

von Meyer, Heino

Article — Digitized Version

Grenzen und Interessenkonflikte: EG-Agrarpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: von Meyer, Heino (1983) : Grenzen und Interessenkonflikte: EG-Agrarpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 4, pp. 199-202

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135791>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Grenzen und Interessenkonflikte

Heino von Meyer, Frankfurt

Wie alljährlich stehen in Brüssel zur Zeit wieder Agrarpreisverhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft an. Dabei stellt sich die EG-Agrarpolitik der Öffentlichkeit als eine weitgehend undurchschaubare, ja irrationale Veranstaltung dar. Der folgende Beitrag verdeutlicht einige der Hintergründe, die eine Fortsetzung der derzeitigen Politik unmöglich machen und eine Neuorientierung erschweren.

Die praktische EG-Agrarpolitik verfolgt bis heute vor allem zwei Hauptziele:

- das Marktziel der Versorgungssicherung für die Bevölkerung,
- das Einkommensziel der Existenzsicherung für die Landwirte.

Zur Realisierung beider Ziele bedient sich die EG-Agrarpolitik von Beginn an im wesentlichen ein und desselben Instruments: der Preispolitik. Durch administrative Agrarpreiserhöhungen

- gibt sie Anreize zur Steigerung der Agrarproduktion
- und trägt so zugleich zur Erhöhung der Agrareinkommen bei.

Diese Doppelfunktion der Preispolitik ist heute eines der Zentralprobleme der EG-Agrarpolitik.

Der Agrarmarkt der Europäischen Gemeinschaft (EG) ist in wichtigen Bereichen von strukturellen Überschüssen gekennzeichnet. Bei Zucker erreichte der Selbstversorgungsgrad 1981/82 über 150 %, bei Milch rund 115 %. Mehr erzeugt als verbraucht wird inzwischen auch bei Getreide, Fleisch und Wein. Aggregiert man die Gesamterzeugung sowie die Gesamtnachfrage nach Nahrungsmitteln mit Hilfe von Getreideeinheiten, so zeigt sich, daß in der Gemeinschaft insgesamt die Grenze der vollen Selbstversorgung erreicht, ja überschritten ist, und zwar sowohl in der pflanzlichen als auch in der tierischen Erzeugung um mehr als 5 %. Zu beachten ist dabei allerdings, daß fast 20 % der tierischen Erzeugung auf importierten Futtermitteln beru-

hen. Aus eigener Fläche wird die Selbstversorgung bei tierischen Erzeugnissen erst zu 85 % gedeckt, die Gesamtversorgung (tierische und pflanzliche Erzeugnisse) erst zu 91 %. Doch schon damit kann der physische Mindestbedarf, ja sogar der aus medizinisch-gesundheitlicher Sicht wünschenswerte Verbrauch reichlich gedeckt werden.

Dynamik der Überschüsse

Mit welcher enormen Dynamik die Überschüsse ansteigen, läßt sich am Beispiel des Milchmarktes sehr anschaulich verdeutlichen. Dabei zeigt sich, daß bereits scheinbar unbedeutende Produktionssteigerungen häufig zu explosionsartig steigenden Überschüssen und Kosten führen.

Betrachtet man den Zeitraum von 1976 bis 1980, so erhöhte sich in der EG der Neun:

- der Milchkuhbestand um weniger als 2 %,
- die Milchanlieferung bei den Molkereien um rund 15 %,
- der Verbrauch von Milch und Milchprodukten aber nur um 4 %,
- der Selbstversorgungsgrad daher von 107 % auf 115 %,
- damit der pro Jahr produzierte Überschuß um über 100 %.

Für solche Überschüsse besteht aber bei den hohen und von der Preispolitik ständig weiter erhöhten Preisen weder innerhalb noch außerhalb der Gemeinschaft eine Nachfrage. Die Überschüsse müssen also auf Kosten des EG-Haushalts aufgekauft, verarbeitet, gelagert und verbilligt exportiert werden.

Im betrachteten Zeitraum nahmen daher trotz des annähernd konstanten Viehbestands und der Erzeugungssteigerung von nur rund 10 %

Heino von Meyer, 31, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für ländliche Strukturforchung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt/Main.

- die gesamten Milchmarktordnungskosten um 115 %,
- die Erstattungskosten für den Export sogar um 250 %

zu. Der Anteil der Milchmarktordnungskosten am gesamten EG-Haushalt belief sich damit „1980“ (im Dreijahresdurchschnitt, um jährliche Schwankungen auszugleichen) auf etwa 25 %, während für die EG-Regionalpolitik nur weniger als 5 % zur Verfügung gestellt wurden.

Die gesamten Agrarausgaben beanspruchten „1980“ (im Dreijahresdurchschnitt) rund 70 % des EG-Budgets. Damit blieb der Agraranteil an den Gesamtausgaben des Haushalts zwar seit Jahren konstant, er sank sogar in den letzten Jahren, was häufig bereits als Erfolg hervorgehoben wird. Doch täuscht eine solche Betrachtung völlig über das eigentliche Problem hinweg: Nicht der Agraranteil an den Ausgaben, sondern die Entwicklung der Einnahmen des EG-Haushalts ist das Problem der Gemeinschaft.

Als Einnahmen stehen der EG neben Zöllen und Abschöpfungen Mehrwertsteuer-Einnahmen von maximal 1 % der gemeinsamen Bemessungsgrundlage zu. Dieser maximale Einnahmenspielraum wurde „1975“ erst zu 60 %, „1980“ aber bereits zu 90 % ausgeschöpft. Mehr als zwei Drittel dieser Steigerung des Ausschöpfungsgrades beruhen auf gestiegenen Agrarausgaben. Die finanziellen Grenzen sind also bald erreicht. Die völlige Erschöpfung der finanziellen Ressourcen der Gemeinschaft ist absehbar. Der Druck leerer Kassen zwingt zu einer Reform der EG-Agrarpolitik.

Nationale Interessen

So jedenfalls stellt sich die Situation aus der Sicht der Gemeinschaft dar, und auf die Notwendigkeit einer Neuorientierung der EG-Agrarpolitik wird ja nun auch schon seit Jahren, fast Jahrzehnten, hingewiesen. Das Gemeinschaftsinteresse deckt sich jedoch nicht notwendigerweise mit den nationalen Interessen der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Agrarminister, die letztlich über die EG-Agrarpolitik entscheiden. Hierzu einige Beispiele:

Solange etwa Frankreich durch den Export seiner Getreideüberschüsse von 70 % und seiner Zuckerüberschüsse von über 100 % seine Außenhandelsbilanz verbessern kann, die Kosten hierfür aber überwiegend von der Gemeinschaft, d. h. von den übrigen Mitgliedstaaten, getragen werden, solange wird es nicht nur keiner Drosselung der Produktion zustimmen, sondern sogar eine offensive Strategie der Produktions- und Exportsteigerung verfolgen. Dies um so mehr,

wenn eine Einschränkung der Produktion sogar zu steigender Arbeitslosigkeit in seinen ländlichen Regionen – also bei den Wählern des Agrarministers und seiner Partei – zu führen droht.

Frankreich wird also statt dessen auf die importierten Futtermittel hinweisen, ohne die die volle Selbstversorgung der Gemeinschaft ja noch nicht erreicht wäre, und deren Begrenzung fordern. Eine Forderung, die für die Niederlande völlig inakzeptabel ist. Mit Fleischüberschüssen von 100 % und mit Milchüberschüssen von 150 % haben die Niederlande zwar wie Frankreich ein Interesse am Fortbestand, ja am Ausbau der Exportförderung. Eine Beschränkung der Futtermittelimporte kann jedoch nicht in Frage kommen, denn über 55 % der tierischen Erzeugung des Landes beruhen auf importiertem Futter, davon drei Viertel aus Nicht-EG-Ländern. Die Niederlande verdoppeln also, bildlich gesprochen, ihre landwirtschaftliche Nutzfläche durch Importfutter, während zugleich in anderen Regionen der Gemeinschaft landwirtschaftliche Nutzflächen brachfallen und klassische europäische Kulturlandschaften zu veröden drohen.

Die Liste der Beispiele ließe sich beliebig verlängern. Immer wieder würde sich jedoch zeigen lassen, daß die Widersprüche in der EG-Agrarpolitik, die in der öffentlichen Diskussion häufig nur noch als Ausdruck der Irrationalität gedeutet werden, zumindest bei kurzfristiger Perspektive durchaus auf begrenzt rationale Verhaltensweisen der nationalen Interessenvertreter und Politiker zurückgeführt werden können. Reformvorschläge, die auf eine Lösung der Marktproblematik und eine Reduzierung der EG-Agrarausgaben abzielen, müssen solche Interessenkonflikte berücksichtigen und ausgleichen können.

Intrasektorale Einkommensunterschiede

Reformvorschläge haben aber nicht nur nationale Interessenkonflikte zu lösen, sie sind auch mit dem Zielkonflikt zwischen Markt- und Einkommensziel konfrontiert, denn eine marktgerechte Agrarpreissenkung hätte zwangsläufig Einkommensverluste für die Landwirtschaft zur Folge.

Eine genauere Analyse dieses Konflikts zeigt jedoch, daß eine landwirtschaftliche Einkommenspolitik, die primär auf administrative Preiserhöhungen setzt, nicht erst mit dem Auftreten von Marktüberschüssen problematische – selbst im Sinne des Einkommensziels negative – Wirkungen hat. Eine der Hauptursachen hierfür ist, daß die Einkommensproblematik als Problem eines generellen Einkommensrückstands des Agrarsektors gegenüber dem Rest der Wirtschaft mißverstanden wird.

Mit dem Hinweis auf diese intersektorale Einkommensverteilung wird aber immer wieder – bewußt oder unbewußt – über die sehr viel größeren intrasektoralen Einkommensunterschiede zwischen arm und reich innerhalb der Landwirtschaft hinweggetäuscht.

Die Ursachen dieser intrasektoralen Einkommensunterschiede sind vor allem:

- Unterschiede in den natürlichen Standortbedingungen zwischen günstigen und von der Natur benachteiligten Agrargebieten sowie
- Unterschiede im gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsstand zwischen gutstrukturierten und wirtschaftsschwachen, meist peripheren Regionen.

Natürliche und ökonomische Handikaps sind dabei räumlich oft deckungsgleich, so daß sich beide noch gegenseitig verstärken. Das Einkommensproblem der Landwirtschaft ist also nur vordergründig ein sektorales, in Wirklichkeit aber ein regionales Verteilungsproblem. Regionale Einkommensdisparitäten bestehen nun aber nicht nur in der Landwirtschaft, sondern ganz allgemein, und die Regionen mit unzureichenden landwirtschaftlichen Einkommen sind in Europa in der Regel auch diejenigen, deren gesamtwirtschaftliche Entwicklung und Einkommen unterdurchschnittlich sind. Die regionalen Unterschiede im gesamtwirtschaftlichen Produktivitäts- und Einkommensniveau weisen in der EG Extreme von 1 zu 5 auf. Bei einem EG-Durchschnitt von 100 erreichen Spitzenregionen Werte von 160 bis 200, die Problemregionen dagegen nur von 40 bis 60. In der Landwirtschaft sind die interregionalen Disparitäten sogar noch deutlicher ausgeprägt. Hier liegen Wertschöpfung und Einkommen der Landwirte in den günstigen Regionen bei 250 bis 300 %, in anderen Regionen nur bei 30 bis 40 % des EG-Durchschnitts.

Ziel der europäischen Politik kann es vor diesem Hintergrund nicht sein, das Einkommen aller Landwirte von Rhodos bis Schottland einem nur statistisch existierenden EG-Durchschnittsniveau anzugleichen. Maßstab einer auf die Verbesserung der intersektoralen Einkommensverteilung abzielenden Agrarpolitik kann allenfalls das außerlandwirtschaftliche Einkommen derselben Region sein. Insgesamt aber gilt es alle Anstrengungen

zu unternehmen, die noch immer bestehenden regionalen Einkommensdisparitäten in der Gesamtwirtschaft zu reduzieren.

Eine an europäischen Durchschnittseinkommen der Landwirtschaft sowie der Gesamtwirtschaft orientierte Agrarpolitik, die versucht, mit Hilfe EG-einheitlicher administrativer Preiserhöhungen Einkommenspolitik zu betreiben, geht nicht nur an den wirklichen regionalen Problemen völlig vorbei, sie führt sogar im Gegenteil – wie zahlreiche theoretische und empirische Untersuchungen belegen – zu einer Verschärfung der Unterschiede. Obwohl die ganze Dimension der landwirtschaftlichen Einkommensproblematik erst bei regional differenzierter Betrachtung deutlich wird, so zeigen sich die Grenzen und Widersprüche der bislang verfolgten Preispolitik doch bereits auf nationalem Niveau.

Die gemeinsamen europäischen Agrarpreise werden auf Vorschlag der Kommission vom Agrarministerrat der EG jährlich neu in Europäischen Rechnungseinheiten (ECU) festgelegt. Bei ihrer Erhöhung orientiert man sich an der außerlandwirtschaftlichen Preis- und Einkommensentwicklung. Sie aber verläuft von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat völlig unterschiedlich. Am Beispiel der Entwicklung der landwirtschaftlichen Erzeuger- und Betriebsmittelpreise von 1975 bis 1980 läßt sich dies anschaulich verdeutlichen.

In der EG insgesamt erhöhte sich das Betriebsmittelpreisniveau in diesen fünf Jahren um 54 %. Wären auch die Erzeugerpreise entsprechend gestiegen, so wären die realen Agrarpreise (commodity terms of exchange) in der EG konstant geblieben. Dies war tatsächlich auch annähernd der Fall. Die Agrarpreise stiegen nominal um 51 %. Sie sanken damit real nur um rund 2 %.

Die Inflationsraten der einzelnen Mitgliedstaaten variierten jedoch erheblich. Betrachtet man die Extreme, so stiegen die Betriebsmittelpreise in der Bundesrepublik lediglich um 20 %, in Italien dagegen um 90 %. Eine der EG-Durchschnittsinflation von 50 % angepaßte nominale Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise hätte folglich in der Bundesrepublik einer realen Erhöhung um 25 %, in Italien dagegen einer realen Senkung um über 20 % entsprochen. In nur fünf Jahren hät-

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

te sich also das Verhältnis der realen Agrarpreise zwischen Deutschland und Italien von 1 zu 1 auf 1,6 zu 1 zu Lasten Italiens verschlechtert.

Tatsächlich geschah das Gegenteil: das Verhältnis verbesserte sich von 1 zu 1 auf 1 zu 1,2 zugunsten Italiens. Die deutschen Agrarpreise sanken real um über 10 %, die italienischen dagegen erhöhten sich um 5 %, denn trotz EG-einheitlicher Preispolitik waren die nominalen Erzeugerpreise der Landwirtschaft in Deutschland nur um weniger als 10 % angestiegen, in Italien dagegen schon um mehr als 100 %.

Wechselkursanpassungen

Wie ist das möglich? Unterschiede in den nationalen Inflationsraten führen über kurz oder lang zu Anpassungen der Wechselkurse. Da die Agrarpreispolitik der EG die gemeinsamen Preise in ECU festsetzt, ist jede Aufwertung mit einer Senkung der Agrarpreise in nationaler Währung (z. B. in DM), jede Abwertung mit einer Erhöhung (z. B. in Lira) verbunden. Als Folge der Wechselkursanpassung geraten also im Aufwertungsland wegen sinkender Preise die Einkommen der Landwirte unter Druck und droht im Abwertungsland wegen steigender Preise erneut ein inflationärer Schub. Verschärft wird die Problematik noch, wenn die Wechselkursanpassung die Inflationsdifferenzen überkompensiert, was der Fall sein kann, weil die Entwicklung der Wechselkurse nicht allein durch die der Kaufkraftparitäten bestimmt wird.

Um solche unerwünschten Folgen von Wechselkursänderungen zumindest teilweise aufzufangen, waren die Mitgliedstaaten in der Regel bestrebt, die notwendigen Agrarpreisanpassungen nur schrittweise vorzunehmen. Dies aber machte im grenzüberschreitenden Agrarhandel die Einführung von Währungsausgleichsbeträgen (Grenzausgleich) erforderlich, um Arbitragegeschäfte zu unterbinden. An einem stark vereinfachten, fiktiven Beispiel sei dies verdeutlicht:

Der Interventionspreis, zu dem die EG bereit ist, Butter anzukaufen, sei auf 4,00 ECU pro kg festgesetzt. Dies entspreche zunächst 10,00 DM in Deutschland und 28,50 FF in Frankreich. Nach Aufwertung der Mark und Abwertung des Franc gegenüber der ECU um jeweils 5 % würden 4,00 ECU nur noch 9,50 DM aber 30,00 FF entsprechen. Werden aber aus den genannten Gründen die nationalen Interventionspreise für Butter nicht entsprechend angepaßt, so wäre es offensichtlich lohnend, französische Butter an deutsche Interventionsstellen zum unveränderten Preis von 10,00 DM pro kg zu verkaufen, was nach dem neuen Wechselkurs 31,67 FF entspräche. Um solche Geschäfte zu unter-

binden, mußten also im grenzüberschreitenden Handel Währungsausgleichsbeträge eingeführt werden. Sie wirken bei Exporten von Frankreich nach Deutschland wie Zölle, bei Exporten von Deutschland nach Frankreich wie Exportsubventionen.

Der einheitliche EG-Agrarpreis als Ausdruck eines gemeinsamen Marktes besteht von daher im Grunde nur noch formal. Tatsächlich lagen bereits vor den jüngsten Wechselkursanpassungen vom März 1983 die deutschen Agrarpreise um rund 8 % über, die französischen um rund 5 % unter dem Gemeinschaftsniveau.

Die durch den Währungsausgleich abgesicherten Agrarpreisunterschiede verschaffen nun aber den Mitgliedstaaten auch wieder ein größeres Maß an einkommenspolitischer Eigenständigkeit und können den Ausgleich nationaler Interessenkonflikte erleichtern. Kann etwa Frankreich seine hohen Agrarpreisforderungen im EG-Ministerrat nicht durchsetzen, so wird durch einen Abbau seines Grenzausgleichs dennoch erreicht, daß die französischen Agrarpreise überproportional ansteigen.

Eine solche Renationalisierung der Agrarpreispolitik ist jedoch kein echter Ausweg aus der europäischen Agrarmarkt- und Einkommensproblematik. Die Agrarpreispolitik – sei sie nun gemeinschaftlich oder national betrieben – ist eben kein taugliches Instrument zur Lösung des in seinem Kern regionalen Einkommensproblems. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht allein der Preise, sondern auch der Arbeitsmärkte und Einkommen divergiert eben nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern variiert – wie auch die natürlichen Standortbedingungen – stärker noch zwischen den Regionen. Landwirtschaftliche Einkommenspolitik erfordert daher regional differenziertes Handeln.

Die hier gegebene Skizze der Markt- und der Einkommensproblematik der europäischen Landwirtschaft war der Versuch, Grenzen und Interessenkonflikte der bisherigen EG-Agrarpolitik aufzuzeigen. Dabei sollte deutlich geworden sein, daß sich die beiden Hauptziele der EG-Agrarpolitik nicht mit ein und demselben Instrument – der Preispolitik – realisieren lassen. Hinzu kommt, daß sich das Marktproblem auf der Ebene der Gemeinschaft, das Einkommensproblem auf der Ebene der Regionen stellt, die mit Blick auf beide Ziele notwendige Neuorientierung der Politik scheitert aber bislang an Interessenkonflikten auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Ein Fortschritt erscheint nur möglich, wenn es angesichts der erreichten finanziellen Grenzen gelingt, den politischen Willen einer europäischen Gemeinschaft derart neu zu artikulieren, daß er sich auch mit den nationalen und regionalen Interessen deckt.