ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hartmann, Monika; Schmitz, Peter Michael

Article — Digitized Version

Abbau von Handelsverzerrungen oder neuer Agrar-Protektionismus?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hartmann, Monika; Schmitz, Peter Michael (1988) : Abbau von Handelsverzerrungen oder neuer Agrar-Protektionismus?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 9, pp. 477-483

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136440

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Monika Hartmann, Peter Michael Schmitz

Abbau von Handelsverzerrungen oder neuer Agrar-Protektionismus?

Bei der GATT-Runde in Uruguay rückt der Agrarbereich zunehmend in den Mittelpunkt. Dabei wird insbesondere der EG eine große Mitverantwortung für die Verwerfungen auf den Weltagrarmärkten angelastet. Sind die aktuellen Entscheidungen in der EG-Agrarpolitik geeignet, einen Beitrag zum Abbau der weltweiten Allokationsverzerrungen zu leisten und die Gemeinschaft aus der Rolle eines Angeklagten zu befreien?

Der wachsende Agrarprotektionismus vieler Industrieländer bestimmt immer stärker die aktuelle handelspolitische Diskussion. Mit der Förderung ihrer heimischen Landwirtschaft haben diese Länder ein Angebot erzeugt, für das es am Binnenmarkt keine ausreichende Nachfrage gibt. Die sich zwangsweise ergebenden Überschüsse werden mit Hilfe von Exportsubventionen auf dem Weltmarkt abgeladen und haben zu einem historischen Tief der Weltagrarpreise geführt. Vor allem der Europäischen Gemeinschaft wird vorgeworfen, daß sie maßgeblich für diese Verzerrungen auf den internationalen Agrarmärkten verantwortlich ist. Aber auch die Vereinigten Staaten, Japan und nicht zuletzt die Gruppe der EFTA-Staaten sitzen auf der Anklagebank und sehen sich der Forderung nach einer Liberalisierung ihrer Agrarpolitiken ausgesetzt.

Dieser außenpolitische Zwang zur Reform der nationalen Agrarpolitiken wird in vielen Industrieländern durch binnenwirtschaftliche Probleme in den Agrarsektoren verschärft und hat eine Suche nach Lösungsmöglichkeiten in Gang gesetzt. Die agrarpolitischen Verhandlungen im Rahmen des GATT sowie auch die Reformbestrebungen der EG seit Anfang der 80er Jahre sind Ausdruck dieser Bemühungen. Dabei glaubt die Gemeinschaft, mit ihren agrarpolitischen „Reformen" eine Anpassung an den Markt erreichen und damit ihren Beitrag zur Entlastung der Weltagrarmärkte und zur Verringerung der weltweiten Allokationsverzerrungen leisten zu können.

Im folgenden wird für die EG untersucht, welchen Einfluß verschiedene wichtige Instrumente und Reformansätze in der EG-Agrarpolitik auf den internationalen Agrarhandel und Drittländer ausüben. Im Mittelpunkt stehen dabei das agrimonetäre System der Gemeinschaft, die Garantieschwellenregelung, Produktionsquoten und Flächenstillegungen sowie die Versuche, die in der EG-Agrarhandelspolitik noch bestehenden „offenen Flanken" zu schließen.

Agrimonetäres System

Das sektorspezifische Agrarwährungssystem der Europäischen Gemeinschaft wird in der Regel nicht mit außenwirtschaftlichen Fragen in Verbindung gebracht. Tatsächlich ergeben sich jedoch durch das Währungsausgleichssystem und infolge der Reform des agrimonetären Systems im Jahr 1984 nachhaltige Konsequenzen für den Agrarhandel[1].

Zum Schutz der Landwirtschaft vor Auf- und Abwertungen der Währungen hat man erstmals 1969 eigene landwirtschaftliche Wechselkurse (grüne Paritäten) eingeführt, die in Hartwährungsländern über und in Schwachwährungsländern unter den tatsächlichen Markt- bzw. Leitkursen liegen. Diese bis heute erhaltenen Wechselkursspaltungen haben national divergierende Marktordnungspreise in der EG zur Folge und

Prof. Dr. Peter Michael Schmitz, 39, lehrt Agrarpolitik amFachbereich Wirtschaftswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt. Monika Hartmann, Dipl.-Ing. agr., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Agrarpolitik des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften.

[1] Vgl. auch A. Swinbank: European Community Agriculture and the World Market, in: American Journal of Agricultural Economics, Jg. 62 (1980), S. 426-433.

können nur über Währungsausgleichsbeträge an den Grenzen abgesichert werden[2]. Der prinzipiell verfolgte Abbau von Wechselkursspaltungen ist dabei immer wieder durch Änderungen der Markt- bzw. Leitkurse unterlaufen worden. Im Rahmen der jährlichen Preisbeschlüsse bedeutet das, daß nicht nur über die gemeinsamen Preise in ECU entschieden wird, sondern auch über den verbleibenden Anpassungsspielraum bei den grünen Paritäten, mit denen die gemeinsamen Preise in jeweils nationale Währungen umgerechnet werden.

Da die Produktions- und Konsumaktivitäten von den Preisen in nationaler Währung abhängen, kann eine Analyse der Außenhandelswirkungen bzw. der Protektionseffekte allein auf der Basis von gemeinsamen Preisbeschlüssen in ECU irreführend sein. Die Gegenüberstellung der jährlichen Preisanpassungen auf ECU-Basis und in nationaler Währung gewogen über alle Länder und Produkte[3] zeigt dies deutlich. In nationaler Währung sind die Preise deutlich stärker angehoben worden, als es die ECU-Preise anzeigen.

Diese Entwicklung ist tendenziell durch die Reform des agrimonetären Systems im Jahr 1984 verstärkt worden, die eine Harmonisierung der national unterschiedlichen Preise auf dem höchsten Niveau, in der Regel dem deutschen Niveau, beinhaltet. Dabei entspricht der potentielle nationale Preiserhöhungsspielraum den jeweiligen Aufwertungsraten der DM gegenüber den Partnerwährungen. Unterstellt man für die nächsten zwei Jahre die gleichen Wechselkursanpassungen wie zwischen Januar 1986 und Januar 1988 sowie eine konsequente Ausschöpfung der entstehenden Preisspielräume, ergeben sich selbst bei einem Einfrieren der Preise in ECU folgende Preiserhöhungen in den EG-Ländern:

Niederlande	–3,1	Spanien	8,5
Belgien/Luxemburg	2,3	Italien	7,8
Irland	14,6	Frankreich	10,0
Dänemark	4,7	BR Deutschland	0
Portugal	27,2	Griechenland	31,1
Großbritannien	17,0	EG – 12	9,0

Dieser eingebaute Inflationsmechanismus erhöht zugleich die Agrarprotektion und verzerrt damit die Handelsströme zusätzlich[4]. Der verzerrende Effekt wächst mit dem Korbgewichtsanteil der DM an der ECU, deren Wert gegenüber dem Dollar maßgeblich die Protektionsrate mitprägt. Jede zukünftige Aufwertung der DM innerhalb des Europäischen Währungssystems (EWS) erhöht implizit den DM-Anteil an der ECU und damit deren Wert gegenüber dem Dollar. Da Korbgewichtskorrekturen nur sehr selten vorgenommen werden, steckt hierin eine weitere Quelle für einen währungsbedingten Protektionsaufbau.

Versuche der EG-Kommission, diesen preistreibenden Mechanismus abzuschwächen, sind bislang an den nationalen Interessen gescheitert. Selbst die auf dem Verwaltungsweg vorgenommenen, sogenannten versteckten Preisabschläge durch Verschärfung der Interventionskriterien konnten allenfalls in den Hartwährungsländern erste Spuren bei den Erzeugerpreisen hinterlassen. In der Mehrzahl der Länder haben sie jedoch die Preisauftriebstendenz nicht umgekehrt. Die Handelspartner der EG wären deshalb gut beraten, wenn sie neben den gemeinsamen Preisbeschlüssen die Währungsbeschlüsse für den Agrarsektor sehr sorgfältig beachten würden.

Garantieschwellenregelung

Nach dem Scheitern der erstmals im Wirtschaftsjahr 1982/83 eingeführten Garantieschwellenregelung für Getreide im Jahr 1985/86 ist dieses Reformkonzept unter anderem Etikett erneut aufgetaucht und auf dem letzten Brüsseler Gipfel als Agrarstabilisatorenkonzept für Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen verabschiedet worden. Es beinhaltet eine automatische Senkung der Interventionspreise für den Fall, daß die Produktionsmenge für die gesamte EG eine bestimmte Zielgröße (Garantieschwelle) überschreitet. Für Getreide beträgt die Schwelle beispielsweise 160 Mill. Tonnen. Dieses auf den ersten Blick marktkonforme Politikelement entpuppt sich bei genauerer Betrachtung jedoch als wenig wirksam und mitunter kontraproduktiv[5].

Es fängt damit an, daß die Garantieschwelle nicht am Marktgleichgewicht orientiert ist, sondern am aktuellen Produktionsniveau. Dieses ist aber unter Preisstützungsbedingungen zustande gekommen und liegt nach aller Erfahrung weit über dem Marktgleichgewicht. Darüber hinaus ist die vorgesehene Preissenkungsrate, beispielsweise mit 3 % p. a. für Getreide, zu knapp bemessen. Auf freien Märkten würde sich allein aufgrund einer 3 %igen jährlichen Ertragssteigerung eine Preissenkung zwischen 4,5 % und 6 % ergeben, wenn man

[2] Vgl. Bureau of Agricultural Economics: Agricultural Policies in the European Community – Their Origins, Nature and Effects on Production and Trade, Policy Monograph No. 2, Canberra 1985.

[3] Ebenda, S. 79.

[4] Vgl. P. M. Schmitz: External Effects of EC's New Agrimonetary System. Diskussionspapier zum 13. Europa-Seminar der European Association of Agricultural Economists on "International Trade and National Agricultural Systems" in Varna/Bulgarien, 28. September – 3. Oktober 1986, S. 5.

[5] Vgl. S. Tangermann: Guarantee Thresholds: A Device for Solving the CAP Surplus Problem?, in: European Review of Agricultural Economics, Jg. 11 (1984), S. 159-168.

die absolute Summe der kurzfristigen Angebots- und Nachfrageelastizität auf etwa 0,5 bis 0,66 schätzt.

Im übrigen bleibt die Nachfrageseite in diesem Reformkonzept völlig unberücksichtigt. Überschüsse können sich aber auch nachfrageseitig ganz neu entwikkeln, etwa wenn Substitutionsvorgänge einsetzen, wie man sie mittlerweile im Futtermittelsektor, im Süßmittelbereich oder auch beim Milchverbrauch beobachten kann. Da der Preissenkungsautomatismus lediglich an die Produktions- bzw. Garantieschwelle gebunden ist, kann er mögliche nachfrageseitige Signale nicht empfangen. Notwendige Preissenkungen bleiben dann aus und verschärfen die Überschußsituation.

Schließlich ist ein Ausweichen auf die Produktion anderer Marktordnungsgüter zu erwarten. Eine erfolgreiche Marktorientierung über Agrarstabilisatoren hätte deshalb die gesamte Produktpalette einzubeziehen, einschließlich derjenigen Produkte mit geringeren Überschußproblemen und der Defizitprodukte mit Importstatus für die EG. Dies ist jedoch nicht zu erwarten. Es ist in der Vergangenheit nicht einmal gelungen, bereits beschlossene Garantieschwellenregelungen einzuhalten. Selbst wenn man sie formal einhalten würde, gäbe es dennoch genug Schlupflöcher zum Unterlaufen der Regelungen[6]. Die Anhebung der monatlichen Preiszuschläge (Reports) bei Getreide oder der Ankaufpreise für Interventionsware, die gegenwärtig bei 94 % der offiziell deklarierten Interventionspreise liegen, sind Beispiele hierfür. Eine nachhaltige Entlastung des Weltmarktes ist also von diesem Reformansatz nicht zu erwarten.

Garantiemengenregelung

Nicht zuletzt das Scheitern der Garantieschwellenregelung hat die Einführung von restriktiven Mengeneingriffen begünstigt. Die Produktionsquoten (Garantiemengen) für Milch sind ein Beispiel hierfür. Hiervon versprechen sich die Politiker eine Entlastung der Märkte und des Budgets. Tatsächlich garantiert nicht einmal dieses Instrumentarium Erfolg im Hinblick auf den Überschußabbau, was im folgenden zu begründen ist[7].

Die Ankündigung einer Quoteneinführung veranlaßt die Erzeuger in aller Regel zu einer Aufstockung ihrer Produktionskapazität (Viehbestand, Umbrechen von Grünland zu Ackerland), um bei der Quotenzuteilung großzügiger bedacht zu werden (Vorhalteeffekt). Die tatsächliche Quotenhöhe bemißt sich dann an dem überhöhten Produktionsniveau, und auch die nachträglich vorgenommenen Quotenkürzungen fallen marginal aus im Vergleich zum tatsächlichen Verbrauchsniveau der EG. Dies gilt sowohl für den Milchmarkt als auch für den Zuckermarkt, wo seit 1968 Produktionsquoten angewendet werden. Die Lagerbestände an Butter und Magermilchpulver sind auch deshalb nach Quoteneinführung nicht zurückgegangen, weil die Landwirte pro Liter Milch mehr Fett- und Eiweißanteile abgeliefert haben. Inzwischen ist ihnen dieses Ausweichen durch eine Inhaltsstoffverordnung untersagt worden.

Politisch ist die Quotenregelung stets mit dem Versprechen auf bessere Erzeugerpreise verkauft worden. Daß hierdurch die Nachfrage zurückgedrängt wird und Substitutionsprozesse im Verbrauch angeregt werden, ist bislang vernachlässigt worden. So entstehen aber nachfrageseitig neue Überschüsse, die als potentielle Belastung des Weltmarkts angesehen werden müssen. Beispiele für solche Substitutionsprozesse bei Milchprodukten sind

- ☐ Margarine statt Butter,
- ☐ Wurstaufschnitt und „Sojakäse" statt Käseaufschnitt,
- ☐ nicht-alkoholische Getränke statt Trinkmilch,
- ☐ pflanzlicher Kaffeeweißer statt Kondensmilch.

Im Süßmittelbereich sind dies

- ☐ Süßmittel auf Getreidebasis statt auf Zuckerrübenbasis,
- ☐ synthetische Süßmittel statt Süßmittel auf Zuckerrübenbasis.

Nachfrageausfälle dieser Art sind dabei um so eher zu erwarten, je mehr die Existenz von Quoten die bestehenden Produktions- und Verarbeitungsstrukturen konserviert und damit Ineffizienzen und Produktionskosten aufbaut, die über erhöhte Preise an die Verbraucher weitergegeben werden.

Folgeeingriffe

Die politische Reaktion auf solche Substitutionsvorgänge besteht häufig in der Forderung nach Folgeeingriffen auf der Nachfrageebene. Mindestbeimischungsvorschriften für Magermilchpulver bzw. Imitationsver-

---

[6] Vgl. U. Koester, H. Terwitte: Durchbruch in der Agrarpolitik oder weiteres Politikversagen?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68. Jg. (1988), H. 3, S. 130-135.

[7] M. Hartmann, P.M. Schmitz: Allokations- und Verteilungswirkungen von Quotenregelungen, in: W. Henrichsmeyer, C. Langbehn (Hrsg.): Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Band 24, Münster-Hiltrup 1988.

bote (Verbot zur Einführung von Milchersatzprodukten mit milchfremden Bestandteilen) sind Beispiele hierfür, die zwar den subventionierten Export von Butter und Magermilchpulver begrenzen helfen, aber gleichzeitig mit einem Minderimport an ausländischen Futtermitteln sowie pflanzlichen Fetten und Ölen verbunden sind. Gleichzeitig wächst der Wunsch nach Ausdehnung der Quotierung auf das ausländische Angebot, wie es in der Behandlung der Butterimporte aus Neuseeland zum Ausdruck kommt oder in dem Versuch auf Abschluß freiwilliger Selbstbeschränkungsabkommen mit verschiedenen Handelspartnern (z. B. Thailand, Jugoslawien).

Wenn schließlich auch eine Substitution im Angebotsbereich vorgenommen wird (z. B. die Erzeugung von mehr Rindfleisch und Schweinefleisch statt Milch), führen Quoten lediglich zu einer Verlagerung der Überschußproblematik auf andere Märkte. Im Bereich der Faktornachfrage kann es darüber hinaus zu einer Reduktion von Importfuttermitteln (vor allem Sojaschrot und Tapioka) kommen. Diese Mindernachfrage der EG senkt die Weltmarktpreise für Futtermittel und belastet damit sämtliche Exporteure dieser Produkte.

Gleichzeitig wächst der politische Widerstand gegen weitere Quotenkürzungen, die zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts dringend notwendig wären. Nationale und betriebliche Ausnahmeregelungen durchlöchern das Quotensystem. Um die nationalen Quoten dennoch einhalten zu können, sind vermehrt nationale Herauskaufaktionen (z. B. Milchrente und Flächenstillegung) erforderlich geworden. Ein neueres Urteil des Europäischen Gerichtshofs wird diesen Prozeß beschleunigen. Dort haben Landwirte mit Erfolg auf höhere Quotenzuteilungen geklagt, weil sie an früheren subventionierten Abschlachtaktionen teilgenommen und damit ihre Quotenzuteilung im Jahr 1984 nichtsahnend drastisch verschlechtert hatten.

Trotz dieser Einwände verweisen die Agrarpolitiker mit Stolz auf den Abbau der öffentlichen Lagerbestände an Butter und Magermilchpulver. Nicht zuletzt soll damit auch der Erfolg der Garantiemengenregelung für Milch dokumentiert werden. Diese Erfolgsmeldung ist jedoch mit Vorsicht zu genießen. Ob wirklich Überkapazitäten in einem Sektor bzw. Produktbereich vorhanden sind, läßt sich nicht eindeutig an den Interventionsbeständen ablesen. Mit Hilfe von kräftigen Exporterstattungen läßt sich beispielsweise jedes Lager räumen, oder die überschüssigen Rohmilchmengen werden weniger in den Butter- und Magermilchpulverbereich, sondern mehr in die Verarbeitung von Käse, Kondensmilch und andere Milchprodukte gelenkt. So kann der Butterberg abgetragen werden, ohne daß wirklich die Überschüsse verschwinden. Die Belastung der Weltmärkte durch die EG wird dann lediglich umverteilt.

Flächenstillegung

Neben den Stabilisatoren gelten Flächenstillegungen als weitere Maßnahme, das Angebot zu begrenzen und damit zur Entlastung des Weltagrarhandels beizutragen. Gemäß den in Brüssel getroffenen Vereinbarungen sind die EG-Mitgliedstaaten verpflichtet, Programme zur Stillegung von Ackerflächen anzubieten. Der nationalen Ausgestaltung der Programme ist dabei im Rahmen der EG-Verordnungen ein gewisser Spielraum gelassen. So liegt die Entscheidung über die tatsächliche Höhe und Staffelung der Prämien ebenso wie über die Möglichkeit, eine alternative Nutzung der stillgelegten Flächen anzubieten, bei den Mitgliedsländern. Für die Landwirte ist die Teilnahme an den angebotenen Programmen freiwillig.

Ohne zunächst auf die Folgewirkungen und Umgehungsprobleme von Flächenstillegungen einzugehen, zeigen allein die Erwartungen über die von dieser Maßnahme erfaßbare Fläche (rund 1 Mill. ha)[8], daß dieses Instrument nicht in der Lage sein wird, eine bedeutende Entlastung der Weltagrarmärkte zu gewährleisten. Für das Wirtschaftsjahr 1987/88 versuchen die folgenden Ausführungen, diese Aussage zu quantifizieren. Die Stillegung von 1 Mill. Hektar Getreidefläche würde die EG-Erzeugung von 160 Mill. Tonnen Getreide bei einem durchschnittlichen Hektarertrag in der EG von 45 dt/ha um 2,8 % vermindern. Diese potentiell angebotsseitige Verminderung der Überschüsse um 4,5 Mill. Tonnen wäre 1987/88 allein durch eine rückläufige Nachfrage nach Getreide im EG-Futtermittelsektor vollständig kompensiert worden. Zu einer Entlastung des Weltgetreidemarktes wäre es somit nicht gekommen.

Dennoch ist es interessant, der Frage nachzugehen, welche Weltmarktpreiseffekte sich infolge einer Flächenreduktion um 1 Mill. Hektar ergeben würden, wenn man von nachfrageseitigen Reaktionen abstrahiert. Unter den vereinfachenden Annahmen eines vollkommen liberalisierten und integrierten Weltmarktes, eines völlig preisunelastischen Angebots in der Restwelt und einer Preiselastizität der aggregierten Weltnachfrage von −0,33 würde eine 2,8 %ige Angebotsverringerung der EG bei einem Weltproduktionsanteil von 12 % dennoch nur einen Weltmarktpreisanstieg von 1 % auslösen. Demgegenüber zeigen eine ganze Reihe von empiri-

[8] Vgl. E. Schmidt: Gegenwärtige und zukünftige Entwicklungen auf den EG-Märkten für pflanzliche Erzeugnisse und Konsequenzen für die BR Deutschland, in: Agrarwirtschaft, 1988 (37. Jg.), S. 101-110.

schen Studien, daß der durch die EG-Preisstützungspolitik induzierte Druck auf die Weltgetreidepreise in etwa 9% beträgt[9]. Die Flächenstillegung von 1 Mill. ha könnte somit, selbst wenn diese voll zu Lasten des Getreideanbaus ginge, im günstigsten Fall 11 % der EG bedingten Weltmarktpreisverzerrungen auf diesem Markt ausgleichen. Dieser positive Effekt auf den Weltmarkt ist weiter zu relativieren, wenn man die Neben- und Folgewirkungen, aber auch die mit diesem Instrument verbundenen Kontroll- und Akzeptanzprobleme berücksichtigt.

Zum einen ist zu erwarten, daß die nationale Akzeptanz dieses Instruments begrenzt ist und damit weit weniger als 1 Mill. Hektar Ackerfläche stillgelegt werden. Ein Land, das durch attraktive Stillegungsprogramme seinen Anteil an der EG-Agrarproduktion reduziert, belastet damit nicht allein seinen nationalen Haushalt erheblich, sondern schwächt darüber hinaus seine Verhandlungsposition, wenn später einmal eine nationale Aufteilung der Produktionsquoten unumgänglich wird. Dieses Risiko ist keineswegs unbedeutend, da die durch Stillegungsprogramme vermiedene Erzeugung schon in einem Jahr durch Produktivitätsfortschritte (3 % p. a.) überkompensiert wird und damit neue Politikeingriffe notwendig werden. Demnach bestehen aus nationaler Sicht geringe Anreize, attraktive Stillegungsprogramme anzubieten, mit der Folge, daß die geplante Angebotsreduzierung nicht erreicht wird.

Anpassungsreaktionen

Über diese nationalen Akzeptanzprobleme hinaus wird die von einer Flächenstillegung erwartete Entlastung der Weltagrarmärkte durch eine Reihe von Anpassungsreaktionen vermindert.

☐ So führt die künstliche Verknappung des Faktors Boden zur Förderung bodensparender Technologien sowie zu Veränderungen der Anbaustruktur zugunsten ertragsstarker Getreidearten. Die Folge ist eine Intensivierung der Agrarproduktion auf den verbleibenden Flächen. Diese Zunahme der Bewirtschaftungsintensität ist insbesondere dann bedeutend, wenn noch große Ertragsreserven bestehen, eine weite Fruchtfolge gegeben ist und vorrangig die Rotationsbrache Anwendung findet. Damit wird die Flächeneinschränkung durch steigende Hektardurchschnittserträge teilweise oder gänzlich kompensiert.

☐ Gleichzeitig erhöht das Instrument der Flächenstillegung den Zwang zur innerbetrieblichen Aufstockung. Die Beschränkung des betrieblichen Wachstums über die Fläche führt dazu, daß die freigesetzte Arbeitskapazität in der tierischen Produktion eingesetzt wird und die Überschußprobleme sich in diesem Bereich verstärken. Handelsprobleme würden damit lediglich auf andere Produkte verlagert, nicht aber abgebaut.

☐ Auch muß die Möglichkeit, die „stillgelegte" Ackerfläche als Weideland bzw. zur Produktion von Linsen, Kichererbsen und Wicken zu nutzen, kritisch betrachtet werden. Diese prämierte Umstellung der Produktion ist nichts anderes als eine versteckte Subventionierung von voluminösem und eiweißreichem Wirtschaftsfutter zu Lasten von Getreide und importierten Getreidesubstituten mit der Konsequenz relativ steigender Getreideüberschüsse bzw. sinkender Importe von Getreidesubstituten.

Die sich daraus ergebenden zusätzlichen Spannungen auf den Weltagrarmärkten sind offensichtlich. Schließlich schaffen staatliche Eingriffe mit dem Ziel der Mengenbeschränkung Anreize, dieses Instrument illegal zum eigenen Vorteil auszunutzen, und reduzieren damit weiter den Wirkungsgrad solcher Maßnahmen. Dabei sind die Anreize zur Umgehung insbesondere dann bedeutend, wenn keine oder nur begrenzte Kontrollmöglichkeiten gegeben sind. Genau diese Situation trifft aber für die Gemeinschaft zu. Die in der EG vorherrschende kleinbetriebliche Agrarstruktur mit wenig arrondierten, zugleich aber stark parzellierten Flächen macht eine wirkungsvolle Kontrolle der eingegangenen Stillegungsverpflichtungen nahezu unmöglich[10]. Als besonders problematisch zeigt sich in diesem Zusammenhang auch die spezifische Ausgestaltung der EG-Flächenstillegungsprogramme. Die Beschränkung der Stillegungsprogramme auf Marktordnungsprodukte, ebenso wie die mögliche Rotation bzw. alternative Nutzung der stillzulegenden Flächen, verschärfen das Kontrollproblem erheblich. Landwirte werden somit geradewegs dazu ermutigt,

☐ die angegebenen Flächen nicht stillzulegen bzw. die angegebenen Flächengrößen nicht einzuhalten,

☐ trotz Inanspruchnahme höherer Prämien vorrangig Grenzflächen aus der Produktion zu nehmen,

☐ durch Umbrechen von Grünlandflächen die Höhe der Ackerfläche künstlich auszudehnen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Flächenstillegungsprogramme als Mittel zur Entlastung des Weltagrarhandels äußerst kritisch betrachtet werden müssen. Akzeptanzprobleme ebenso wie Umgehungs-

[9] Vgl. z. B. U. Koester: Policy Options for the Grain Economy of European Community. Implications for Developing Countries, Research Report 35, International Policy Research Institute, Washington 1982.

[10] Vgl. G. Schmitt, C. Thoroe: Flächenstillegungen: Lösung für die EG-Agrarprobleme?, in: Agrar-Europe, 1986 (27. Jg.), Nr. 9 vom 3. 3. 1986, Sonderbeilage, S. 1-15.

und Anpassungsreaktionen vermindern die potentiell weltmarktentlastende Wirkung dieses Instruments und können die Handelsprobleme bei substitutiven Produkten verschärfen. Letzteres gilt insbesondere dann, wenn man aus der Einführung von Flächenstillegungsprogrammen das handelspolitische Recht ableitet, den Außenschutz für defizitäre Produkte zu erhöhen.

Offene Flanken

Die Schließung der in der EG-Agrarhandelspolitik bestehenden „offenen Flanken" ist das für Drittländer wohl problematischste Element der aktuellen Agrarreformbestrebungen und verlangt besondere außenpolitische Beachtung. Diese Bestrebungen umfassen die Reduktion derjenigen Agrarimporte, die einen relativ liberalen Zugang zum EG-Markt genießen, obwohl sie mit inländischen Agrarerzeugnissen konkurrieren. Anders als bei den bisher untersuchten, primär binnenorientierten Reformpolitiken, impliziert diese Politikstrategie somit eine bewußte und unmittelbare Beeinträchtigung des Weltagrarhandels.

Für die Gemeinschaft besonders ärgerlich sind ohne Zweifel die Lücken in der EG-Getreidemarktordnung. Während Getreide als hartes Marktordnungsprodukt ein relativ hohes Protektionsniveau aufweist, gelangen eiweiß- und stärkereiche Getreidesubstitute zollfrei bzw. zu sehr geringen Zollsätzen in die EG. Erwartungsgemäß wurde Getreide in den letzten Jahren verstärkt durch relativ billigere Importfuttermittel aus dem Futtertrog verdrängt. Diese Entwicklung hat importierte Getreidesubstitute zu einem zunehmend sensitiven Thema in der agrarpolitischen Diskussion werden lassen und die Forderung, diese „offene Flanke" der EG-Agrarmarktpolitik zu schließen, verstärkt.

Vorschläge hierzu gab es seit Anfang der 80er Jahre viele. Sie beinhalten zum einen die Erhöhung des EG-Außenhandelsschutzes für Getreidesubstitute. Der Aktionsrahmen der EG für derartige handelspolitische Eingriffe ist jedoch durch die Konsolidierung der Zölle für eiweiß- und stärkereiche Futtermittel im Rahmen des GATT stark begrenzt. Eine Anhebung des EG-Außenschutzes für diese Produkte ist somit nur über eine mengenmäßige Beschränkung der Futtermitteleinfuhren möglich. Einen ersten Schritt in diese Richtung unternahm die Gemeinschaft schon 1982 mit der Vereinbarung eines sogenannten „freiwilligen" Selbstbeschränkungsabkommens für Maniok mit Thailand, dem weltgrößten Maniokexporteur. Weitere Abkommen dieser Art folgten mit Indonesien und Brasilien. Ungeachtet der spezifischen Ausgestaltung dieser Vereinbarungen müssen Selbstbeschränkungsabkommen aus entwicklungspolitischer Sicht als äußerst bedenklich eingestuft werden. So führt die politisch erzwungene Einschränkung der Exportproduktion zu vielschichtigen negativen Allokationseffekten in den betroffenen Ländern[11]. Hierzu gehören:

- die Freisetzung von Produktivkräften, die in anderen Bereichen keine vergleichbare Wertgrenzproduktivität erzielen können. Aufgrund des Mangels an alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten in vielen Entwicklungsländern verschärft sich damit vor allem auch das Problem der Arbeitslosigkeit mit allen seinen negativen Wirkungen auf die Sozialstruktur und das gesamtwirtschaftliche Wachstum;
- die Entwertung langfristig angelegter Investitionen, die auf den Aufbau bzw. die Kapazitätserweiterung des Exportsektors ausgerichtet waren, der durch das Abkommen betroffen ist. Derartige Fehlinvestitionen sind insbesondere für Entwicklungsländer problematisch, da Kapital aufgrund seiner relativen Knappheit in diesen Ländern mit hohen Nutzungskosten belastet ist;
- der Anstieg der Grenzkosten, da die Produktion mit einer zusätzlichen Unsicherheit, dem externen Politikrisiko, behaftet ist. Damit sinkt die Wettbewerbsfähigkeit des Exportsektors;
- eine weitere Erhöhung des in vielen Entwicklungsländern ohnehin schon kritischen Außenhandelsdefizits mit den entsprechenden Folgen auf die Währungsstabilität und die Verschuldung in der Dritten Welt.

Selbstbeschränkungsabkommen müssen somit als ein Instrument angesehen werden, das die exportorientierten Entwicklungsstrategien der betroffenen Länder zunichte machen kann, mit der Folge einer Verringerung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums. Mit dieser Form der Protektion zeigt die Gemeinschaft ihre ambivalente Haltung gegenüber der Dritten Welt. Zum einen fordert die EG die Entwicklungsländer auf, sich aktiver am Welthandel zu beteiligen, und unterstützt diese Bemühungen durch eine Reihe von Handelszugeständnissen. Gleichzeitig aber diskriminiert die Gemeinschaft mit ihren Selbstbeschränkungsabkommen die Länder, die nachweislich eine aktive Politik der Exportförderung betrieben haben.

Gleichartige Maßnahmen

Die Anwendung nicht-tarifärer Handelshemmnisse seitens der EG beschränkt sich jedoch nicht allein auf

[11] Vgl. A. Basler: Auswirkungen einer möglichen EG-Importsubstitution bei Futtermitteln auf die Entwicklungsländer, in: Landbauforschung Völkenrode, 1987 (37. Jg.), Heft 3, S. 164-174.

Selbstbeschränkungsabkommen. Alternative Maßnahmen, die ebenfalls darauf abzielen, die offenen Flanken der EG-Getreidemarktordnung bzw. anderer EG-Marktordnungen zu schließen, haben für Drittländer die gleichen negativen Auswirkungen, da sie stets darauf hinauslaufen, die Exportchancen dieser Länder zu verringern. Hierzu gehörten in der Vergangenheit insbesondere Beihilfen für die Erzeugung bzw. Verarbeitung von Hülsenfrüchten und Ölsaaten, aber auch für die Verfütterung von Magermilchpulver. Der verstärkte Einsatz dieser Produkte im EG-Futtermittelsektor hat jedoch nicht allein zu einer relativen Verringerung der Futtermittelimporte geführt, sondern darüber hinaus die Verdrängung des inländisch erzeugten Getreides aus dem Futtertrog beschleunigt. Allein 1987/88 sank die Verwendung von Getreide im EG-Futtermittelsektor um 5 % und führte damit zu einer nachfrageseitigen Verschärfung der Überschußprobleme auf diesem Markt.

Verständlicherweise sucht die Gemeinschaft derzeit fieberhaft nach Alternativen, die sowohl eine wirkungsvolle Begrenzung der Substitutenimporte ermöglichen als auch den Absatz inländisch erzeugten Getreides sicherstellen. In diesem Zusammenhang hat in jüngster Zeit der Vorschlag zur Einführung einer Fettsteuer, ebenso wie die Forderung nach einer Beimischungsprämie für Getreide, an Bedeutung gewonnen. Angesichts der auf dem Brüsseler Gipfel beschlossenen „Disziplin" zur Begrenzung der Produktion von Überschußerzeugnissen wird das Recht abgeleitet, derartige protektionistische Maßnahmen zu realisieren. Dabei beschränken sich diese Kompensationsforderungen keineswegs auf den engen Bereich des Futtermittelsektors. Vielmehr umfassen sie die verstärkte Förderung sämtlicher defizitärer Produktionsbereiche in der EG ebenso wie die Beschränkung der gegenwärtig präferierten Einfuhren von harten Marktordnungsprodukten (z. B. Neuseelandbutter).

Alle hier angesprochenen Maßnahmen zur Schließung der offenen Flanken haben trotz ihrer unterschiedlichen Ansatzpunkte das gemeinsame Ziel, die Importe in die EG durch eine Binnenerzeugung zu substituieren.

Negative Auswirkungen

Eine Fortführung bzw. Ausweitung dieser Politikstrategie hat weitreichende negative Auswirkungen auf den Weltagrarhandel:

□ So führt die Politik der Importsubstitution zu einem Absenken der Weltmarktpreise für die in der EG defizitären Produktionsbereiche. Mit dieser weiteren Verzerrung des internationalen Agrarhandels werden die gegenwärtigen weltweiten Liberalisierungsbemühungen konterkariert.

□ Die Anhebung der nicht-tarifären Handelshemmnisse führt zu einer Reduktion der Exporterlöse in Drittländern mit allen sich hieraus ergebenden negativen Effekten auf die Beschäftigung, das Wachstum und die Außenbilanz der betroffenen Länder.

□ Gleichzeitig erhöht die Gemeinschaft durch diese Politik die Unsicherheit auf den Weltagrarmärkten. Die USA werden ebenso wie andere große Agrarexporteure auf den „neuen Protektionismus" der EG mit geeigneten Retorsionsmaßnahmen reagieren. Damit erhöht sich die Gefahr eines weltweiten Handelskrieges und einer weiteren von Menschen provozierten Nahrungsmittelkrise[12].

Die Hauptbetroffenen dieser Politik sind ganz offensichtlich die Menschen in der Dritten Welt. Vor allem im Bereich der Futtermittel hätte eine Importsubstitution der EG nachhaltige Rückwirkungen auf die armen Regionen dieser Welt. Der Grund hierfür ist zum einen, daß auf die Entwicklungsländer mit etwa 55 % ein bedeutender Anteil an den EG-Futtermittelimporten entfällt. Eine EG-Importsubstitution bei Futtermitteln würde somit die Erlöse der Entwicklungsländer aus dem Export von Ölkuchenschroten, Tapioka und anderen Getreidesubstituten stark verringern. Da diese Exporterlöse in einigen Entwicklungsländern ein bedeutendes Gewicht in der Devisenbilanz einnehmen, ergeben sich hieraus weitreichende negative Auswirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft dieser Länder.

Auf der anderen Seite gefährdet die politisch erzwungene Verringerung der Futtermittelimporte die Rentabilität der Produktionszweige, wo Futtermittel als Abfallprodukt anfallen (Getreide, Ölsaaten, Zucker). Der weitere Ausbau der Verarbeitungsindustrien für Agrarprodukte, der in vielen Entwicklungsländern ein erster und wichtiger Ansatz für eine Industrialisierung ist, wird damit zunichte gemacht[13].

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Agrarreformbemühungen der EG keine nachhaltige Produktionsdrosselung erkennen lassen und zunehmend auf eine Importsubstitution ausgerichtet sind. Damit werden bestehende Handelsverzerrungen lediglich auf andere Märkte verlagert sowie mit neuen Instrumenten durchgesetzt. Potentiell weltmarktentlastende Wirkungen werden deshalb voraussichtlich durch den Aufbau neuer Protektionsbereiche überkompensiert.

---

[12] Vgl. U. Koester, A. Valdes: Reform of the CAP: Impact on the Third World, in: Food Policy, Jg. 9 (1984), S. 94-98.

[13] Vgl. A. Basler, a.a.O., S. 174.