu einer **höheren US-Produktion, als dies bei einer Orientierung an den Marktpreisen der Fall wäre**, und es ist zu erwarten, dass dadurch die Preise auf dem Weltmarkt weiter unter Druck geraten.
- Langfristig dürfte die kapitalisierte Stützung der Bodenpreise und somit der Pachtsätze die US-Produktionskosten in die Höhe treiben und zu einer Verschlechterung der Finanzsituation im US-Landwirtschaftssektor führen, was wiederum **ständig eine weitere Stützung notwendig macht**.
- Es ist zu erwarten, dass der **Druck auf die Weltmarktpreise** Landwirte auf der ganzen Welt in Mitleidenschaft ziehen wird, bemerkenswerterweise jedoch mit Ausnahme der US-Landwirte, die ihr Einkommen durch Ausgleichszahlungen (einschließlich antizyklischer Zahlungen) gesichert sehen.
- Die größten Auswirkungen dürften im **Getreidesektor** zu spüren sein, in dem der Landwirtschaftsgesetzentwurf die Konkurrenzfähigkeit der US-Produkte erhöhen und höhere Produktionsmengen mit sich bringen dürfte als bei einer Fortsetzung des *FAIR-Act*. Im Gegensatz dazu könnte die Produktion von **Ölsaaten** etwas zurückgehen und so die Weltmarktpreise ein wenig entlasten.
- In der Europäischen Union ist mit den größten Auswirkungen im **Weizensektor** zu rechnen und im geringeren Umfang bei Sekundärgetreide und in der Fleischproduktion.

Die nächste Frage, nämlich die der WTO-Kompatibilität mit dem neuen US-Landwirtschaftsgesetzentwurf, ist hauptsächlich hinsichtlich der US-internen Agrarstützung relevant. Grafik 1 veranschaulicht die Struktur des *US Aggregate Measure of Support (AMS)*, dessen derzeitige Obergrenze bei \$ 19,1 Milliarden liegt.

Die erste Hauptkomponente des US-AMS ist das Niveau der **Marktstützung** für Molkereiprodukte, Zucker und Erdnüsse, das relativ stabil bei rund \$ 6 Milliarden jährlich liegt. Durch den neuen Landwirtschaftsgesetzentwurf wird diese Komponente des US-AMS voraussichtlich nicht zunehmen, könnte in der Zukunft aber auch \$ 6,5 Milliarden erreichen.

Die zweite Komponente des US-AMS steht im Zusammenhang mit Maßnahmen zur **Preisstützung**, im Wesentlichen Zahlungen aus dem Darlehensprogramm, die für die Erntejahre 1999-2001 bei durchschnittlich \$ 7,7 Milliarden lagen. Obwohl die Auswirkungen des neuen Landwirtschaftsgesetzentwurfs noch nicht bekannt sind, ist klar, dass höhere Darlehenssätze in der Zukunft sicherlich die Chancen für hohe Darlehensausgleichszahlungen steigern werden, und das umso mehr, seit diese durch die Garantie von Zielpreisen ergänzt wurden.

Das dritte Element des US-AMS besteht aus **nichtproduktspezifischen** Zahlungen, die gemäß der geltenden Geringfügigkeitsgrenzregel des URAA von der Verpflichtung zur Einschränkung der Stützung ausgenommen sind, vorausgesetzt, sie überschreiten nicht 5 % des Werts der landwirtschaftlichen Erzeugung. Die meisten „Notzahlungen“ aus den Hilfspaketen für die US-Landwirtschaft in den Jahren 1998-2001 sind nach dieser Regel als nichtproduktspezifisch einzuordnen. Erste Anzeichen deuten nach dem Passieren des

Landwirtschaftsgesetzentwurfs darauf hin, dass in den USA vereinzelt erwogen wird, die neuen antizyklischen Zahlungen in die Kategorie der nichtproduktspezifischen Zahlungen einzuordnen, damit sie unter die Ausnahme von der Geringfügigkeitsgrenzregel fallen.

Ersten Schätzungen zufolge liegen die Kosten für diese Zahlungen in etwa auf der gleichen Höhe wie vergangene „Notzahlungen“. Daher glauben Verfechter der antizyklischen Politik, dass ihre Klassifikation als nichtproduktspezifisch ausreicht, um die USA unterhalb ihrer derzeitigen AMS-Obergrenze zu halten.

Trotzdem werden antizyklische Zahlungen durch die jeweiligen produktspezifischen Preise ausgelöst. Daher scheint das US-Argument ihrer nichtproduktspezifischen Natur falsch zu sein. Das umso mehr, da andere produktbezogene Anpassungen des Landwirtschaftsgesetzentwurfs (wie die Möglichkeit, Grundbereiche oder -erträge für Programmernten zu aktualisieren) auch Anpassungen nach sich ziehen, die von aktuellen Entwicklungen abhängen.

Die **Gefahr**, dass die **USA** unter dem neuen Landwirtschaftsgesetzentwurf ihre derzeitige **AMS-Obergrenze** anheben, ist somit **groß**. Bei diesem Punkt ist jedoch eine gewisse Vorsicht angebracht. Die antizyklische Natur dieser Zahlen beinhaltet, dass ihre genaue Höhe und folglich ihre Auswirkungen auf die US-AMS **allein** durch die zukünftigen Marktentwicklungen **ex-post bestimmt** wird.

Im Augenblick ist fraglos, dass sich die interne US-Agrarpolitik, anstatt sich im Rahmen der Doha-Runde auf eine weitere Reduzierung der handelsverzerrenden internen Agrarstützung vorzubereiten, in die entgegengesetzte Richtung bewegt, indem sie sich verstärkt auf handelsverzerrende Politikinstrumente verlässt.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus EU-Sicht hinsichtlich der Entwicklung in der US-Landwirtschaftspolitik, über die ich bereits gesprochen habe, ziehen? Zwei allgemeine Anmerkungen scheinen hier angebracht zu sein.

Die erste Anmerkung betrifft die **Reaktionen auf den US-Landwirtschaftsgesetzentwurf**. Dass die **externen** Reaktionen rundweg negativ ausfallen, überrascht nicht, da die Äußerungen und Positionen der USA zur Doha-Runde und die US-Agrarpolitik im absoluten Gegensatz zueinander stehen. Vielsagender sind die weiterhin scharfen Reaktionen gegen den Landwirtschaftsgesetzentwurf **in den USA selbst**.

Diese Reaktionen demonstrieren, wie anfällig die Akzeptanz einer Stützung der Landwirtschaft durch eine Politik alten Stils ist, die auf subventionsorientierten Interessen beruht, welche die Realität moderner Gesellschaften ignorieren. Es scheint eine Lektion zu sein, die Entscheidungsträgern der EU-Landwirtschaftspolitik nicht ganz unbekannt ist.

Die zweite Anmerkung betrifft die Tatsache, dass die zuvor beschriebenen Entwicklungen die Position der EU bei der Verteidigung ihrer Agrarpolitik in der WTO gegenüber früheren Runden stärken.

Es ist wahr, dass es die meisten WTO-Länder stört, dass die „beiden Elefanten“ der WTO in der Lage sind, ihre interne Agrarpolitik durch erhebliche Haushaltsausgaben zu stützen. Wird jedoch über die **konsequente Ausrichtung der Politikreform** debattiert, stehen die Worte und Fakten im Fall der EU in einer viel engeren Beziehung als bei den USA.

Genau diese Konsequenz in der politischen Ausrichtung macht die Erfahrung mit dem neuen US-Landwirtschaftsgesetzentwurf so relevant für die EU-Landwirtschaft. Unsere eigene Agrarpolitik wollen wir dahingehend entwickeln, dass schrittweise ein Übergang von gestützten Produkten hin zu gestützten Erzeugern erreicht wird und Politikinstrumente genutzt werden, die sich mehr an der Nachfrage orientieren anstatt den Handel zu verzerren.

Es scheint sinnvoll zu sein, diese politische Orientierung nicht an den Fehlern anderer, sondern an unseren eigenen Verdiensten und an dem zu messen, was für die langfristigen Interessen unserer Landwirtschaft am besten ist.

Diesen Interessen ist eindeutig nicht gedient, wenn man die EU-Landwirtschaft von der Nachfrage und den Erwartungen unserer übrigen Gesellschaft isoliert. Und ihnen ist ebenso wenig gedient, wenn man die EU-Landwirte von den Marktentwicklungen isoliert, wie das der neue US-Landwirtschaftsgesetzentwurf für die US-Landwirtschaft und US-Landwirte getan hat.

Abschließend muss ich betonen, dass wir, auch wenn das US-Modell nicht für Europa (und nicht einmal für Amerika, wie viele meinen) passt, seine Auswirkungen nicht ignorieren werden. Kommissar Fischler hat bereits deutlich gemacht, dass wir die Umsetzung des neuen US-Landwirtschaftsgesetzentwurfs prüfen und, falls nötig, unsere Rechte verteidigen werden.