ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

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

von Cramon-Taubadel, Stephan; Thiele, Holger

Article — Digitized Version

EU-Landwirtschaft: Abbau des Schutzes vor Wechselkursänderungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: von Cramon-Taubadel, Stephan; Thiele, Holger (1994) : EU-Landwirtschaft: Abbau des Schutzes vor Wechselkursänderungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 8, pp. 409-415

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/137155

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

Stephan von Cramon-Taubadel, Holger Thiele*

EU-Landwirtschaft: Abbau des Schutzes vor Wechselkursänderungen

Der Schutz des Gemeinsamen Agrarmarktes der EU vor Wechselkursänderungen durch das Agrimonetäre System war in der Vergangenheit mit schwerwiegenden Nachteilen wie intransparenten Regelungen, volkswirtschaftlichen Verlusten und der Benachteiligung anderer Sektoren verbunden. Wird die 1993 umgesetzte Reform dieses Systems in Verbindung mit der Bandbreitenerweiterung im EWS und den im Rahmen des GATT erzielten Ergebnissen zu einer effizienteren Agrarpolitik führen?

Im Gegensatz zu anderen Sektoren wurde die Landwirtschaft der EU seit Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik vor Wechselkursänderungen und deren Wirkungen durch spezielle Eingriffe – das sogenannte Agrimonetäre System – geschützt. Ausgelöst durch den EU-Binnenmarkt und die Währungsturbulenzen im EWS wurde das Agrimonetäre System reformiert. Durch diese Reform ist der einseitige Schutz zugunsten der Landwirtschaft reduziert worden, so daß Ereignisse und Hintergründe auf den Devisenmärkten auch für landwirtschaftliche Produzenten eine zunehmende Bedeutung gewinnen. Unsicher ist aber, inwieweit Verzerrungen gegenüber anderen Sektoren der Volkswirtschaft durch diese Reform insgesamt verringert werden.

Auch die Kursentwicklungen internationaler Währungen wie des US-Dollars haben stets das Geschehen auf den Agrarmärkten der EU beeinflußt. Durch die Regelungen des neuen GATT-Abschlusses wird der US-Dollar wahrscheinlich bedeutender für Politikmaßnahmen, die den Schutz der europäischen Landwirtschaft aufrechterhalten sollen. Auch hier ist unklar, ob Ineffizienzen verringert werden. Wahrscheinlich ist, daß die Agrarpolitiker der EU auf diesen verstärkten Einfluß des US-Dollars mit neuen Eingriffen reagieren werden.

Im folgenden Beitrag wird der zunehmende Einfluß von Wechselkursänderungen innerhalb und außerhalb der EU auf die Landwirtschaft der Union dargestellt und im Hinblick auf deren Implikationen diskutiert. Abschließend wird erörtert, ob der Abbau des besonderen Schutzes des landwirtschaftlichen Sektors vor Wechselkursänderungen mit einer erhöhten gesamtwirtschaftlichen Effizienz einhergeht.

Bisherige Sonderrolle der Landwirtschaft

Das Agrimonetäre System hat eine lange und äußerst komplizierte Geschichte. Für die Umrechnung der im Agrarbereich der EU geltenden gemeinsamen ECU-Marktordnungspreise in die jeweiligen nationalen Währungen werden spezielle, nur für die Landwirtschaft gültige Wechselkurse angewandt. Diese sogenannten Grünen Kurse sind als Grundstein des Agrimonetären Systems anzusehen. Wenn beispielsweise die D-Mark in der Vergangenheit aufwertete, konnten Agrarpreissenkungen in D-Mark dadurch verhindert werden, daß weiterhin der alte DM-Wechselkurs als Grüner Kurs für landwirtschaftliche Zwecke angewendet wurde. Als Folge der Grünen Kurse gab es keine gemeinsamen Agrarpreise in der EG, sondern je nach Mitgliedsland unterschiedliche Agrarpreisniveaus. Um solche Unterschiede aufrechtzuerhalten, mußten Steuern und Subventionen – die sogenannten Währungsausgleichsbeträge –, die den Agrarhandel zwischen den Mitgliedern der EU betrafen, eingeführt werden. In den siebziger Jahren waren diese Währungsausgleichsbeträge zeitweise sehr groß; zwischen Aufwertungsländern, wie der Bundesrepublik, und Abwertungsländern, wie Großbritannien, herrschten Preisunterschiede bis zu 50%.

Dieses System gewährte der Landwirtschaft zwar einen Schutz, vor allem gegen aufwertungsbedingte Preissenkungen, dieser Schutz war aber nur kurzfristig. Aufgrund von Vereinbarungen zwischen den Mitgliedsländ-

Dr. Stephan von Cramon-Taubadel, 32 (z.Zt. Universidad Politecnica Madrid, Spanien), und Holger Thiele, 31, Dipl.-Ing. agr, sind wissenschaftliche Mitarbeiter des Lehrstuhls Marktlehre am Institut für Agrarökonomie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

* Für die Unterstützung und hilfreichen Kommentare bedanken wir uns bei Herrn Prof. Dr. U. Koester.

dern mußten langfristig die Abstände zwischen Grünem Kurs und Wechselkurs – in der Regel anhand des EWS-Leitkurses gemessen – abgebaut werden. Mit anderen Worten, die Bundesrepublik konnte Agrarpreissenkungen durch Akkumulation von Währungsausgleichsbeträgen vorübergehend verhindern, langfristig mußten diese Beträge aber abgebaut und die deutschen Agrarpreise gesenkt werden. Um Landwirten in Aufwertungsländern einen längerfristigen Schutz zu gewähren, wurde 1984 das sogenannte Switch-over-System eingeführt.

Hauptmerkmal des Switch-over-Systems ist die effektive Bindung der offiziellen Marktordnungspreise in ECU an die Entwicklung der D-Mark. Seit 1984 führen DM-Aufwertungen nicht zu einem größeren Unterschied zwischen Wechselkurs und Grünem Kurs der D-Mark, und damit auch nicht zur Entstehung neuer Währungsausgleichsbeträge für die Bundesrepublik, sondern zu einer automatischen – wenn auch durch komplizierte Rechnungen versteckte – Steigerung der offiziellen Marktordnungspreise in ECU. Dadurch, daß nach Einführung des Switch-over-Systems keine neuen Währungsausgleichsbeträge für die Bundesrepublik entstehen konnten, wurde verhindert, daß das Agrarpreisniveau in der Bundesrepublik auch langfristig aufgrund von DM-Aufwertungen gesenkt werden mußte. Gleichzeitig erhöhte dieses System aber das Potential für Agrarpreissteigerungen in den anderen EU-Mitgliedsländern.

Im Laufe der achtziger Jahre wurden die Wechselkurse der wichtigen EU-Währungen zunehmend stabil. EWS-Leitkursänderungen wurden immer seltener, was den Plänen zur Schaffung einer Währungsunion erneuten Auftrieb gab. Die zunehmende Wechselkursstabilität führte auch zu einer ruhigen Phase für das Agrimonetäre System. Da neue Währungsausgleichsbeträge in der Regel nur aus Leitkursänderungen entstanden, diese aber relativ selten wurden, konnte man sich in dieser Zeit hauptsächlich mit dem Abbau bestehender Währungsausgleichsbeträge beschäftigen. Anfang der neunziger Jahre waren die Währungsausgleichsbeträge fast aller Mitgliedsländer auf Null reduziert worden, und ein baldiges Ende des Agrimonetären Systems wurde prognostiziert. Eine Reform des Systems war bis Ende 1992 ohnehin notwendig, da mit dem Wegfall der Grenzkontrollen innerhalb der EU im Rahmen des Binnenmarktes der Einsatz von Währungsausgleichsbeträgen nicht länger möglich gewesen wäre.

Reform des Agrimonetären Systems

Anfang 1993 wurde folglich eine grundlegende Reform des Agrimonetären Systems durchgeführt. Das Hauptmerkmal dieser Reform ist ein Mechanismus, der zu automatischen Anpassungen der Grünen Paritäten als Folge von Wechselkursänderungen führt. Dieser Mechanismus ist kompliziert; grundsätzlich muß der Grüne Kurs eines Landes angepaßt werden, wenn der Abstand zwischen Wechselkurs und Grünem Kurs über 10 Tage hinweg einen Durchschnittswert von 2% überschreitet. Auf diese Weise soll verhindert werden, daß neue Währungsausgleichsbeträge notwendig werden, da davon ausgegangen wurde, daß Abstände unter 2% keine nennenswerten Handelsströme auslösen. Zudem wurde das Switch-over-System geschwächt: Jede durch das Switch-over-System bedingte Erhöhung der offiziellen Marktordnungspreise in ECU muß innerhalb eines Jahres durch eine 25%ige Senkung am Anfang des folgenden Marktordnungsjahres teilweise rückgängig gemacht werden.

Die Verantwortlichen in der EU sind bei der Formulierung dieser Reform davon ausgegangen, daß die Währungsstabilität der letzten Jahre weiterhin bestehen würde, obwohl schon Mitte 1992 größere Spekulationswellen auf den Devisenmärkten erkennbar waren. Zunehmende Wechselkursschwankungen gekoppelt mit dem neuen automatischen Anpassungsmechanismus führten zu ständigen Veränderungen der Grünen Kurse und damit der Agrarpreise in den Mitgliedsländern der EU. Auf diese Weise wurden in den ersten fünf Monaten des Jahres 1993 beispielsweise 16 Änderungen der Grünen Paritäten und damit der Agrarpreise in der EU ausgelöst[1].

Anfang August 1993 erhöhten die Finanzminister und Notenbankchefs der EU die Schwankungsbandbreiten der EWS-Währungen von ±2% bzw. 6% auf ±15%. Obwohl das EWS formal beibehalten wurde, bedeutet diese Erweiterung der Bandbreiten, daß die EU-Währungen zumindest mittelfristig frei floaten. Diese Änderung hatte im Zusammenhang mit der Anfang 1993 eingeführten Reform des Agrimonetären Systems deutliche Folgen für die Agrarpreise in der Bundesrepublik. Deutschlands Grüner Kurs muß seit der Reform automatisch angepaßt werden, wenn der Abstand zwischen DM-Wechselkurs und Grünem Kurs in einem Referenzzeitraum 2% überschreitet. Solange ein EWS mit schmalen Bandbreiten herrschte, schwankte die D-Mark auf den Devisenmärkten nur geringfügig, und der Abstand zwischen Wechselkurs und Grüner Parität blieb klein. Jetzt werden aber größere Fluktuationen, die den automatischen Anpassungsmechanismus der Grünen Kurse und damit Agrarpreisänderungen in Deutschland auslösen müßten, möglich.

Aus Sicht der deutschen Landwirtschaft ist die effektive Außerkraftsetzung des abgeschwächten Switch-

[1] Vgl. Agra Europe London, Nr. 1543 vom 21. 5. 1993; Nr. 1544 vom 28. 5. 1993; Nr. 1545 vom 4. 6. 1993.

over-Systems aufgrund der neuen Bandbreiten im Rahmen des EWS noch gravierender. Die durch das Switch-over-System bedingte automatische Erhöhung des ECU-Agrarpreisniveaus als Folge einer DM-Aufwertung wird nur durch Leitkursänderungen aktiviert. Da die D-Mark jetzt bis zu 15% aufwerten könnte, ohne eine Leitkursänderung hervorzurufen, sind aufgrund des neuen Agrimonetären Systems mit automatischer Anpassung der Grünen Kurse zweistellige Senkungsraten der Marktordnungspreise in D-Mark, die nicht vom Switch-over-System aufgefangen werden, vorstellbar. Natürlich löste diese Gefahr der Agrarpreissenkungen sofort Protest seitens der Bundesrepublik aus. Deutsche Agrarpolitiker argumentierten, daß das EWS kein offizieller Bestandteil der EU, sondern lediglich eine Vereinbarung zwischen den Notenbankchefs der Mitgliedsländer ist. Folglich könne nicht akzeptiert werden, daß ein zentrales Element der Gemeinsamen Agrarpolitik – der Schutz der Landwirtschaft gegen währungsbedingte Preissenkungen – durch eine Entscheidung im Rahmen des EWS ohne Mitwirkung der Agrarminister vernichtet werde. Deshalb fordern Deutschland und die Niederlande eine Änderung des Switch-over-Mechanismus, die dazu führen würde, daß dieser auch bei Wechselkursaufwertungen ohne Leitkursänderungen ausgelöst würde.

Die EG-Kommission, die mit der Reform des Agrimonetären Systems zu Beginn des Jahres 1993 das Switch-over-System ohnehin abschaffen wollte, sowie einige Mitgliedsländer wie beispielsweise Großbritannien sind entschieden gegen eine solche Reaktivierung des Switch-over-Systems. Dennoch führte der Druck von deutscher und niederländischer Seite Mitte September 1993 dazu, daß der automatische Anpassungsmechanismus für die Grünen Kurse vorübergehend außer Kraft gesetzt wurde. Somit konnten Aufwertungen der Grünen Kurse der D-Mark und des Guldens und die damit verbundenen Agrarpreissenkungen vermieden werden. Ende Dezember 1993 wurde schließlich der Anpassungsmechanismus wieder in Kraft gesetzt und modifiziert, indem ein Abstand von maximal 5% zwischen dem schwächsten und dem stärksten Grünen Kurs eingeführt wurde. Zukünftig kann damit ein 4,5%iger Abstand zwischen Wechselkurs und Grünem Kurs in einem Aufwertungsland wie Deutschland aufrechterhalten werden, wenn alle Abwertungsländer ihre entsprechenden Abstände auf 0,5% reduzieren würden. Zwar ist eine Überprüfung der Reform des Agrimonetären Systems von 1993 am Ende des Jahres 1994 vorgesehen; es ist aber zu erwarten, daß – wie bisher – Ad-hoc-Maßnahmen gegenüber grundlegenden Lösungen der gegenwärtigen Probleme vorgezogen werden.

Veränderte Wettbewerbsstellung

Sind diese neuesten Änderungen des Agrimonetären Systems und seiner Rahmenbedingungen aus Sicht der deutschen Landwirtschaft notwendigerweise als negativ zu betrachten? Da sich die Entwicklung der landwirtschaftlichen Kaufkraft aus mehreren Faktoren – darunter Produktpreise, Preise für importierte sowie einheimische Vorleistungen und Lebenshaltungskosten – zusammensetzt, erhalten die Landwirte in der Bundesrepublik teilweise deutliche Vorteile aus DM-Aufwertungen. Importierte Vorleistungsgüter wie Futtermittel, Düngemittel und Kraftstoffe werden durch eine Aufwertung billiger, bzw. ihre Preise steigen weniger stark als in Ländern mit schwächeren Währungen.

Obwohl a priori nicht erwartet werden kann, daß Wechselkursentwicklungen in der EU ausgerechnet die relative landwirtschaftliche Kaufkraft in den Mitgliedsländern konstant halten werden, ist a priori aber auch nicht klar, daß deutsche Landwirte durch DM-Aufwertungen im Vergleich zu ihrer Konkurrenz in der EU unbedingt schlechter gestellt werden. Es ist ohnehin abwegig, in diesem Zusammenhang von *der* deutschen Landwirtschaft zu sprechen, da unterschiedliche Input- und Outputkombinationen je nach Betriebstyp zu sehr unterschiedlichen Kaufkraftentwicklungen innerhalb des Sektors führen.

Selbst wenn empirisch nachgewiesen werden könnte, daß die deutsche Landwirtschaft durch Wechselkursentwicklungen systematisch benachteiligt wird, muß hinterfragt werden, ob das frühere System und insbesondere das Switch-over-System geeignet waren, eine solche Verzerrung auszugleichen. Das Switch-over-System verhindert zwar Agrarpreissenkungen in der Bundesrepublik,

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis DM 135,–
ISSN 0023-3439

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

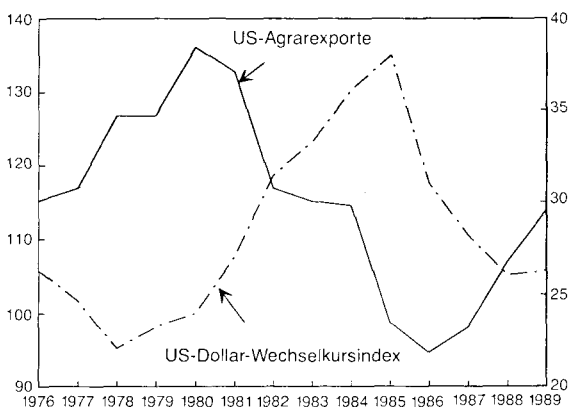
NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT BADEN-BADEN

erhöht aber durch ECU-Preissteigerungen gleichzeitig den Spielraum für Agrarpreiserhöhungen in den anderen EU-Ländern. Mit dem Switch-over-System bleiben die deutschen Agrarpreise als Folge einer DM-Leitkursaufwertung von beispielsweise 2% konstant, während sie in Frankreich um 2% steigen können; ohne Switch-over-System blieben die Preise in Frankreich konstant, während sie in der Bundesrepublik um 2% fielen. Ob die relative Wettbewerbsposition der deutschen Landwirtschaft im ersten Fall besser ist als im zweiten, ist eine empirische Frage, die für unterschiedliche Produktionsrichtungen innerhalb des Sektors differenziert beantwortet werden muß. Zugegebenermaßen wird kurzfristig der Anpassungsdruck der deutschen Landwirtschaft im Falle der DM-Preissenkungen höher sein, so daß von Agrarpolitikern eher Maßnahmen präferiert werden, die trotz Aufwertungen die Agrarpreise konstant halten oder sie sogar ansteigen lassen.

Des weiteren ist bei weitem nicht klar, wie sich die D-Mark zukünftig entwickeln wird. Es deutet einiges darauf hin, daß die D-Mark zumindest mittelfristig gegenüber einigen EU-Partnerländern und dem ECU abwerten könnte. Solche Abwertungen könnten Agrarpreissteigerungen in der Bundesrepublik verursachen. Wenn der landwirtschaftliche Berufsstand jetzt einen Ausgleich für währungsbedingte Agrarpreissenkungen fordert, kann man berechtigterweise fragen, ob Deutschlands Landwirte im Gegenzug bereit wären, im Falle einer währungsbedingten Agrarpreissteigerung die Kassen der EU wieder aufzufüllen.

Schaubild 1
Zusammenhang zwischen US-Dollar-Wechselkurs und US-Agrarexporten

Wechselkursindex (1980 = 100) Mrd. US-Dollar (Basisjahr 1980)



Quelle: M.D. Shane: Exchange Rates and U.S. Agricultural Trade, USDA ERS, Agricultural Information Bulletin Nr. 585, Washington D.C., Januar 1990.

Schließlich implizieren die Anwendungen sowohl des Switch-over-Systems als auch des gesamten Agrimonetären Systems, daß der Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Sektoren ein besonderer Schutz gegen Wechselkursänderungen zugestanden wird. Aus politischen Gründen läßt sich eine derartige Sonderstellung möglicherweise erklären. Wirtschaftspolitisch ist jedoch nicht zu begründen, daß die Auswirkungen von Wechselkursschwankungen die Landwirtschaft im besonderen Maße treffen. Jeder deutsche Produzent von handelbaren Gütern bekommt Preissenkungen als Folge von DM-Aufwertungen zu spüren. Durch den Schutz des Agrimonetären Systems und des Switch-over-Systems wird verhindert, daß sich der landwirtschaftliche Sektor wie andere Wirtschaftsbereiche den neuen Rahmenbedingungen durch eine Wechselkursänderung anpassen muß. Aufwertungen müssen demnach ceteris paribus höher ausfallen, als dies bei Einbeziehung des Agrarsektors der Fall wäre, mit der Folge, daß andere Sektoren innerhalb der Bundesrepublik einem höheren Anpassungsdruck ausgesetzt werden. Es gibt aber Maßnahmen, wie beispielsweise die Einführung von bisher in der Bundesrepublik untersagten Warenterminmärkten[2], mit deren Anwendung die Folgen von Wechselkursänderungen für die Landwirtschaft marktkonformer abgemildert werden könnten.

US-Dollar und Weltagrarmarkt

Da die EU der größte Agrarimporteur und gleichzeitig der zweitgrößte Agrarexporteur der Welt ist, sind nicht nur die oben erläuterten internen Währungsfragen für die EU von Bedeutung. Insbesondere der Wert des US-Dollars hat, nicht zuletzt wegen der Bedeutung der USA für den Weltagrarhandel, weitreichende Auswirkungen auf die Gestaltung der Agrarpolitik in der EU. Es deutet vieles darauf hin, daß der US-Dollar zunehmenden Einfluß gewinnt.

Als Folge von Wechselkursschwankungen des US-Dollars werden auf dem Weltmarkt Preise und gehandelte Mengen beeinflußt. Wie sich die Reaktionen der Importländer auf Ab- und Aufwertungen des US-Dollars auswirken, ist in Schaubild 1 zu sehen. In diesem Schaubild wird für die Jahre 1976 bis 1989 die Entwicklung des US-Dollars, gemessen an einem Index, der die Beziehung des US-Dollars zum gewichteten Durchschnitt der Währungen der wichtigsten Agrarimportländer erfaßt, dem Volumen der US-Agrarexporte gegenübergestellt. Die starke Aufwertung des US-Dollars zwischen 1978 und 1985 hat

[2] Vgl. E. Musfeldt, E. Treyer: Notwendigkeit und Schaffung einer deutschen Terminbörse für Agrarprodukte. Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten unter der Leitung von Prof. Dr. E. Böckenhoff (Universität Hohenheim) und Prof. Dr. U. Koester (Universität Kiel), 1993.

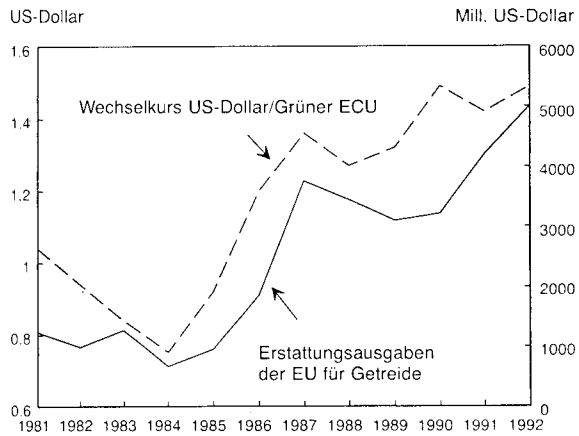
zu einem deutlichen Rückgang der US-Agrarexporte geführt; ebenso hat die Abwertung des Dollars ab dem Jahr 1985 eine Erholung dieser Exporte ausgelöst.

Begrenzte Abkopplung vom Dollareinfluß

Zunächst würde man erwarten, daß die Landwirte in der EU von den höheren Exportpreisen und -mengen profitieren, die ein starker US-Dollar im Rest der Welt auslöst – und umgekehrt unter einem schwachen US-Dollar leiden. Die Realität ist jedoch etwas anders, weil die meisten Agrarmärkte in der EU von den entsprechenden Weltmärkten weitgehend abgekoppelt sind. Steigen beispielsweise die EU-Exportpreise für Getreide aufgrund einer Aufwertung des US-Dollars, ändert sich auf dem Getreidemarkt innerhalb der EU zunächst nichts, denn der Interventionspreis, der die Erzeugerpreise bestimmt, wird von dem Exportpreis nicht betroffen. Der starke US-Dollar hat lediglich zur Folge, daß der Abstand zwischen künstlich gestützten EU-Preisen einerseits und Weltmarktpreisen andererseits kleiner wird.

Um Agrarexporte zu ermöglichen, wird dieser Abstand in der EU mit Exporterstattungen überbrückt. Somit wird in erster Linie das Budget der EU von einer Aufwertung des US-Dollars betroffen, denn ein starker US-Dollar bedeutet höhere Exportpreise für die EU und damit die Möglichkeit, Agrarprodukte mit weniger Erstattung zu exportieren. Dieser Zusammenhang zwischen der Stärke des US-Dollars und den Exporterstattungsausgaben der EU wird in Schaubild 2 am Beispiel des Getreidemarktes verdeutlicht. Zu Beginn der achtziger Jahre führte die Aufwertung des US-Dollars gegenüber dem ECU zu einem leichten Rückgang der Erstattungsausgaben für Getreide[3]. Seit Mitte der achtziger Jahre hat der US-Dollar aber gegenüber dem ECU abgewertet, und damit sind die Erstattungsausgaben gestiegen.

Schaubild 2
Zusammenhang zwischen US-Dollar-Wechselkurs und Exporterstattungsausgaben der EU



Quelle: Kommission der EG: Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, verschiedene Ausgaben; Deutsche Bundesbank: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Reihe 5: Die Währungen der Welt, verschiedene Ausgaben; eigene Berechnungen.

Die Entwicklung des US-Dollars hat aufgrund der Gemeinsamen Agrarpolitik also zunächst keine direkten Auswirkungen auf die Landwirte der EU. Beim genaueren Betrachten gibt es aber dennoch deutliche Beziehungen zwischen der Stärke des US-Dollars und dem Erzeugerpreisniveau in der EU. Zum einen belastet ein anhaltend schwacher US-Dollar das Budget der EU und erhöht damit den Reformdruck innerhalb der Gemeinschaft. So hat die durch die Stärke des US-Dollars Anfang der achtziger Jahre bedingte Entlastung des EU-Budgets vermutlich eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik hinausgeschoben. Ebenso hat die ab Mitte der achtziger Jahre zu beobachtende Schwäche des US-Dollars den Agrarreformprozeß in der EU forciert.

Zum zweiten hat sich die EU nicht von allen Weltmärkten abkoppeln können. Die EU importiert große Mengen von Ölsaaten wie Sojabohnen und Futtermittel wie Tapioka, Corn-Gluten-Feed und Sojaschrot. Aufgrund einer Verpflichtung im Rahmen des GATT dürfen diese Importe nur mit sehr geringen Zöllen belastet werden. Ein Großteil dieser Produkte stammt aus den USA und wird als Folge einer Aufwertung des US-Dollars aus Sicht der EU teurer. Die Veredelungswirtschaft sieht sich daher aufgrund eines starken US-Dollars mit höheren Futtermittelkosten konfrontiert. Da Kuppelprodukte der Futtermittelherstellung aus Ölsaaten – wie Sojaöl – mit anderen landwirtschaftlichen Produkten – wie Butter und Olivenöl – konkurrieren, hat die Stärke des US-Dollars auch indirekte Auswirkungen auf die Märkte für diese Produkte. Abwertungen des US-Dollars führen zu billigeren Sojabohnenimporten und somit, über preisgünstigere Margarine, zu einem Druck auf die Preise für Butter und damit die Auszahlungspreise für Milch in der EU.

Die 1992 beschlossene Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und die im Dezember 1993 beendete GATT-Runde werden die Bedeutung des US-Dollars für die EU-Landwirtschaft erhöhen. Bei den Getreidearten werden die Preise im Zuge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik um etwa 30% gesenkt. In Verbindung mit der gleichzeitig beschlossenen Flächenstillegung ist da-

[3] In diesem Zusammenhang ist der US-Dollar/ECU-Wechselkurs maßgeblich, der den Einfluß des Switch-over-Systems berücksichtigt. Aufgrund der effektiven Bindung des ECU an die D-Mark seit 1984 ist der ECU für landwirtschaftliche Produkte – der sogenannte Grüne ECU – um etwa 21% stärker als der allgemeine ECU für alle Sektoren.

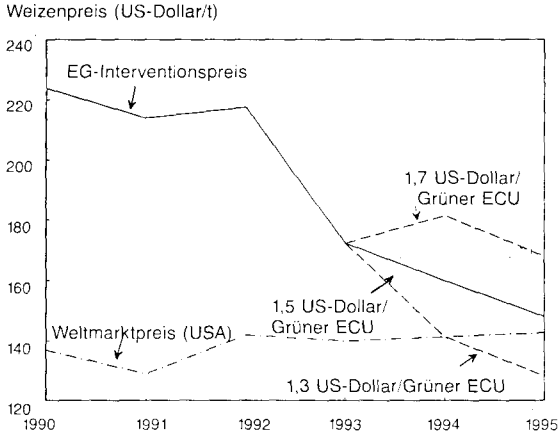
durch ein Rückgang der Getreideerzeugung und eine Reduzierung des Abstands zwischen inländischen Preisen und Weltmarktpreisen für Getreide zu erwarten. Diese Änderungen werden voraussichtlich die Exporterstattungsausgaben der EU drastisch verringern, mit der Folge, daß der US-Dollar zunächst scheinbar an Bedeutung verliert.

Gleichzeitig enthält der GATT-Abschluß jedoch einige Komponenten, die den Einfluß des US-Dollars auf die Landwirtschaft in der EU verstärken. Zum einen sieht der GATT-Abschluß schrittweise Kürzungen der mit Erstattungen subventionierten Exportmengen (21%) sowie der Exporterstattungsausgaben (36%) vor. Diese Kürzungen werden die einzelnen Agrarexportprodukte der EU unterschiedlich treffen. Um sich an diesen Kompromiß zu halten, muß die EU beispielsweise ihre subventionierten Getreideexporte von zur Zeit etwa 32 Mill. bis zum Jahre 2000 auf 23,5 Mill. Tonnen reduzieren und die dabei entstehenden Exporterstattungsausgaben von etwa 4 Mrd. auf 1,7 Mrd. ECU abbauen[4].

Dirigistische Eingriffe

Ob diese Restriktionen wirksam werden, hängt unter anderem von der zukünftigen Entwicklung des US-Dollars ab. In Schaubild 3 wird die Entwicklung des EU-Interventionspreises für Weizen bis 1995 unter verschiedenen Annahmen bezüglich des Wertes des US-Dollars mit der voraussichtlichen Entwicklung der Weltmarktpreise für Weizen verglichen. Zur Zeit herrscht ein Weltmarktpreis von etwa 140 US-Dollar pro Tonne und ein Wechselkurs von etwa 1,4 bis 1,5 US-Dollar/ECU[5]. Bleiben Weltmarktpreis und Wechselkurs annähernd konstant, wird der Abstand zwischen EU-Preis und Weltmarktpreis bereits 1995 sehr gering. Unter diesen Umständen wird die EU ihre Weizenexporte zwar noch subventionieren müssen; die Exporterstattung pro Tonne Weizen wird aber sehr gering ausfallen.

Schaubild 3
Der Einfluß des US-Dollar-Wechselkurses auf den Weizenmarkt der EU



Quelle: A. Toepfer: Die Getreidemarktordnung der EG, verschiedene Ausgaben; USDA Economic Research Service: Grain Market Situation and Outlook, verschiedene Ausgaben; Deutsche Bundesbank: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Reihe 5: Die Währungen der Welt, verschiedene Ausgaben; eigene Berechnungen.

Im Falle einer Erhöhung des Wechselkurses durch Abwertung des Dollars (beispielsweise um 15% auf circa 1,7 US-Dollar/ECU) wird die EU dagegen Exporterstattungen von etwa 15 ECU pro Tonne zahlen müssen; bei größeren Abwertungen oder einer Senkung der Weltmarktpreise ergeben sich noch höhere Erstattungen. In diesen Fällen könnte die im GATT-Abschluß enthaltene Begrenzung der subventionierten Mengen binden. Ab einer bestimmten Menge von etwa 19 Mill. Tonnen 1995 – und 13,4 Mill. Tonnen im Jahre 2000 – dürfte die EU keine subventionierten Weizenexporte mehr tätigen. Die EU könnte in diesem Fall möglicherweise versuchen, durch Quoten, Erhöhungen der Flächenstillegung oder andere restriktive Maßnahmen ihren Exportüberschuß auf die vorgegebene Menge zu reduzieren. Andernfalls müßten einige Exporte ohne Erstattung getätigt werden. Dies würde Druck auf die Marktpreise in der EU ausüben und erhebliche Probleme bei der Verteilung der begrenzten Exportsubventionsausgaben unter den Mitgliedsländern der EU erzeugen.

Schaubild 3 zeigt auch, was sich für den EU-Weizenmarkt ergeben würde, wenn der US-Dollar um etwa 15% gegenüber dem Grünen ECU aufwerten würde. Nach einer solchen Aufwertung würde der EU-Interventionspreis sogar unter dem zur Zeit gültigen Weltmarktpreis liegen. Die EU würde keine Exporterstattungen bei Weizen benötigen und dürfte unbegrenzt Weizen exportieren.

Die Agrarminister der EU hoffen natürlich, daß die 1992 beschlossene Reform die Getreideüberschüsse der Gemeinschaft so reduzieren wird, daß es unabhängig vom Wechselkurs des US-Dollars zu keinem Konflikt mit den GATT-Bestimmungen kommt. Es spricht aber vieles dafür, daß die ersten Prognosen des Überschußabbaus bei Getreide übertrieben optimistisch waren. Des weiteren trifft der GATT-Abschluß sämtliche subventionierten

[4] Der Abbau der Exporterstattungsausgaben von 4 Mrd. ECU (1991/92) auf 1,7 Mrd. ECU (2000) ist größer als 36%, da die Ausgaben seit der Basisperiode 1986-1990 von circa 2,7 auf 4 Mrd. ECU gestiegen sind. Ähnliches gilt bei Reduzierung der subventionierten Exportmengen, da seit der Basisperiode 1986-1990 eine Steigerung um circa 3 Mill. t bis 1991/92 erfolgte.

[5] Zum Wert der Grünen ECU gegenüber der allgemeinen ECU vgl. Fußnote 3.

Agrarexporte der EU. Die EU muß weiterhin große Zukker-, Milch- und Rindfleischüberschüsse mit sehr hohen Erstattungen auf den Weltmärkten unterbringen. Bei diesen Produkten – und anderen, wie zum Beispiel Schweine- und Geflügelfleisch – ergibt sich eine ähnliche Situation wie in Schaubild 3, aber ohne die reformbedingte Senkung des Interventionspreises ab 1992. Daher sind Konflikte mit dem GATT, die auch deutlich vom Wert des US-Dollars abhängen werden, vorprogrammiert[6]. Daraus zu erwartende, zunehmend dirigistische Eingriffe im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, wie z.B. Quotierungen, mit möglicherweise deutlich ansteigender Differenzierung nach Regionen und Produkten, können dazu führen, daß die Interessenkonflikte innerhalb der EU weiter zunehmen.

Schlußfolgerungen und Ausblick

Ereignisse auf den Devisenmärkten beeinflussen das Niveau und die Stabilität von Agrarpreisen, weil die Landwirtschaft international handelbare Güter produziert und verbraucht. Allerdings waren die Agrarpolitiker in der EU seit der Gründung der Gemeinsamen Agrarpolitik bemüht, den landwirtschaftlichen Sektor vor wechselkursinduzierten Preisänderungen zu schützen.

Eine grundlegende Liberalisierung des Agrimonetären Systems wurde von Wirtschaftswissenschaftlern oft gefordert, ist aber von Agrarpolitikern in der EU kaum zu erwarten. Schritte in Richtung einer Liberalisierung sind in der Vergangenheit in der Regel von Ereignissen außerhalb des Agrarsektors – wie die Vollendung des Binnenmarktes oder die Erweiterung der EWS-Bandbreiten – forciert worden. Weitere Schritte werden zukünftig erleichtert, da die letzte Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik auf einigen wichtigen Märkten die Bedeutung der Marktordnungspreise, an die das Agrimonetäre System anknüpft, für die Erzeugerpreisbildung reduziert hat.

Mit der Reduktion staatlicher Preisstützung ist jedoch eine erhöhte direkte Abhängigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise von Wechselkursänderungen verbunden. Deshalb ist zu erwarten, daß die Agrarpolitiker der EU nach Ersatz für den abgebauten agrimonetären Schutz suchen werden. Die agrimonetäre Reform von 1993 sieht beispielsweise vor, daß Landwirte durch Direktzahlungen, die nicht an die gegenwärtige Produktion gebunden sind, für wechselkursbedingte Einkommenseinbußen nachträglich kompensiert werden sollen. Laut Vorgaben sollen diese Zahlungen zeitlich begrenzt sein. In der Vergangenheit erwiesen sich jedoch ähnliche Maßnahmen als äußerst langfristig: Deutsche Landwirte erhalten heutzutage immer noch Kompensationszahlungen, die 1984 im Zusammenhang mit der Einführung des Switch-over-Systems „zeitlich begrenzt" eingeführt wurden. Daher ist zu befürchten, daß das alte Agrimonetäre System durch ein neues, welches auch verzerrend wirkt, ersetzt wird.

Aber nicht nur innereuropäische Wechselkursänderungen sind zukünftig für den landwirtschaftlichen Sektor der EU von zunehmender Bedeutung. Wechselkurse gegenüber Fremdwährungen – vor allem dem US-Dollar – beeinflussen das Agrarbudget der EU und die Preise von wichtigen Vorleistungen, wie beispielsweise Futtermitteln. Dieser eher indirekte Effekt wird durch die GATT-Ergebnisse durch direkte Effekte deutlich erhöht. Wie gezeigt wurde, hängen die Folgen der im Dezember 1993 abgeschlossenen GATT-Runde für die Landwirtschaft der EU maßgeblich von dem zukünftigen Kurs des US-Dollars ab. Auch in diesem Zusammenhang kann daher von einem Abbau des Schutzes der EU-Landwirtschaft gegen gesamtwirtschaftliche Entwicklungen gesprochen werden.

Wie schon beim Agrimonetären System ist aber auch diese zunächst scheinbar positive Entwicklung nicht automatisch mit Liberalisierungstendenzen auf den Agrarmärkten verbunden. Schon zum jetzigen Zeitpunkt wird deutlich, daß eine weitere Reform der erst im Jahre 1992 beschlossenen Reform der EU-Agrarpolitik unabdingbar ist; je schwächer der US-Dollar, um so eher werden die Agrarpolitiker bei dieser neuen Reform auf restriktive Maßnahmen, wie weitere regionale Mengenbeschränkungen, zurückgreifen müssen. Paradoxerweise wird damit der GATT-Abschluß, der sicherlich zunächst die weltweiten Agrarhandelsströme teilweise entzerren wird, gleichzeitig zu einer zunehmenden Regelungsintensität in der EU-Agrarwirtschaft führen und Wohlfahrtsgewinne reduzieren.

Insgesamt betrachtet führen die Neuerungen im Agrimonetären System und die GATT-Ergebnisse vor dem Hintergrund der bisherigen Reform der EU-Agrarpolitik dazu, daß sich die Ansatzpunkte der wechselkurspolitischen Eingriffe im Agrarsektor verlagern. Die bisherigen Schutzmaßnahmen gegen Wechselkursschwankungen innerhalb und außerhalb der EU mußten in den letzten Jahren abgebaut werden. Da diese Maßnahmen äußerst verzerrend wirkten, ist ihr Abbau zunächst sicherlich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu begrüßen. Gleichzeitig ist aber zu befürchten, daß die agrarpolitischen Entscheidungsträger neue ineffiziente Maßnahmen einführen werden.

[6] Im Rahmen des GATT-Abschlusses ist auch eine Tarifizierung des Außenschutzes beschlossen worden. In diesem Bereich haben sich die EU und die USA auf umfangreiche Schutzklauseln geeinigt, die voraussichtlich einen redundanten Außenschutz unabhängig vom Wert des US-Dollars garantieren.