

Inhalte und potentielle Konsequenzen des FAIR-Acts 1996

Diskussionspapier Nr. 60-W-96

Markus F. Hofreither

Oktober 1996



Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien

Die WPR-Diskussionspapiere sind ein Publikationsorgan des Instituts für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur Wien. Der Inhalt der Diskussionspapiere unterliegt keinem Begutachtungsvorgang, weshalb allein die Autoren und nicht das Institut für WPR dafür verantwortlich zeichnen. Anregungen und Kritik seitens der Leser dieser Reihe sind ausdrücklich erwünscht.

Kennungen der WPR-Diskussionspapiere: W - Wirtschaft, P - Politik, R - Recht

WPR Discussionpapers are edited bei the Department of Economics, Politics, and Law at the Universität für Bodenkultur Wien. The responsibility for the content lies solely with the author(s). Comments and critique by readers of this series are highly appreciated.

The acronyms stand for: W - economic, P - politics, R - law

Bestelladresse:

Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien
Gregor Mendel-Str. 33
A – 1180 Wien
Tel: +43/1/47 654 – 3660
Fax: +43/1/47 654 – 3692
e-mail: h365t5@edv1.boku.ac.at

Internetadresse:

<http://www.boku.ac.at/wpr/wprpage.html>
http://www.boku.ac.at/wpr/papers/d_papers/dp_cont.html

Inhalte und potentielle Konsequenzen des FAIR-Acts 1996

von Prof. Dr. MARKUS F. HOFREITHER, Wien¹

Die langfristigen strukturellen Veränderungen im US-Agrarbereich haben in Verbindung mit kurzfristigen Markt- und Budgeteinflüssen eine grundlegende Veränderung der Agrargesetzgebung bewirkt. Der 'Federal Agricultural Improvement and Reform [FAIR] Act', der aufgrund intensiver Debatten erst im Frühjahr 1996 verabschiedet werden konnte, bricht in wesentlichen Bereichen mit alten Grundsätzen. Als Folge davon wird sich die Agrarproduktion der USA ausdehnen, dabei wettbewerbsfähiger werden und damit perfekt zur geänderter Weltmarktsituation passen. Die Hauptkonsequenzen für die europäische Landwirtschaft sind zum einen die sich verschärfende Wettbewerbssituation auf Exportmärkten, aber auch die Gefahr eines erhöhten Argumentationsbedarfs im Rahmen der nächsten WTO-Verhandlungen, wenn es um die WTO-Konformität zentraler Elemente der GAP - insbesondere der Flächen- und Stückprämien - gehen wird.

1 Problemstellung

Die intensiven Diskussionen im Rahmen der 1994 abgeschlossenen GATT-Uruguay Runde führten dazu, daß zum ersten Mal in der Entwicklung der europäischen Landwirtschaft der nationale Entscheidungsspielraum durch internationale Vereinbarungen spürbar eingeengt wurde. Besonders für die neuen Mitgliedstaaten Österreich und Finnland war diese Entwicklung ausgeprägt spürbar, weil die Inlandsmärkte in der Vergangenheit relativ stark abgeschottet waren.

Diese Tendenz zu einer "Internationalisierung" nicht nur der Agrarmärkte, sondern auch der Gestaltungsbefugnisse in der Agrarpolitik wird ohne Zweifel in der Zukunft bestehen bleiben.

1 Der Autor ist ordentlicher Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre der Universität für Bodenkultur, Wien, sowie Vorsitzender des österreichischen Instituts für Agrarpolitik und Agrarsoziologie an der Johannes Kepler Universität Linz.

Ein Faktor in diesem Prozeß ist die heuer verabschiedete Reform der US-amerikanischen Agrargesetzgebung. Dieser Beitrag versucht, die wesentlichen Inhalte der neuen US Farm Bill zu beschreiben, die Hintergründe dieses Systemwechsels zu beleuchten und auf einige potentielle Konsequenzen für die europäische Landwirtschaft hinzuweisen. Auch wenn der Zusammenhang zwischen der Reform der US-Agrarpolitik und der europäischen Landwirtschaft bloß indirekt ist, sollte er dennoch in seiner potentiellen Relevanz sowohl für die Weltmarktposition der EU als auch die Gestaltung der künftigen Agrarpolitik (GAP) nicht unterschätzt werden.

2 Reform der US-Agrarpolitik 1996

2.1 Entwicklung und Grundzüge der US-Agrargesetzgebung

Die Vereinigten Staaten legen die Grundzüge ihrer Agrarpolitik in der Regel in Perioden von fünf Jahren neu fest. Dabei wurden - zumindest in der Vergangenheit - immer wieder drei zentrale Ziele in den Vordergrund gestellt: (i) die Förderung des Familienbetriebs², (ii) die Stützung von Preisen und Einkommen sowie (iii) der Schutz natürlicher Ressourcen. Seit den 30er Jahren wurde - wie in Europa als Folge der vorangegangenen Krise der Landwirtschaft (HOFREITHER, 1994) - im Rahmen dieser temporären Gesetze versucht, aktiv in die Produktpreisgestaltung einzugreifen und zusätzlich die Farmeinkommen durch Direktzahlungen zu stützen. Bereits sehr früh wurden auch produktionsbeschränkende Maßnahmen, zumeist in Form von Flächenstillegungen, zur Anwendung gebracht. Den naturräumlichen Gegebenheiten entsprechend findet man auch Bodenschutzbestimmungen praktisch seit Beginn der 'modernen' US-Agrargesetzgebung³. Seit den 70er Jahren gab es eine Obergrenze für die Zahlungen aus den diversen Marktprogrammen. 1981 wurde diese Grenze

² Der US-amerikanische Familienbetrieb datiert zurück in das Jahr 1618, als man in Virginia durch das "Head Right System" jedem Einwanderer 50 Acres (1 acre \approx 0,4 ha) an Farmland zusprach. Die wichtigste Regelung auf diesem Gebiet war jedoch der "Homestead Act of 1862", durch den jedem Familienoberhaupt mit einem Mindestalter von 21 Jahren das Recht auf 160 acres an Farmland zugestanden wurde (USDA, 1989).

³ Die Betonung des Bodenschutzes in der Agrargesetzgebung (z.B. *Soil Conservation and Domestic Allotment Act 1936*, *Agricultural Adjustment Act of 1938*) war u.a. eine Folge der verheerenden Dürrekatastrophe des Jahres 1930, welche die "Dust Bowl" entstehen ließ (USDA, 1989).

mit US-\$ 50.000 pro Person fixiert, welche jedoch nur für Direktzahlungen in Zusammenhang mit Weizen, Futtergetreide, Baumwolle und Reis galt.

Neben diesen temporären *Farm Bills* mit einer Gültigkeit von normalerweise fünf Jahren existiert auch eine unbefristete Gesetzgebung (*permanent legislation*). Darunter versteht man jene Gesetze, welche im Falle eines völligen Fehlens der von der temporären Gesetzgebung ausgehenden Veränderungen und Ergänzungen gültig wären. Konkret dienen der *Agricultural Adjustment Act of 1938* und der *Agricultural Act of 1949* als legislative Grundlage für die bestehenden Marktordnungsregelungen. In der Regel werden die dort enthaltenen Bestimmungen zwar durch die *Farm Bills* temporär aufgehoben, würden jedoch sofort in Kraft treten, wenn es zu Pannen in der Verabschiedung der befristeten Regelungen käme.

Das letzte Gesetzeswerk, welches die mehr oder weniger kontinuierliche Entwicklung seit den 30er Jahren widerspiegelte, war der *Agriculture and Food Act of 1981*. Dieses Gesetz war noch durch die scheinbare Boomsituation auf den Weltagrarmärkten bestimmt, welche zur falschen Schlußfolgerung führte, daß aufgrund einer starken globalen Nachfrage künftig Überkapazitäten kein Problem mehr darstellen würden.

Die makroökonomischen Entwicklungen in den 70er Jahren - globale Rezession in Verbindung mit hohen Inflationsraten - bewirkte jedoch durch den sehr starken Dollar mittelfristig einen massiven Verlust an Marktanteilen für die US-Landwirtschaft und führten über sinkende Preise und Einkommen zur bekannten "Farm Crisis". Der *Food Security Act of 1985* stellte eine Reaktion auf diese Entwicklung dar und wird vielfach als die erste wesentliche Abweichung von den bisher verfolgten Prinzipien interpretiert. Erstmals wurde in der Diskussion für dieses Gesetz die Notwendigkeit herausgestrichen, die US-Agrargesetzgebung müsse "...market oriented, flexible, internally consistent, long term in design, and sensitive to all elements of the production system" sein (USDA, 1989)⁴. Dieses Gesetz sowie der *Food, Agriculture, Conservation and Trade [FACT] Act of 1990* definierten die wesentlichen Grundregeln der US-Agrarpolitik bis 1996 (Orden, et. al., 1996b; USDA, 1989). Übergreifende Grundpfeiler der US-Agrarpolitik seit den 70er Jahren waren (i) die Bevorzugung freiwilliger gegenüber

⁴ Eine wesentliche Neuerung war z.B. die Einführung der '*Findley loan rate*', das war eine Option für den US-Agrarminister, durch eine maximal 20 %-ige Senkung der loan rate die Wettbewerbsfähigkeit der US-Farmer durch zusätzliche *deficiency payments* zu erhöhen, wenn die Marktpreise sehr niedrig sind.

verpflichtenden Bestimmungen, (ii) die Vorgabe von Zielpreisen sowie (iii) die Lagerhaltung durch die öffentliche Hand⁵.

Für die wichtigsten Produkte (Weizen, Futtergetreide, Reis, Baumwolle) war ein "Deficiency Payment"-System installiert, welches den Farmern die Auszahlung der Differenz zwischen einem Zielpreis ("target price") und dem durchschnittlichen Marktpreis einer bestimmten Periode - bzw. der "loan rate", wenn diese höher war - garantierte. Diese *deficiency payments* wurden jedoch nicht für die tatsächliche Produktion bezahlt, sondern errechneten sich aus der Multiplikation der *payment rate* mit einer vertraglich fixierten Fläche,⁶ für die ebenfalls ein Flächenertrag exogen vorgegeben wurde⁷.

Dazu kamen Mengensteuerungen im Rahmen des *Acreage Reduction Programs* (ARP). Es handelte sich dabei um ein freiwilliges Flächenstilllegungsprogramm für Weizen, Futtergetreide, Reis und Baumwolle, für das die Farmer jedoch keinerlei Zahlungen erhalten. Allerdings war die Partizipation am ARP die Voraussetzung für den Erhalt von *deficiency payments*, aber auch von Krediten der CCC. Weiters existierte ein *Conservation Reserve Programm* (CRP), welches Farmern gegen jährliche Pachtzahlungen die Verpflichtung zu einer mindestens zehnjährigen Umwandlung von Ackerland in permanente Grünflächen als Erosionsschutz auferlegt. Zusätzlich wurden im *Food Security Act of 1985* auch Vorkehrungen getroffen, daß Farmer nicht bereits extensiv genutztes Land (*Sodbuster*) bzw. Feuchtgebiete (*Swampbuster*) in intensive Nutzung überführten, indem sie dadurch ihre Anspruchsberechtigung für eine Reihe von Unterstützungsprogrammen verlieren würden.

Im Bereich des agrarischen Außenhandels wurden Exporte sowohl direkt durch Subventionen gestützt (*Export Enhancement Program*) als auch durch Kreditsicherungsaktivitäten gefördert (*Export Credit Guarantee Program*). Die längerfristige Entwicklung von Exportmärkten wurde durch Kostenübernahme von Promotionskampagnen (*Targeted Export Assistance*,

⁵ Bereits seit 1948 wurde von der Commodity Credit Corporation (CCC) die öffentliche Lagerhaltung gemanagt, seit 1977 existierte auch ein Programm zur privaten Lagerhaltung (Farmer-owned reserve, FOR), welches Farmern die Möglichkeit bot, selbst Weizen und Futtergetreide gegen den Erhalt eines unverzinslichen Kredites einzulagern; damit sollten Mengen und Preise dieser Produkte stabilisiert werden. (USDA, 1989)

⁶ Diese "permitted acreage" betrug zuletzt maximal 85 % der Gesamtfläche (USDA, 1996)

⁷ Aus diesem Grund galten sie auch als "decoupled" im Sinne der Anforderungen des GATT-UR-Abkommens und wurden - zusammen mit den von der EU im Zuge der GAP-Reform 1992 eingeführten Flächen- und Stückprämien - als zulässige Stützungsformen in die "Blue Box" integriert.

TEA) sowie die Errichtung von Informations- und Handelsagenturen im Ausland (*Foreign Agricultural Service*, FAS) gefördert. Nicht zuletzt waren auch in der sehr umfangreichen Lebensmittelhilfe der USA Elemente der Absatzförderung enthalten⁸.

2.2 Eckpunkte der Farm Bill-Diskussion 95/96

Die neue Farmgesetzgebung der USA (*Federal Agricultural Improvement and Reform [FAIR] Act*) war für 1995 vorgesehen, wurde aufgrund einer sehr intensiven und kontroversen Diskussion jedoch erst im April 1996 offiziell verabschiedet. Nach der üblichen Grundsatzdiskussion um die Ausrichtung der US-Agrarpolitik - z. B. die Rolle des Staates in der Agrarpolitik, Wettbewerbsfähigkeit, Umweltsanliegen, Nahrungsmittelsicherheit oder ländliche Entwicklung⁹ - war das erste breit diskutierte Ziel die Begrenzung der Budgetkosten der US-Agrarpolitik. Den ersten Vorstoß machte der Vorsitzende des Agricultural Committeees im *Senate*, Richard Lugar, noch im Jahr 1994 (O'Brian, 1996). Er schlug vor, durch erhöhte Produktionsflexibilität, Senkung der Stützungs niveaus, ausgewogenere Behandlung der verschiedenen Produkte und generelle Ausgabensenkungen 15 Mrd. \$ innerhalb der nächsten Fünfjahres-Periode (Finanzjahre 1996-2000) einzusparen. Nach dieser Übergangsperiode sollten alle Farmprogramme grundlegend überdacht werden. Obwohl dieser Vorschlag von den meisten Mitgliedern des Senats als zu radikal eingeschätzt wurde, gewann auch keiner der Gegenvorschläge die erforderliche Mehrheit.

Obwohl das Lugar Proposal vom *House Agriculture Committee* abgelehnt wurde, machte der Vorsitzende dieses Gremiums, Pat Roberts (R-Kansas), einen ähnlich radikalen Vorstoß für die Republikaner. Der *Freedom to Farm Act* (FFA) war ein vielbeachteter Vorschlag vom August 1995, die traditionellen Preisstützungen durch produktionsunabhängige, personenbezogene Direktzahlungen ("fully decoupled lump-sum payments") über sieben Jahre zu ersetzen (Orden,

⁸ Dies gilt in erster Linie für die unter P.L. Section 416 ("*Food for Progress*") gewährten Nahrungsmittelhilfen, die von der Verfügbarkeit von Überschüßmengen von CCC-Erzeugnissen abhing; unabhängig von der inländischen Marktsituation werden die Mittel unter P.L. 480 Title II ("*Food for Peace*") verwendet. (USDA, 1989, 1996)

⁹ Prominente Beiträge mit fundierter Kritik an der verteilungspolitisch bedenklichen Wirkung von Marktprogrammen in Verbindung mit ihrer weitgehenden Wirkungslosigkeit in bezug auf die Bereitstellung öffentlicher Güter lieferten Gardner (1995) und Tweeten (1995). 15 bekannte Ökonomen - darunter D. Hathaway, W. Cochrane, D.G. Johnson, B. Gardner, D. Paarlberg, L. Tweeten - meldeten sich noch einmal im Laufe der Diskussion medienwirksam durch einen Brief an

et al. 1996a). Die Zahlungen sollten aus dem Budget der CCC kommen, 1996 mit 6 Mrd. US-\$ beginnen und im Laufe der sieben Jahre um ein Drittel sinken. Das Limit von 50.000 \$ pro Farmer sollte strikt eingehalten werden. Das *Acreage Reduction Program* sollte völlig auslaufen. Bezüglich der *permanent legislation* sah der Vorschlag eine Außerkraftsetzung für die Dauer des FFA vor.

Der Umstand, daß dieser Vorschlag den Weg in den Budgetprozeß des *Congress* fand, ist weniger - wie fälschlich behauptet - einer ideologischen Orientierung zu einem marktorientierten Farmsektor bzw. dem anfangs verfolgten Budgetdruck zuzuschreiben, sondern ganz einfach dem Faktum, daß in der Zwischenzeit die (Welt-)Marktpreise deutlich angestiegen waren. Damit wurde auch den unmittelbar Betroffenen klar, daß die Zahlungen aus den bestehenden Programmen drastisch zurückgehen¹⁰ und nur produktionsunabhängige Zahlungen die Chance für Einkommenssteigerungen bieten würden. Der Zusammenbruch des Budgetgesetzesvorschlags im Jänner 1996 bedeutete einen vorläufigen Rückschlag für diesen Reformversuch der US-Agrarpolitik. Die von den Demokraten in der Folge eingebrachten Alternativen gingen ebenfalls in Richtung erhöhter Produktionsflexibilität, sahen jedoch sogar geringere Zahlungen an die Farmer vor als der republikanische FFA. Die Ersparnisse sollten in höhere *loan rates*, zusätzliche Marktpreisstützungen und Förderungen des ländlichen Raums gehen.

Im Februar kam es schließlich zu einem Kompromiß, indem die Republikaner mit einem Teil der Demokraten unter Führung von Sen. Leahy (D-Vermont) eine Übereinkunft trafen, welche die im FFA vorgesehenen Zahlungen über sieben Jahre beinhaltete, jedoch die Außerkraftsetzung der *permanent legislation* aufgab und eine Reihe für die Demokraten wichtiger Anliegen - darunter das Food Stamp Program und Umweltmaßnahmen - mit einschloß. Dieses *logrolling* hatte für beide Seiten Vorteile: die Republikaner konnten in der bevorstehenden Wahlkampagne ihrer Klientel lukrative Einkommenssteigerungen sowie die Verlängerung wesentlicher Farmprogramme um sieben Jahre mitteilen. Die Demokraten dagegen würden ihren Wählern die Verhinderung der drohenden Eliminierung des gesetzlichen

den Präsidenten zu Wort, worin sie ihre Unterstützung für die im FFA enthaltenen Reformvorschläge unterstrichen (Salathe, 1995).

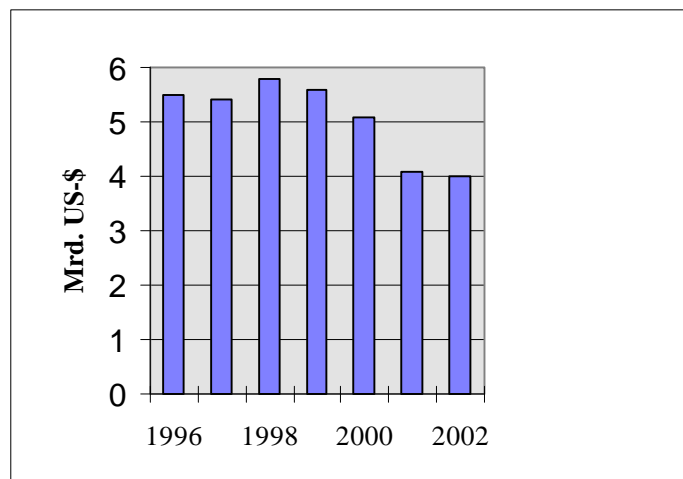
¹⁰ Der konkrete Förderungsvorgang kann für die Farmer sogar dazu führen, daß sie als Vorschuß erhaltene *deficiency payments* sogar zurückzahlen müssen, wenn in der Zwischenzeit der Marktpreis entsprechend ansteigt.

"Sicherheitsnetzes" in Form der *permanent legislation* nach 2002 als auch die Fortführung von Ernährungs- und Umweltprogrammen als Erfolg ausweisen. Nicht unwesentlich könnten beide Seiten darauf vertrauen, daß gegenseitige Kritik an der Erhöhung der agrarischen Stützungen - angesichts weitreichender Kürzungen im Sozialbereich politisch wenig opportun - nicht stattfinden würde.

2.3 Hauptelemente des FAIR-Acts

Der *FAIR-Act '96* stellt in wichtigen Bereichen eine grundlegende Abkehr von den traditionellen Prinzipien dar. So wurden die bisherigen Bemühungen um Steuerung des Angebotes (*Acreage Reduction Program, ARP*) völlig aufgegeben. Die US-Farmer können dafür bei Feldfrüchten "Produktionsflexibilisierungsverträge" (*Production Flexibility Contracts, PFCs*) abschließen, die ihnen weitgehende Freiheit bei den Produktionsentscheidungen lassen und bis zum Jahr 2002 bereits jetzt in ihrer Gesamthöhe fixierte Zahlungen garantieren, welche - mit Ausnahme von Obst und Gemüse - völlig unabhängig von den künftig tatsächlich produzierten Mengen und Preisen sind. Ihre Höhe wurde an den vom *Congressional Budget Office, (CBO)* prognostizierten *deficiency payments* bemessen, sie beläuft sich für den gesamten 5-Jahres-Zeitraum (bis 2002) auf eine Summe von fast 35,6 Mrd. US-\$, wobei die jährlichen Teilbeträge gegen Ende leicht sinken (Abb. 1).

Abbildung 1: Zeitliche Verteilung der Budgetanteile für PFC-Zahlungen



Diese fixen Zahlungen ersetzen die vom Marktpreisniveau abhängigen *deficiency payments*, weshalb sie auch in erster Linie den Erzeugern von Mais und Weizen zugutekommen. Für eine Farm werden diese Zahlungen entsprechend dem bisher zugestandenen Flächenertrag multipliziert mit 85 % der Kontraktfläche je Erzeugnis abzüglich der stillgelegten Flächen

ermittelt (*payment quantity*). Diese Menge wird mit der vom CBO ermittelten einheitlichen *deficiency payment*-Rate für die einzelnen Jahre multipliziert, woraus sich die gesamte PFC-Zahlung ergibt. Die Obergrenze pro Kopf wurde auf 40.000 \$ gesenkt¹¹. Für den Erhalt dieser PFC-Zahlungen ist nur mehr die Einhaltung der Umweltvorschriften in bezug auf Bodenschutz und Feuchtgebiete erforderlich, solange der Boden in agrarischer Nutzung steht.

Im Milchbereich bringt der *FAIR-Act '96* ein Auslaufen der Preisstützungsaktionen bis 1999. Zusätzlich sind die derzeit 33 verschiedenen bundesstaatlichen Milchmarktordnungen innerhalb von drei Jahren auf 10 bis 14 zu reduzieren. Das *Dairy Export Incentive Program* (DEIP) wird bis 2002 verlängert, womit man die vom GATT-UR-Abkommen (URA) vorgegebenen Limits weitgehend auszuschöpfen gedenkt. Praktisch keine Veränderungen wurden beim Zuckerprogramm vorgenommen, welches schon bisher für die Regierung als "no net cost program" funktionierte. Nur minimale Veränderungen haben die Regelungen im Bereich von Erdnüssen und Tabak erfahren.

Der agrarische Außenhandel wird durch *FAIR-Act '96* in Richtung verstärkter Marktpräsenz dirigiert, wobei speziell der Export von hochwertigen und wertschöpfungsintensiven Erzeugnissen favorisiert werden soll (USDA, 1996). Das Budgetvolumen des EEP unterschreitet sogar die vom URA erlaubte Höchstgrenze um 1,6 Mrd. US-\$. Der zulässige Produktumfang für P.L. 480 Title II ("*Food for Peace*") wurde ausgeweitet, in die bisher nur aus Weizen bestehende humanitären Zwecken dienende Nahrungsmittelreserve wurden Reis, Mais und Sorghum aufgenommen (*Food Security Commodity Reserve*).

Im Bereich des Umweltschutzes wird das *Environmental Conservation Acreage Reserve Program* fortgeführt und soll dem Landwirtschaftsminister einen gesetzlichen Überbau für eine konsistente Durchführung von speziellen Konservierungsmaßnahmen bieten. Das *Conservation Reserve Programm* (CRP) wird bis zu einem maximalen Umfang von 36,4 Mio. Acres (14,6 Mio. ha) fortgeführt, auch das *Wetland Reserve Program* bleibt bestehen. Der Schutz von Boden und Wasser soll zusätzlich durch eine neues *Environmental Quality Incentives Program* gefördert werden, welches mit einer Summe von 1,3 Mrd. US-\$ (bis 2002) strukturelle und

¹¹ Unter der sogenannten *three entity rule* kann eine Person dann 80.000 \$ an Zahlungen für drei verschiedene Erzeugnisse erhalten, wenn der Anteil des zweiten und dritten Produkts 50 % nicht übersteigt. Analog können *loan deficiency payments*, die auf 75.000 \$ pro Person limitiert sind, unter der *three entity rule* 150.000 \$ erreichen.

organisatorische Verbesserungen im Bereich von Pflanzenbau und Tierhaltung zu initiieren sucht. Unter den zahlreichen kleineren Umweltprogrammen wurde u.a. speziell für die Erhaltung der Everglades in Florida ein Betrag von US-\$ 200 Mio. reserviert.

Das Food Stamp Program wurde nur für zwei Jahre verlängert, was im Falle des Fehlschlagens der geplanten generellen Wohlfahrtsreform einen Rückschlag im sozialen Bereich darstellt. Neu errichtet und mit US-\$ 350 Mio. für die ersten drei Jahre ausgestattet wurde ein "Fund for Rural America", welcher die bestehenden Ressourcen für Agrarforschung und ländliche Entwicklung verbessern soll. Generell wurde im Bereich der Regionalförderung versucht, bestehende Programme zu straffen und die bundesstaatlichen Aktivitäten stärker zu fokussieren, gleichzeitig aber den Entscheidungsfindungsprozeß auf der Ebene der Bundesstaaten zu stärken.

Der *FAIR-Act '96* bewirkt einen grundlegenden Wechsel der die Ressourcenallokation treibenden Kräfte: statt politisch fixierte Zielpreise und Flächenstillegungen bestimmen künftig primär die Marktpreise die Unternehmensentscheidungen. Der *FAIR-Act '96* stellt eine politische Zusicherung dar, daß "decoupled payments, elimination of supply constraints, production flexibility, and budget discipline are all to be secured in the out years as well in exchange for the net short-term fiscal payout to farmers" (Orden et al., 1996b). Quasi als Kontrollinstanz soll eine "Commission on 21st Century Production Agriculture" fungieren, die die vom *FAIR-Act '96* ausgehenden Veränderungen im Produktionsbereich zu analysieren als auch Vorschläge bezüglich der künftigen Rolle staatlicher Instanzen im Agrarbereich einzubringen hat.

3 Längerfristige Konsequenzen und politökonomische Interpretation

3.1 Bedeutung für US-Landwirtschaft und Agrarmärkte

Der *FAIR-Act '96* bedeutet das (vorläufige) Ende angebotssteuernder Instrumente in der US-Agrarpolitik. Lediglich das durch *permanent legislation* geformte Sicherheitsnetz sowie umweltpolitische Maßnahmen dürften auf längere Sicht bestehenbleiben. Damit wird sich der de facto Schutz der US-Farmer gegenüber Einkommensschwankungen zwar reduzieren, nicht aber völlig außer Kraft gesetzt werden. Das Niveau der Einkommensstützungen durch die PFC-Zahlungen sinkt individuell zum Teil drastisch, wird zur Zeit jedoch durch die günstigen

Marktgegebenheiten mehr als kompensiert. Beispielsweise geht bei Mais die in Form von *loan deficiency payments*¹² gewährte Unterstützung von \$ 0,86 / bushel (1995) auf schätzungsweise 0,25 \$ / bushel (2002), also um etw 70 %, zurück (Zulauf et al., 1996).

Eine weitere Änderung der bisherigen Mechanismen besteht darin, daß sich die öffentliche Hand aus der strategischen Absicherung gegenüber Nahrungsmittelknappheiten (food security) zurückgezogen hat: Sowohl die strategische Lagerhaltung der öffentlichen Hand selbst als auch die Förderung der *Farmer-Owned-Reserve* (FOR), aber auch Flächenstillegungen als strategische Reserve der Nahrungsmittelproduktion wurden praktisch aufgegeben¹³. Allein umweltpolitische Überlegungen bleiben als exogene Bestimmungsgründe für die Farmpolitik relevant bzw. gewinnen weiter an Bedeutung. Damit läßt sich die formale Argumentation aufrechterhalten, dieses Farmgesetz sei ein deutlich umweltorientiertes Konzept.

Die in der letzten Zeit mithilfe der in den USA verfügbaren Simulationsmodelle (u.a. FAPSIM, FAPRI, POLYSIM, USCGE,...) in Zusammenhang mit FAIR '96 durchgeführten Analysen lassen folgende Gemeinsamkeiten erkennen (O'Brian, 1996), wobei das Referenzszenario die jeweils prognostizierte Entwicklung der US-Landwirtschaft im Rahmen der bisherigen Gesetzgebung bildet:

- Im Bereich der wichtigen Erzeugnisse wird es kurzfristig zu keinen signifikanten Veränderungen der Produktion kommen. Das gilt sowohl für die Marktpreise als auch die in- und ausländische Nachfrage. Interessanterweise stimmen diese Modelle weitgehend überein, daß die bisher stillgelegten Flächen nur zu einem geringen Teil in die Produktion einbezogen werden.
- Mittelfristig - nach fünf bis sieben Jahren - werden die Farmeinkommen unter das durch die bisherige Gesetzgebung gesicherte Niveau fallen, wobei der Produktionsrückgang

¹² Im Gegensatz zu *target deficiency payments*, die bekanntlich abgeschafft wurden, bleiben *loan deficiency payments* bestehen. Darunter versteht man Zahlungen an Farmer, die auf ihren Anspruch auf Kredite (price support loans) verzichten (USDA, 1996).

¹³ Die letzten verbleibenden Elemente in diesem Zusammenhang stellen das auf ökologischen Motiven basierende CRP sowie eine geringfügige *Emergency Food Security Commodity Reserve* dar (Zulauf et al., 1996).

erwartungsgemäß bei den bisher stark gestützten Erzeugnissen am stärksten ausfallen wird und praktisch ident mit dem Rückgang der bisherigen Stützungen ist¹⁴.

- Langfristig wird diese Reform den Strukturwandel beschleunigen und damit eine Korrektur der Einkommensentwicklung nach oben auslösen. Die sinkenden Stützungen, die in den Landpreisen kapitalisiert waren, führen zu einem Absinken der Bodenwerte, was die Produktionskosten senkt. Nachdem die Marktpreise in beiden Szenarien (FACT '90 bzw. FAIR '96) weitgehend identisch sind, steigen dadurch die laufenden Erträge.
- Die geographische Verteilung der Anpassungskosten ist unterschiedlich und hängt in erster Linie von der Produktionsstruktur, konkret vom Konzentrationsgrad stark betroffener Erzeugnisse (Weizen, Reis, ...) ab, nachdem auch die Verteilung der Stützungsiveaus über die Erzeugnisse selbst sehr unterschiedlich ist.
- Die Reform bewirkt auch die erwartete Veränderung der Risikoverteilung: die „downside“ Risiken durch Mengenrückgänge, Preissenkungen oder Nachfrageschwächen, die bisher wesentlich von der öffentlichen Hand getragen wurden, gehen wieder verstärkt auf die Farmer zurück. Dafür werden die Farmer aber auch von den „upside risks“ stärker als früher profitieren, weil damit künftig kein Rückgang der Stützungszahlungen verbunden ist.
- Die Analysen zeigen auch einen interessanten Aspekt in Zusammenhang mit den 'makro linkages' des US-Farmsektors: Die Auswirkungen dieser Reform 1996 wären für den Farmsektor geringer, wenn sie im Zuge einer generellen Budgetkonsolidierungsstrategie realisiert worden wären. Die dadurch ausgelösten Effekte bei Zinssätzen, Inflation und Einkommenswachstum in der Gesamtwirtschaft würden die sektorspezifischen negativen Auswirkungen fast völlig eliminieren¹⁵.

Zusammengefaßt betrachtet bewirkt diese Reform sicherlich eine Veränderung der US-Agrarpolitik weg von staatlicher Intervention und hin zu einer deutlichen Stärkung der

¹⁴ Nachdem die Einkommensrückgänge bei Getreide und Baumwolle praktisch identisch sind mit dem Ausmaß des Rückgangs der öffentlichen Zahlungen ist das Argument nicht von der Haand zu weisen, daß diese Zahlungen lediglich Zusatzrenten bei bestimmten Erzeugnissen darstellen, welche wenig mit ökonomischen Gegenleistungen für die Allgemeinheit zu tun haben (O'Brien, 1996, 20).

¹⁵ Dieses auf den ersten Blick überraschende Ergebnis beruht u.a. auf dem kostensenkenden Effekt niedrigerer Zinssätze und Inflationsraten, wodurch sowohl die Inlandsnachfrage als auch die globale Wettbewerbsfähigkeit der US-Landwirtschaft zunehmen würden (O'Brian, 1996)

Marktorientierung. Aus der Sicht der Lehrbuchökonomie sollte daraus eine Verbesserung der Ressourcenallokation als auch eine weniger regressive Verteilung der Einkommensvorteile resultieren. Insgesamt wird die Leistungsfähigkeit des US-Farmsektors dadurch unzweifelhaft zunehmen.

3.2 Politische Aspekte der Farm Bill-Debatte

Die meisten Beobachter der US-amerikanischen Agrarszene stimmen darin überein, daß sich die Debatte um den *FAIR-Act '96* deutlich von früheren Diskussionen unterschieden hat (O'Brian, 1996; Stovall, Hathaway, 1995). Dies gilt sowohl aus inhaltlicher als auch aus strategisch-taktischer Sicht. Ein charakteristisches Merkmal waren z.B. die mehrmaligen abrupten Änderungen der Diskussionsinhalte in eine völlig andere Zielrichtung: Nachdem man zu Beginn kurz über grundlegende Aspekte der US-Agrarpolitik diskutiert hatte, verengte sich die Debatte sehr bald auf konkrete Vorschläge zur Eindämmung der budgetären Kosten, um schließlich in einem Wettbewerb „how to be generous to farm interests [. . .]“ zu enden (Orden et al., 1996b, 16).

Dieser letzte Richtungswechsel wurde durch die 1995 grundlegend geänderte Situation auf den Weltmärkten ausgelöst. Dadurch wurde auch den Farmlobbyisten klar, daß die vorgeschlagene Politikänderung durch den FFA bzw. die Variationen davon ökonomische Vorteile für den einzelnen Farmer bringen würde. Damit war der Weg frei für einen Kompromiß, der - wie oben dargestellt - für beide Seiten, also Republikaner und Demokraten - vertretbar war. Die stärkere „Marktorientierung“ der US-Agrarpolitik ist damit weniger Ausfluß einer ideologischen Grundhaltung, wie sie die Republikaner gerne in ihrer Rhetorik vertreten, sondern vielmehr ein Ergebnis optimaler Anpassung an real existierende Agrarmärkte im richtigen Zeitpunkt.

Aus einem wohlfahrtsökonomischen Blickwinkel heraus ist anzumerken, daß durch diese Politikänderung keineswegs die möglichen Effizienzgewinne voll ausgelotet wurden. Vielmehr ist es sogar so, daß die Beibehaltung der alten Regelungen das Bundesbudget stärker entlastet hätte, weil die *deficiency payments* vermutlich für viele Produkte temporär gegen null gegangen wären. Die politische Rhetorik jedoch kann dennoch auf Ersparnisse hinweisen, indem sie einfach die Budgetausgaben der vergangenen Jahre als Vergleich heranzieht. Damit geht diese Agrarreform primär wieder zu Lasten der Steuerzahler, welche die erhöhten Direktzahlungen zu finanzieren haben. Die Konsumenten sind davon direkt weniger betroffen,

weil sie in jedem Fall marktbedingt mit höheren Nahrungsmittelpreisen rechnen mußten. Politökonomisch stellen diese Wohlfahrtsverluste jedoch den „Preis“ für die Durchsetzung der Politikreform dar. Interessant ist auch der Umstand, daß die in den USA verfügbaren Simulationsmodelle zur Abschätzung der Konsequenzen dieser Reform lediglich in Richtung der budgetären Auswirkungen herangezogen wurden, ihre umfangreichen Informationen über zumindest gleich wichtige Variable - wie z. B. Produktionsmengen, Preise, Struktureffekte, usw. - im politischen Prozeß kaum beachtet wurden¹⁶. Angesichts dieser Schwerpunktsetzung des politischen Entscheidungsprozesses auf kurzfristige Stimmenmaximierung stellt sich für viele Ökonomen die Frage nach der Sinnhaftigkeit dieser wissenschaftlichen Großinvestitionen in komplexe Simulationsmodelle¹⁷.

Die durch die Agrarreform 1996 erzielbaren Effizienz- bzw. Wohlfahrtsgewinne werden also durch die hohen Marktpreise nicht bzw. kaum wirksam. Sie würden allerdings zum Tragen kommen, sollten künftig die Marktpreise wieder sinken. Ein Test für die Solidität dieser Politikreform ergibt sich spätestens dann, wenn die Preise soweit sinken, daß die Einkommen unter das durch die bisherige Agrarpolitik gegebene Niveau fallen¹⁸. In der aufflammenden Diskussion würden die Betroffenen die Sinnhaftigkeit der Reform '96 in Frage stellen und durch politischen Druck eine Rückkehr zu stärker interventionistischen Instrumenten herbeizuführen suchen.

Die Erfahrungen der Diskussion 1995/96 lassen dafür durchaus gewisse Erfolgchancen erkennen: Zum einen halten die Demokraten unverändert an ihrer Position fest, daß die Landwirtschaft ein langfristiges Sicherheitsnetz benötige, die sie durch ihr Beharren auf der *permanent legislation* auch erfolgreich verteidigt haben. Andererseits hat sich - für viele etwas überraschend - auch eine deutliche Berücksichtigung von Farmerinteressen durch den

¹⁶ Conley (1995) merkt zur Entscheidungsfindung zu FAIR '96 etwas frustriert an, dies sei ein „...process that produced an economist's solution without economists...“ gewesen.

¹⁷ Eine kritische Erklärung für den mangelnden Einfluß ökonomischer Expertisen geht dahin, daß die Ökonomen in dieser Debatte kaum in der Lage waren, die von den Politikern verlangten Informationen umgehend bereitzustellen bzw. die bereitgestellten Informationen zum Teil so stark voneinander abwichen, daß ihr Wert als Basis für Politikentscheidungen dadurch verloren ging (Salathe, 1995)

¹⁸ Dieses würde aufgrund des kostensenkenden Effekts der Produktionsflexibilisierung als auch des Wegfalls quasi verpflichtender Flächenstillegungen unter dem durch den *Food, Agriculture, Conservation and Trade [FACT] Act of 1990* gegebene Niveau liegen (Orden et al., 1996b).

republikanisch dominierten *104. Congress* gezeigt. Nicht nur hat man trotz des Wissens um die budgetären Konsequenzen Reform '96 mitgetragen, sondern auch Partikularinteressen, z. B. die umfangreichen Ethanolsubventionen, völlig unangetastet gelassen. Das spricht dafür, daß auch künftig, in einer polit-ökonomisch ähnlich günstigen Situation, die Verhandlungsmacht der Farmlobbyisten wieder sehr hoch sein könnte. Eine Trendumkehr zurück zu angebotsregulierenden, einkommensstützenden oder nachfragestimulierenden Instrumenten dürfte damit durchaus im Bereich des Möglichen liegen.

Sollte die durch den *FAIR-Act 96* geschaffene Struktur der US-Agrarpolitik diese Diskussion dagegen eine allfällige künftige Debatte um die Notwendigkeit einer Rückkehr zu den vor 1996 geltenden Regelungsmechanismen unbeschädigt überstehen, dann würde das vermutlich den endgültigen Übergang auf eine im allokativen Bereich marktorientierte und distributive Ziele mittels voll entkoppelter Direktzahlungen zu erreichen suchende agrarpolitische Konzeption darstellen. Für diese Variante spricht auch der Umstand, daß die traditionellen Argumente für die „alte“ Agrarpolitik - die Bedeutung des kleine(re)n Familienbetriebs, von Nahrungsmittelsicherheit, von Preisstabilisierung für die Nachfrager usw. - in dieser Debatte zum ersten Mal weitgehend unerwähnt blieben (Zulauf et al., 1996). Man konzentrierte sich auf - bzw. akzeptierte damit - eine kommerziell ausgerichtet, wettbewerbsfähige Landwirtschaft innerhalb eines umweltpolitisch vorgegebenen Rahmens.

3.3 Offene Fragen auf längere Sicht

Die für US-Farmer zentrale Frage geht dahin, ob die PFC-Zahlungen auch nach 2002 - dem Zeitpunkt des Auslaufens des *FAIR Act 1996* - bestehen bleiben werden. Aus heutiger Sicht wird die Budgetsituation der USA zu Beginn des nächsten Jahrzehntes eher pessimistisch eingeschätzt¹⁹. Zusätzlich dürfte sich auch der ideologische Druck in Richtung einer Rückführung der Produktstützungen, wie er seit mehr als einem Jahrzehnt zu beobachten ist, eher verstärken als verringern. Damit weisen sowohl ökonomische als auch politische Motive in Richtung einer Kürzung bzw. Eliminierung der Direktzahlungen. Generell wird sich damit der Trend in Richtung einer Farmpolitik fortsetzen, die verstärkt ökologische Zielsetzungen

¹⁹ Hauptargumente stellen einerseits der Umstand dar, daß die Baby Boom-Generation dann an ihrem Übertritt ins Pensionsalter steht, andererseits die Bedienung der sehr hohen Gesamtverschuldung der USA in Verbindung mit den Bemühungen um Ausgleich der laufenden Budgets Kürzungen der Budgetausgaben erzwingen dürfte, die auch die Agrarausgaben nicht ausnehmen werden.

verfolgt, dabei eng auf konkrete Ziele fokussiert und sowohl ausgabeneffizient als auch administrativ einfach ist.

Diskutiert wird auch die Frage, wie die neuen Regelungen auf das Marktgleichgewicht wirken werden. Aus einer statischen Sichtweise ist unsicher, ob bzw. wie stark die Farmer ihre Produktionsmengen ausweiten werden. Die Antwort auf diese Frage hängt eng damit zusammen, inwieweit die US-Farmer die Erfahrungen der 70er Jahre als relevant erachten. Im Falle einer kurzfristigen Orientierung an den hohen Produktpreisen könnte sich die damalige Entwicklung, die zur *Farm Crisis* geführt hat, durchaus wiederholen. Rationales Verhalten der US-Farmer würde dagegen in Betracht ziehen, daß die Produktivitätsentwicklung eher für ein Sinken der realen Agrarpreise spricht, was Zurückhaltung bei der Ausweitung der Produktionskapazitäten nahelegt.

Aus dynamischer Sicht ist offen, wie diese Reform die Marktstabilität beeinflussen wird. Der graduelle Rückzug der Agrarpolitik aus der Preisstabilisierung wirkt - zumindest potentiell - in Richtung einer Erhöhung der binnenwirtschaftlichen Mengenfluktuation. Das wiederum stört vermutlich weniger die Farmer, als die vor- und insbesondere die nachgelagerten Sektoren, da diese eher Fixpreiskarakteristika aufweisen. In einer derartigen Situation wäre zu erwarten, daß diese Sektoren verstärkt selbst Risikovorsorge betreiben. Das kann z. B. in Form von privater Lagerhaltung, aber auch in einer Ausdehnung der vertikalen Koordination durch fixe Lieferverträge geschehen (Zulauf et al., 1996).

Weitgehend unabschätzbar ist auch die Zukunft der agrarpolitischen Regelungen im Bereich von Zucker, Erdnüssen und Tabak. Diese Bereiche blieben in dieser Reform weitgehend unberührt. Das Programm für Erdnüsse z.B. wurde durch marginale Änderungen auf den „no net cost“-Status analog zu Zucker übergeführt. Die von einflußreichen US-Agrarökonomen (u.a. Tweeten, 1995) geäußerte fundamentale Kritik an den stark regressiven Verteilungseffekten dieser „no net cost“-Programme dürfte unter angespannteren Budgetbedingungen tendenziell an Einfluß verlieren, ohne dabei jedoch völlig irrelevant zu werden.

Interessant wird es auch zu beobachten, ob die Ethanol-Lobby die bisher erfolgreiche Immunisierung ihrer Subventionen künftig wird fortsetzen können. Bisher galt das zwingende Argument, daß diese Subventionen die Nachfrage nach den Rohstoffen steigern, damit ihre Preise erhöhen und so zu Einsparungen bei den *deficiency payments* führen. Mit dem Wegfall

der *deficiency payments* als auch der angebotsbeschränkenden Maßnahmen wird dieser Argumentation der Boden entzogen. Ausschließlich ökologische Motive für die Ethanol-Produktion (Hofreither et al., 1987) sind dagegen vermutlich zu schwach, um die bisherigen Regelungen zu retten.

4 FAIR '96 - Konsequenzen für Europas Landwirtschaft

Grundsätzlich hat diese Änderung der US-Agrarpolitik in zwei Bereichen potentielle Konsequenzen für die europäische Landwirtschaft: Zum einen dürfte dieser Politikwechsel die Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Landwirtschaft spürbar erhöhen (v. Witzke, 1996). Besonders bei Getreide ist bereits kurzfristig mit einer Anbauausweitung und trotz einer Erhöhung der Inlandsnachfrage mit einer deutlichen Erhöhung der US-Drittlandsexporte zu rechnen. Die potentielle Produktionssteigerung durch die sukzessive Aufgabe der CRP-Bindung liegt bei 15 Mio t bis zum Jahr 2000 (Boonekamp, Cathelinaud, 1996), weil nur ein Teil dieser CRP-Flächen tatsächlich für die Getreideproduktion geeignet ist. Die Exportmenge des Jahres 1996 soll innerhalb von nur drei Jahren um beinahe 50 % auf 37,8 Mio. t expandieren (Agra-Europe, 39/96). Bei Mais dürfte der steigende Inlandsverbrauch die Produktionsausweitung der nächsten Jahre weitgehend absorbieren. Die USA setzen jedoch keineswegs allein auf die Ausweitung der Marktanteile bei Rohprodukten. Bereits heute machen Verarbeitungs- und Fertigprodukte beinahe 40% der Agrarexporte von etwa 54 Mrd. US-\$ des Jahres 1996 aus. Besonders die zunehmende Veredelung von Futtergetreide und Sojamehl in Form von Fleischprodukten wird massiv forciert, bis 1998 soll ein Sojamehläquivalent von 2,2 Mrd. t - das ist eine Steigerung von 30 % gegenüber 1994 - erreicht werden. Die wichtigsten Zielmärkte für die US-Agrarexporte liegen im asiatischen Raum, aber auch die EU, Kanada und die GUS sind Teil dieser Strategie (USDA, 1996). Das strategische Ziel besteht darin, die agrarischen Exporte zwischen 1994 und 2000 um 50 % zu steigern. Insgesamt wird das den Spielraum für EU-Agrarexporte auf den Weltmärkten primär über Drittlandseffekte einengen und könnte mittelfristig zum Verlust von Marktanteilen führen. Die sukzessive Einengung der Beschränkungen für subventionierte Agrarexporte durch das

GATT-UR-Abkommen könnte dadurch für die EU15 noch stärker limitierend wirken als bisher prognostiziert²⁰.

Während die US-Agrarpolitik mit dem FAIR-Act '96 relativ rasch auf die geänderten Weltmarktbedingungen reagiert hat, scheint der Entscheidungsfindungsprozess in der EU-Agrarpolitik - trotz erfolgter Anpassungen der Stilllegungsbedingungen (AGRA-Europe, 35/96) - in Summe zu schwerfällig, um die bestehenden Angebotsrestriktionen jeweils zeitgerecht den neuen Gegebenheiten anpassen zu können. Die Bandbreite der involvierten Länderinteressen ist in der Regel zu groß, um gemeinsame Langfrist-Strategien zu konzipieren und auch umzusetzen. Angesichts der optimistischen Prognosen für die Entwicklung des agrarischen Welthandelsvolumens im kommenden Jahrzehnt scheint primär die Kommission in diesem Bereich gefordert, über die nationalen Egiosmen hinweg strategische Ziele vorzugeben und adäquate Maßnahmen vorzuschlagen.

Im Zuge der zu Beginn des nächsten Jahrzehnts erwarteten neuen WTO-Verhandlungen könnte aber auch die GAP erneut unter Druck geraten²¹. Die USA wird auf Basis des FAIR-Acts argumentieren, daß sie einen wesentlichen Schritt in Richtung der geforderten vollen Entkoppelung der Agrarstützungen gemacht habe und dies auch von den übrigen Ländern fordern. Schon heute wird betont, daß die PFC-Zahlungen an sich völlig entkoppelte "grüne" Zahlungen seien, die zusätzlich noch durch eine Reihe von Umweltprogrammen ergänzt würden. Zusätzlich verschärft würde der Druck seitens der USA dann, wenn ein Auslaufen der PFC-Zahlungen nach 2002 ein realistisches Ergebnis der Debatte um die dann anstehende neue Farm Bill darstellte.

In der neuen Welthandelsdiskussion ab dem Jahr 1999 werden die USA - analog zu 1986 - mit Sicherheit auf ihren Vorsprung durch *FAIR 96* hinweisen und damit Druck in Richtung einer Anpassung der europäischen Agrarpolitik auszuüben versuchen. Im Lichte der bereits jetzt absehbaren Umrisse der kommenden WTO-Debatte sind zeitgerecht nationale Strategien zu

²⁰ In erster Linie geht es dabei um die „volume commitments“ im Getreidebereich, wo die EU im Jahr 2000 bei Weizen über einen Spielraum von 13,4 Mio. t und bei Futtergetreide von 10,0 Mio. t verfügt. Gleichzeitig wird der in diesem Jahr zu gewährende Quotenumfang im Rahmen der „Market Access Provisions“ 3 Mio. t Weizen ausmachen.

²¹ Der erste Schritt wird bereits 1999 bzw. spätestens 2000 durch das im Artikel 20 („Continuation of the Reform Process“) des GATT-URA vorgesehenen Monitoring des Verlaufs der bisherigen Aktivitäten zur Umsetzung der Vereinbarungen getätigt.

definieren und dafür Koalitionen innerhalb der EU zu suchen. Die nationalen Entscheidungsträger der europäischen Agrarpolitik scheinen gut beraten, den von der EU-Kommission mit dem *Strategiepapier 1995* initiierten Diskussionsprozeß um eine Fortführung der GAP-Reform umgehend aufzunehmen.

Eine intensive Debatte um eine inhaltliche Absicherung der derzeitigen „blue box“-Zahlungen durch Weiterentwicklung in Richtung produktionsneutraler Stützungen - z. B. in Form von zielorientierten Verhaltensaufgaben im Umweltbereich oder ihre Einbettung in Entwicklungsstrategien für den ländlichen Raum - ist mehr als dringlich, will man nicht in den künftigen Gesprächen wieder in eine Defensivposition geraten. Die Richtung der anstehenden Veränderungen ist ohnedies weitgehend klar, weil sie von den Marktkräften bereits seit Jahren vorweggenommen wird: die "Dualisierung" der Landwirtschaft wird fortschreiten, ob das nun politisch erwünscht ist oder nicht. Die Politik hat primär dafür zu sorgen, daß einerseits der wettbewerbsfähige Teilbereich in den begünstigten Regionen nicht gegen gesellschaftliche Konventionen im Umwelt- oder Wettbewerbsbereich verstößt und andererseits die Landwirtschaft in den benachteiligten Gebieten entsprechend ihrem Beitrag zu von der Gesellschaft explizit nachgefragten Leistungen entlohnt wird. Die Spielräume, die der europäischen Politik dabei offenstehen, werden künftig von denselben Entwicklungen bestimmt werden, wie in den vergangenen Jahren: extern durch restriktiver werdende internationale Vereinbarungen und intern durch schwindende Budgetspielräume.

Literatur

1. AGRA-EUROPE, 1996: Rosige Aussichten für US-Farmer, Nummer 39, 23. September, Markt + Meinung, S. 1-3.
2. AGRA-EUROPE, 1996: In Washington wächst das Unbehagen an den EU-Einkommensbeihilfen, Nummer 35, 26. August, Europa-Nachrichten, S. 1-2.
3. BOONEKAMP, L., CATHELINAUD, Y., 1996: Agricultural Markets From Now to 2000, *OECD Observer*, No. 199, 19-23.

-
4. CONLEY, H. H., 1996: The 1995 Farm Bill: Opportunities and Challenges for Economists, *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 28, 35-44.
 5. GARDNER, B. L., 1995: A 1995 farm bill to improve the general welfare, Guest editorial, *Choices*, 1/95, S. 1.
 6. HOFREITHER, M. F., SCHNEIDER, F., WEIB, CH., 1987: *Biosprit in Österreich - Eine volkswirtschaftliche Analyse*, Studie im Auftrag der "Arbeitsgemeinschaft Erneuerbare Energien, Wien, Linz, Denkmayr.
 7. HOFREITHER, M. F., 1994: Zur Ordnung österreichischer Agrarmärkte - Historische Wurzeln und aktuelle Perspektiven, in: GATTERMAYER, F., HOHENECKER, J., SCHIEBEL, W., SCHNEEBERGER, W., STEIDL, A., WÖBER, G., WYTRZENS, H. K. UND BREUER, G. (Hrsg.), *Agrarvermarktung in Österreich*, 2., aktualisierte Auflage, Wien, Service Fachverlag, S. 141-156-
 8. O'BRIAN, P., 1996: Economic Analysis and the Shaping of Public Policy: A 1995 Farm Bill Perspective, *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 28, 12-23.
 9. ORDEN, D., PAARLBERG, R., ROE, T., 1996a: Can Farm Policy be Reformed? Challenge of the Freedom to Farm Act, *Choices*, 1/96, S. 4-10.
 10. ORDEN, D., PAARLBERG, R., ROE, T., 1996b: A Farm Bill for Booming Commodity Markets, *Choices*, 2/96, S. 13-16.
 11. Salathe, L. (1995): Did the 1995 Farm Bill address the critical Issues? *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 28, 45-51.
 12. Stovall, J.G., Hathaway, D. E. (1995), The 1995 Farm Bill - Issues and Options, *Choices*, 2/95, S. 8-14.
 13. Tweeten, L. (1995), The Twelve Best Reasons for Commodity Programs: Why None Stands Scrutiny, *Choices*, 2/95, S. 4-7 and 43-44.
 14. United States Department of Agriculture (1989): *Agricultural-Food Policy Review: U.S. Agricultural Policies in a Changing World*, Washington D. C.
 15. United States Department of Agriculture (1996): *Long-term Agricultural Trade Strategy - Global Market Opportunities into the 21st Century*, Washington D.C.
 16. Witzke, H. v. (1996): Das 1995er US-Farmgesetz, Ein Vorbild für die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, *Agrarwirtschaft*, 45, Heft 6, S. 221-222.
 17. Zulauf, C., Tweeten, L., Lines, A. (1996): The Federal Agricultural Improvement and Reform (FAIR) Act: Selected Implications and Unanswered Questions, *Choices*, 2/96, S. 40-41.

**TABELLE 1: Agrarischer Handel der EU mit den USA
(1994)**

CTCI	Erzeugnisse	Einfuhr	Ausfuhr	Bilanz
0-9	Sämtliche Erzeugnisse	93 137,7	95 049,5	1 911,8
	Landwirtschaftl. Erzeugnisse (insgesamt) ⁽¹⁾	7 680,0	5 193,9	- 2 486,1
00	Lebende Tiere	113,9	61,8	-52,1
01	Fleisch	99,9	263,4	163,5
02	Milch und Eier	21,9	255,9	234,0
03	Fisch	348,3	113,6	-234,7
04	Getreide	520,2	280,3	- 239,9
05	Obst und Gemüse	1 153,5	531,9	-621,6
07	Kaffee, Kakao, Tee, Gewürze	30,1	313,8	283,7
08	Futtermittel	1 107,0	67,9	- 1 039,1
11	Getränke	201,2	2 236,5	2 035,3
12	Tabak	643,0	67,0	-576,0
22	Ölsaaten	1 676,9	4,1	-1 672,8
24	Holz und Kork	779,5	29,1	-750,4
4	Öle und Fette	238,0	240,5	2,5
592.12	Weizenkleber	1,2	34,4	33,2

Quellen: Eurostat und Europäische Kommission, GD Landwirtschaft.

⁽¹⁾ CTCI 0, 1, 21, 22, 231, 24, 261-265 + 268, 29, 4, 592.1

TABELLE 2: Weltausfuhren und Außenhandel der EU(1994 ⁽³⁾, Mrd UDS)

PRODUKTGRUPPE	WELT	EUROPÄISCHE UNION			
	Ausfuhren (2)	Ausfuhren (3)	Einfuhren (4)	Saldo (5)	Marktanteil EU
Alle Erzeugnisse	3191,1	640,9	642,1	-1,2	20 %
Landw. Erzeugnisse	357,8 (11%)	53,8 (8%)	76,7 (12%)	-22,9 --	15 % --
Nicht-landw. Erzeugnisse	2833,3 (89%)	587,1 (92%)	565,4 (88%)	21,7 --	21 % --

Quellen: GATT-Statistik und Eurostat.⁽¹⁾ CTCI 0, 1, 21, 22, 232 (231 ab 1988), 24, 261-265 + 268, 29, 4.⁽²⁾ Ohne innergemeinschaftlichen Handel.⁽³⁾ EUR 12

BEREITS ERSCHIENENE DISKUSSIONSPAPIERE:

- Nr. 1-W-92 HOFREITHER, M. F.: Österreichs Landwirtschaft 2000 - Welchen Beitrag kann die Agrarpolitik leisten?
- Nr. 2-R-92 WELAN, M.: Ein Freiheitsdenker aus Österreich, F. A. von Hayek, in: MANTL, W. (Hrsg.): *Politik in Österreich*, 1994.
- Nr. 3-W-92 VOGEL, ST.: Umwelteinstellung und Umweltverhalten von Bauern und Bäuerinnen in Österreich - eine Anwendung der Pfadanalyse, überarbeitet in: *Agrarwirtschaft und Gesellschaft, Zeitschrift für Land- und Agrarsoziologie*, 1992, Nr. 1, S. 9-36; *Sozialwissenschaftliche Rundschau*, 1994, Nr. 1, S. 37-53.
- Nr. 4-W-92 HOFREITHER, M. F. und WEISS, Ch. R.: Konsequenzen der Uruguay-Runde für regulierte Agrarmärkte: Simulationsergebnis für Österreich.
- Nr. 5-W-92 PLESCHBERGER, W.: Business ethics and ecological crisis: Some fundamental reflections, in: Basiry, B. R. (Hrsg.): *Business Ethics around the Globe*, San Bernardino 1992, S. 32-40.
- Nr. 6-W-92 PRUCKNER, G. und HOFREITHER, M. F.: Überbetriebliche Effekte der Österreichischen Landwirtschaft.
- Nr. 7-W-92 HOFREITHER, M. F.: Österreich im Europa der Veränderung - Zum Stellenwert eines EG-Beitritts.
- Nr. 8-W-92 ERJAVEC, E.: Transformation der industriellen Schweineproduktion in Slowenien; in: Österreichische Gesellschaft für Agrarökonomie (Hrsg.): *Land- und Forstwirtschaft der Regionen*, Dokumentation der Vorträge anlässlich der 2. ÖGA-Jahrestagung am 29.9.1992 in Linz, 64-73.
- Nr. 9-W-92 BICHLBAUER, D. und VOGEL, ST.: Umstellung auf biologischen Landbau - erste Projektergebnisse zur Diskussion.
- Nr. 10-W-92 HOFREITHER, M. F. und WEISS, CH.: Joining the EC: The Relevance of Macrolinkages in Austrian Agriculture; in: SOARES, F. B. et al., (Hrsg.): *EC Agricultural Policy by the End of the Century*, Wissenschaftsverlag Vauk, 1992, 261-274.
- Nr. 11-W-92 HOFREITHER, M.F.: Wohlfahrtsökonomische Implikationen der Agrarpolitik - das Konzept der Transfereffizienz; gekürzte Fassung in: *Agrarische Rundschau*, 1992, Nr. 5, S. 10-13.
- Nr. 12-R-92 MAURER-ROGY, K., MAURER, O. und GATTERBAUER, H.: Tarifäre und nicht-tarifäre Markteintrittsbarrieren für österreichische Lebensmittel in die BRD und EG, Auszug aus: MAURER-ROGY, K., MAURER, O. und GATTERBAUER: *Marktchancen für österreichische Lebensmittel und Agrarprodukte in der EG*, Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht, Bd. 2, 1992, Universität für Bodenkultur, Wien.
- Nr. 13-R-93 SCHÄFER, E.: Die Europäischen Gemeinschaften, ihre Organe, ihre Rechts-instrumente und ihre Rechtsgrundlagen für den Umweltschutz.
- Nr. 14-W-93 SALHOFER, K.: Wohlfahrtseffekte einer Preissenkung bei Brotgetreide; in: *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie*, 1993, Nr. 1, 59-80.
- Nr. 15-W-93 SALHOFER, K.: Ökonomische Bewertung der Brotgetreide-Kontraktion sowie daraus folgende Verbesserungsvorschläge in: *Agrarwirtschaft*, Vol. 42, Nr. 7, 1993, 260-266.
- Nr. 16-W-93 HOFREITHER, M. F.: Zur Relevanz des "Agrarkompromisses" zwischen den USA und der EG, in: *Agrarische Rundschau*, 1993, Nr. 2, 37-40.
- Nr. 17-W-93 HOFREITHER, M. F.: Interdisziplinäre Vernetzung und Umweltpolitik.
- Nr. 18-W-93 MAIER, L.: The Relative Transfer Efficiency of Six Agricultural Support Policies for a Small Exporting Country.
- Nr. 19-R-93 GATTERBAUER, H.: Uneingeschränkte Erholung in der Natur - ein Rechtsanspruch? erscheint in: *Festschrift CAROZZA*.
- Nr. 20-R-93 WELAN, M.: Klub-Bildung.
- Nr. 21-R-93 GATTERBAUER, H., HOLZER, G. und WELAN, M.: Agrarpolitik und Agrarrecht in Österreich - ein Überblick.
- Nr. 22-W-93 HOFREITHER, M. F.: in: Langer, G. Weiermair, K. (Hrsg.), *Tourismus und Landschaftsbild*, ITD-Serie: Tourismus und Dienstleistungswirtschaft, Serie 1: Umwelt und Tourismus, Kultur Verlag, Thaur-Wien-München, 1993, 51-66.
- Nr. 23-R-93 WELAN, M.: Parlamentarische Präsidentschaftsrepublik?
- Nr. 24-R-93 KAISER, G.: Besondere Rechtsprobleme der Landwirtschaft in Berggebieten und anderen von der Natur benachteiligten Gebieten, stark gekürzte Fassung in: *Agrarische Rundschau*, 1993, Nr. 5, 24-26.
- Nr. 25-W-93 MAIER, L.: On the Relationship between the Supply Curve and Producer Income in Agricultural Policy Analysis.
- Nr. 26-R-93 WELAN, M.: Regierungsbildung.
- Nr. 27-R-94 GATTERBAUER, H.: Besondere Rechtsprobleme der Landwirtschaft in Berggebieten und anderen von der Natur benachteiligten Gebieten, Generalbericht zum Europäischen Agrarrechtskongreß, Interlaken 1993. In: *Agrarische Rundschau*, 2, 1994, 36-39.
- Nr. 28-R-94 WELAN, M.: Regierungssystem.
- Nr. 29-R-94 KIND, M.: Zum Entwurf eines Betriebsansiedlungserleichterungsgesetzes aus verfassungsrechtlicher Sicht.
- Nr. 30-W-94 VOGEL, ST.: Beratene über Beratung - Befragungsergebnisse aus innovativen Gemeinschaftsprojekten südoststeirischer Bäuerinnen und Bauern; gekürzt und überarbeitet erschienen als "Zur Innenansicht innovativer Zusammenarbeit von Bäuerinnen und Bauern. Befragungsergebnisse aus der Südsteiermark, in: *ÖIAA-Schriftenreihe*, XLVI, 1994, 67-98; "Kooperation und Konkurrenz - Fallbeispiele bäuerlicher Innovation in einer österreichischen Problemregion", in: *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie*, 1995, Nr. 1, 139-166.
- Nr. 31-R-94 KIND, M, WELAN, M.: Umwelt und Recht in Österreich.
- Nr. 32-W-94 VOGEL, ST.: Environmental Attitudes and Behaviour in the Agricultural Sector as Empirically Determined by use of an Attitude Model. In: *Environment and Behavior*, 28(5) 1996, 591-613.
- Nr. 33-W-94 WEISS, CH. R.: Symmetrie und Reversibilität der Nebenerwerbsentscheidung: Empirische Ergebnisse für Oberösterreich; in: *Agrarwirtschaft*, Vol. 44, Nr. 3, 1995, 137-143.
- Nr. 34-R-95 WELAN, M.: Liberales im Verfassungsrecht des Bundes.
- Nr. 35-R-95 WELAN, M.: Präsidialismus oder Parlamentarismus? Perspektiven für die Österreichische Demokratie.
- Nr. 36-R-95 KIND, M.: Umweltstrafrecht.
- Nr. 37-W-95 BULLOCK, D. S. und SALHOFER, K.: Measuring Social Costs of Inefficient Combination of Policy Instruments - The Case of the U.S. Agricultural Policy.
- Nr. 38-W-95 HOFREITHER, M. F. SALHOFER, K. und SINABELL, F.: Promotion of the Agricultural Sector and Political Power in Austria.
- Nr. 39-W-95 ERJAVEC, E., TURK, J. und REDNAK, M.: The Economic Transition and Structural Changes of Slovene Agriculture.
- Nr. 40-R-95 WELAN, M.: Aphorismen zur österreichischen Verfassung. wird erscheinen in: STRELKA, Joseph P.: *Festschrift Stillfried*.

- Nr. 41-W-95 BULLOCK, D. S. und SALHOFER, K.: Is government efficient? An illustration from U.S. agricultural policy.
- Nr. 42-R-95 KIND, M. und WELAN, M.: Umwelt und Recht in Österreich.
- Nr. 43-R-95 WELAN, M.: Die österreichische Staatsidee.
- Nr. 44-W-95 SALHOFER, K.: Efficient Income Redistribution for a Small Country Using Optimal combined Instruments.
- Nr. 45-R-95 KIND, M.: Österreichischer Umweltschutz im Rahmen der EU.
- Nr. 46-W-95 WEISS, CH. R.: Wachsen und Weichen landwirtschaftlicher Betriebe: Eine empirische Analyse für Oberösterreich.
- Nr. 47-W-95 STREICHER, G. und HOFREITHER, M. F.: Auswirkungen des EU-Beitritts auf die österreichischen Konsumgüterpreise - Eine Halbjahresbilanz.
- Nr. 48-W-95 HOFREITHER, M. F.: Ökonomische Anreize für eine gewässerverträgliche Landwirtschaft, in: *Schriftenreihe des Bundesamtes für Wasserwirtschaft*, Bd. 1, Petzenkirchen, 1995, 76-93.
- Nr. 49-R-95 EBNER, P.: Geschichte der Hochschule für Bodenkultur von den Anfängen bis 1934.
- Nr. 50-R-95 WELAN, M.: Die Verfassung und ihre Inszenierung in der Zweiten Republik.
- Nr. 51-R-96 KIND, M. und KAISER, G.: Die Einführung des Umweltrechtes in das Agrarrecht; Österreich-Bericht für die I. Kommission des 18. Europäischen Agrarrechtskongresses des Europäischen Komitees für Agrarrecht (C.E.D.R.)
- Nr. 52-R-96 WELAN, M. und WULZ, H.: Grundzüge des österreichischen Universitätsrechts - 1. Teil.
- Nr. 53-W-96 HOFREITHER, M. F. und SINABELL, F.: Konsequenzen und Chancen einer nachhaltigen Wassernutzung durch die Landwirtschaft.
- Nr. 54-W-96 HOFREITHER, M. F., PARDELLER, K., SCHMID, E. und SINABELL, F.: Mineral Emission of Austrian Agriculture: Research and Policies.
- Nr. 55-R-96 KIND, M. und WELAN, M.: Umwelt und Recht in Österreich, Stand 1996.
- Nr. 56-R-96 WELAN, M.: Verfassungsrechtliche Aspekte des Grundverkehrs nach dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union.
- Nr. 57-R-96 WELAN, M.: Republik der Mandarine? Ein Beitrag zur Bürokratie- und Beamtendiskussion.
- Nr. 58-R-96 WELAN, M.: Umweltschutz durch Verfassungsrecht.
- Nr. 59-W-96 HOFREITHER, M. F. und PARDELLER, K.: Ökonometrische Analyse des Zusammenhangs zwischen Agrarproduktion und Nitratbelastung des Grundwassers in Österreich.
- Nr. 60-W-96 HOFREITHER, M. F.: Inhalte und potentielle Konsequenzen des FAIR-Acts 1996, in: *Berichte über Landwirtschaft*, 75, 1997, 1-12,
- Nr. 61-W-96 BULLOCK, D. S. und SALHOFER, K.: A Note on the Efficiency of Income Redistribution with Simple and Combined Policies.
- Nr. 62-W-96 WEISS, CH.: Flexibilität im Agrarsektor: ein theoretisches Modell und erste empirische Ergebnisse.
- Nr. 63-R-97 BITTNER, L.: Die Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesforste im Lichte des Grundverkehrsrechts

BEREITS ERSCHIENENE DOKUMENTATIONEN

- Nr. 1-Dok-96 KAISER, G.: Grundriß des Agrarwirtschaftsrechts der Europäischen Union. (öS 100,--)
- Nr. 2-Dok-96 LEIDWEIN, A.: Einführung in das Europäische Agrarrecht. (öS 50,--)
- Nr. 3-Dok-96 WELAN, M.: "Der Kerker unserer Jugend" Die österreichische Mittelschule der liberalen Ära im Zeugnis von Literaten (öS 30,--)
- Nr. 4-Dok-96 KIND, M.: Neuerungen im Europäischen Umweltrecht - Überblick über die Rechtsakte der Europäischen Union auf dem Gebiet des Umweltschutzes von 1994 bis 1996. (öS 50,--)
- Nr. 5-Dok-97 KIND, M.: Wasserrecht (öS 40,--)
- Nr. 6-Dok-97 WELAN, M., NOLL, A.: Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich (öS 40,--)
- Nr. 7-Dok-97 WELAN, M.: Österreichs Politik in der Nußschale (öS 20,--)