

Schrader, Jörg-Volker

Working Paper — Digitized Version

EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen: Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 217

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Schrader, Jörg-Volker (1993) : EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen: Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 217, ISBN 3894560606, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47962>

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.

EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen

Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente

von Jörg-Volker Schrader

A U S D E M I N H A L T

- Die EG-Agrarreform von 1992 setzt den schon durch die Reform von 1988 eingeschlagenen Weg in eine bürokratisch reglementierte Agrarwirtschaft fort. Den Landwirten wird die Freiheit zu unternehmerischer Entscheidung mit großzügigen, flächen- und tierbezogenen Transfers abgekauft, die als Kompensation für begrenzte administrative Preissenkungen geleistet werden. Die Zeche zahlt der europäische Verbraucher und Steuerzahler in Form weiterhin überhöhter Agrarpreise und eines weiter kräftig expandierenden EG-Agrarhaushalts.
- Im Vergleich zu einer marktwirtschaftlichen Reform führt der tatsächlich eingeschlagene Weg zu schwerwiegenden gesamtwirtschaftlichen Einkommensverlusten. So ist eine bürokratische Produktionslenkung durch Produktionsquoten, prämierte Flächenstillegung und Extensivierungsvorschriften einer marktwirtschaftlichen Lösung mit Leistungsanreizen unterlegen. Hinzu kommen kaum übersehbare Kosten der bürokratischen Durchsetzung und Kontrolle, die auch in dem Aufbau eines "Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems" ihren Ausdruck finden, mit dessen Hilfe der "gläserne" Bauernhof Wirklichkeit wird, ohne daß Subventionsbetrug letztlich verhindert werden kann.
- Zeitlich unbefristete Kompensation von Preissenkungen durch Transferzahlungen schafft neue Vermögenstitel, die die ökonomischen Quasi-Renten aus Bodeneigentum oder Produktionsrechten festschreiben oder sogar ausweiten. Dies wird noch dadurch verstärkt, daß Extensivierung und Aufforstung prämiert werden, an sich wünschenswerte Aktivitäten, die jedoch gleichzeitig durch überhöhte Agrarpreise gebremst werden. Unter dynamischen Gesichtspunkten werden für eine Marktwirtschaft geradezu selbstzerstörerische Anreize geschaffen, indem das "rent-seeking" der Interessengruppen dauerhaft belohnt wird.
- Das Reformpaket eröffnet den Landwirten die Möglichkeit, nachwachsende Rohstoffe auf "stillgelegten" Flächen anzubauen. Da dies unbeschadet der Prämie für die "Stillelegung" in Höhe von 751 DM/ha (BRD: 1994) erlaubt ist, wird hiermit eine neue Subventionsrunde eingeläutet, denn nun wird auch noch der Anbau von Nichtnahrungsmitteln subventioniert.
- Der im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelte Kompromiß (Blair-House-Übereinkommen) wird von Frankreich erneut in Frage gestellt, obwohl die hierin enthaltenen Abmachungen über die Einschränkung der EG-Agrarexporte und Exportsubventionen kaum über die Ziele der EG-Agrarreform hinausgehen. Dieses Abkommen kann nicht als Meilenstein auf dem Wege zu einem freien Agrarhandel angesehen werden, sollte aber akzeptiert werden, da es eine Stärkung der international wettbewerbsfähigen Standorte erwarten läßt. Außerdem könnte es dazu beitragen, ein Scheitern der Uruguay-Runde abzuwenden. Den Bedenken Frankreichs sollte nicht durch ein Nachkarten begegnet werden, sondern durch das Angebot der Bundesrepublik, sofort mit dem Abbau EG-interner Wettbewerbsverzerrungen zu beginnen. Hierzu zählen neben der Unterstützung der deutschen Landwirte durch Kompensationszahlungen für Wechselkursänderungen alle Reglementierungen, die den grenzüberschreitenden Standortwettbewerb beeinträchtigen, mit dem gemeinsamen Binnenmarkt nicht vereinbar sind und vor allem Frankreich als flächenreiches Land benachteiligen.

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung.....	3
II. Das Reformpaket von 1992	3
1. Reformziele	3
2. Reformmaßnahmen.....	4
a. Pflanzliche und tierische Produkte	4
b. Flankierende Maßnahmen	5
3. Reformwirkungen	6
a. Allokation.....	6
b. Verteilung.....	9
III. EG-Agrarreform und GATT	10
1. Der Blair-House-Kompromiß.....	11
2. Auswirkungen des Kompromisses	12
IV. Bewertung	13
1. Das Referenzsystem	13
2. Zielanalyse	16
3. Ziel-Mittel-Analyse	17
a. Preis- und Kompensationsregelungen.....	17
b. Anbau von nachwachsenden Rohstoffen	19
c. Umweltbezogene Maßnahmen	20
V. Ausblick: GATT-Vereinbarungen und EG-Währungsprobleme.....	22
VI. Anhang.....	25
Literaturverzeichnis.....	34

491971

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Schrader, Jörg-Volker:

EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen: vom

Leistungseinkommen zur Quasi-Rente / von Jörg-Volker

Schrader. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. - Kiel : Inst. für

Weltwirtschaft, 1993

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 217)

ISBN 3-89456-060-6

NE: GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

D-24100 Kiel

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht

gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

I. Einführung

Als Durchbruch zu einer liberaleren Agrarpolitik wurde die EG-Agrarreform begrüßt. So wurden doch erstmals Agrarpreise gesenkt und mit "produktionsunabhängigen" Transferzahlungen kombiniert, wie sie auch manche Ökonomen seit langem gefordert haben. Wie im Rahmen dieser Arbeit gezeigt wird, hält diese positive Einschätzung einer näheren Analyse des Gesamtpakets nicht stand. Der Verabschiedung durch den EG-Ministerrat im Mai 1992 ging eine mehrjährige Diskussion voraus, die durch den sich weiter zuspitzenden Konflikt im internationalen Agrarhandel und die Aufnahme der Agrarproblematik in die Agenda der Uruguay-Runde kräftig angeheizt wurde. Die Maßnahmen beinhalten neben grundlegenden Reformen auf einigen Agrarmärkten flankierende Maßnahmen in den Bereichen Struktur- und Umweltpolitik sowie bezüglich des Anbaus nachwachsender Rohstoffe. In direktem Zusammenhang mit den Reformmaßnahmen steht auch die Implementierung eines zentralen Überwachungssystems für die Subventionsvergabe (INVEKOS).

Noch nicht abgeschlossen sind die GATT-Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde. Für den Agrarbereich scheint aber — aufgrund französischer Einsprüche — die im

November 1992 erzielte bilaterale Übereinkunft zwischen den Hauptkontrahenten, der EG und den USA, noch keine sichere Grundlage für ein multilaterales Abkommen zu sein.

Ziel dieser Arbeit ist eine gesamtwirtschaftliche Einordnung der Reformbeschlüsse und des sich abzeichnenden GATT-Kompromisses. Im Vordergrund steht dabei (1) die Analyse der Reformziele bezüglich ihrer Konsistenz und Kompatibilität mit gesamtwirtschaftlichen Zielen, (2) die Analyse der Maßnahmen bezüglich ihrer Konsistenz und Effizienz mit den relevanten Zielen sowie (3) die Bewertung der Politik anhand eines Referenzsystems.

Das Schwergewicht liegt auf einer Gesamtchau des äußerst umfangreichen Regelwerkes, nicht auf einer detaillierten quantitativen Wirkungsanalyse von Einzelmaßnahmen, die zudem — aufgrund verschiedener noch fehlender Einzelvorschriften und kaum vorhersehbarer Reaktionen der Produzenten auf grundlegend veränderte Rahmenbedingungen — zum Teil spekulativen Charakter hätte. Einem kurzen Überblick über die verschiedenen Teile des Reformpakets folgt die gesamtwirtschaftliche Bewertung von Zielen und Wirkungen. Abschließend wird der Stand der GATT-Verhandlungen diskutiert.

II. Das Reformpaket von 1992

1. Reformziele

Die Ziele und Begründungen der Reform¹ sind im McSharry-Papier [KOM, 1991a, S. 5] ausführlich dargelegt und im Bericht über die Lage der Landwirtschaft in fünf Punkten kurz zusammengefaßt [KOM, 1993, S. 10]:

- "a) besseres Gleichgewicht auf den Agrarmärkten durch wirksamere Regulierung des Angebots und dynamischere Einflußnahme auf die Nachfrage;
- b) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft nach innen und nach außen durch wesentliche Preissenkungen, um den Binnenverbrauch zu

fördern und den Absatz auf dem Weltmarkt zu erleichtern,

- c) extensivere Wirtschaftsweisen als Beitrag zur Erhaltung der Umwelt und zur Reduzierung der Agrarüberschüsse;
- d) gewisse Umverteilung der Stützung zugunsten der schwächeren Betriebe;
- e) Strukturförderung durch Erhaltung einer ausreichenden Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe bei einer gewissen Mobilität der Produktionsfaktoren, insbesondere der Bodenmobilität."

In diesem Katalog nicht erwähnt, im McSharry-Papier aber ausdrücklich angesprochen, ist die Erzeugung von "Nicht-Nahrungsmitteln" als an Bedeutung gewinnende Einkommensquelle für die Landwirtschaft. Im übrigen wird betont, daß die Grundprinzipien der gemeinsamen Agrarpolitik — Einheit des Marktes, Gemeinschaftspräferenz und finanzielle Solidarität — nicht angetastet werden sollen.

2. Reformmaßnahmen²

Das Reformpaket bezieht sich bei pflanzlichen Produkten im wesentlichen auf Getreide³ und Eiweißpflanzen und in der Tierproduktion auf Rinder und Schafe. Die Produktion von Obst und Gemüse, Wein, Tabak und Zucker sowie von Milch, Schweine- und Geflügelfleisch wurde weitgehend ausgeklammert. Grundidee der Reformen ist es, die Produktion durch eine Kombination aus Preissenkungen und direkten Beschränkungen (Flächenstillegungen bzw. Beschränkung der Anzahl der je Hektar gehaltenen Tiere) zurückzuführen und die Erzeuger durch direkte Zahlungen, die auf die Anbaufläche bzw. Tierzahl bezogen sind, zu kompensieren. Darüber hinaus soll die strukturelle Entwicklung im Sinne der Reformziele durch sogenannte flankierende Maßnahmen gesteuert werden.

a. Pflanzliche und tierische Produkte

Im Mittelpunkt der Maßnahmen für *pflanzliche Produkte* steht die Senkung der Garantiepreise für Getreide in drei Schritten von etwa 154 ECU/t (Ankaufspreis für Weizen 1992/93) bis auf 100 ECU/t im Wirtschaftsjahr 1995/96. Ein Einfuhrmindestpreis von 155 ECU/t (1995/96) sorgt weiterhin für eine hohe Präferenz für inländische Erzeuger. Zum Vergleich: Der Weltmarktpreis lag im ersten Halbjahr 1993 bei 115 ECU/t. Für Ölsaaten und Eiweißpflanzen werden die Preise vollständig freigegeben. Für alle drei Produktarten werden als Kompensation für die Preissenkung Zahlungen je Hektar geleistet, die sich als Produkt aus einem je Tonne fixierten Betrag und dem (regionalen) Referenzertrag errechnen, der als Durchschnitt der Jahre 1986–1990 festgelegt ist. Anspruch auf diese Zahlungen hat nur, wer 15 vH der mit diesen Produkten bebauten Fläche stilllegt. Dieser Satz kann jährlich angepaßt werden.

Die für die Flächenstillegung gezahlte Prämie hängt ebenfalls linear vom Referenzertrag ab. Der je Tonne fixierte Betrag wurde durch die Preisbeschlüsse des EG-Ministerrates vom Mai 1993 für die Zeit ab 1994 von derzeit 45 auf dann 57 ECU/t erhöht. Dies entsprach vor allem dem Wunsch Frankreichs, das sich als flächenreiches Land mit einer relativ günstigen Betriebsgrößenstruktur⁴ durch die Produktionsbegrenzungen allgemein, insbesondere aber durch die "Kleinerzeugerregelung" benachteiligt sah. Nach dieser Regelung sind Betriebe, die weniger als 92 Tonnen Getreide im Jahr erzeugen, nicht zur Flächenstillegung verpflichtet, um Kompensationszahlungen zu erhalten. In Deutschland, das in den alten Bundesländern sehr kleine Betriebe hat, betrifft dies 82 vH der Betriebe und 42 vH der Flächen.

Im Mittelpunkt der Maßnahmen für *tierische Produkte* stehen die Senkung des Interventionspreises für Rindfleisch und die Begrenzung der maximalen staatlichen Ankaufsmenge pro Jahr. Die Erzeuger erhalten Prämienzahlungen je

Tier unter der Bedingung, daß bestimmte Höchstzahlen je Halter und je Hektar Futterfläche nicht überschritten werden. Kleinerzeuger werden von dieser Bedingung befreit, wodurch — wie bei Getreide und Ölsaaten — Regionen oder Länder mit großbetrieblichen Strukturen Produktionsanteile verlieren. Bei Schafen wird die Zahl der prämienberechtigten Tiere auf dem Niveau von 1991 eingefroren, was einer Quotierung gleichkommt. Alle Zahlungen sind an eine peinlich genaue Erfassung der Tierzahlen und Flurstücke gebunden.

b. Flankierende Maßnahmen

Die Reformbeschlüsse enthalten eine wichtige Neuerung bezüglich des Anbaus sogenannter *nachwachsender Rohstoffe*, womit Produkte gemeint sind, die überwiegend nicht als Nahrungsmittel dienen. Sie dürfen auf jenen Flächen angebaut werden, die offiziell stillgelegt sind, ohne daß der Landwirt auf die Stilllegungsprämie verzichten muß. Die für den Anbau "erlaubten" Produkte sind detailliert aufgelistet, sie dürfen nur auf vertraglicher Basis mit einem Abnehmer angebaut werden. Die bei der Verarbeitung anfallenden (erlaubten) Enderzeugnisse sind gleichfalls genau definiert; ihr Wert muß den Wert der eventuell als Nebenerzeugnisse anfallenden Nahrungs- oder Futtermittel übertreffen.⁵ Nicht erlaubt ist der Anbau von Produkten, die der Herstellung von Industriestärke oder -zucker dienen.⁶ Da es sich trotz der genannten Einschränkungen größtenteils um — zumindest äußerlich — die gleichen Produkte handelt, die auch der Nahrungsmittelproduktion dienen, ist der Vorschriftenkatalog und damit der Verwaltungs- und Kontrollaufwand zur Abwicklung und zur Verhinderung eines Mißbrauchs dieser Maßnahme — selbst für agrarpolitische Verhältnisse — äußerst hoch.

Weitere flankierende Maßnahmen umfassen die *Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren, der Aufforstung und des Vorruhestandes*. Diese Programme müssen in den

Mitgliedstaaten angeboten werden. Ihre Ausgestaltung erfolgt auf nationaler oder regionaler Ebene, sie muß sich aber an den von der EG vorgegebenen Rahmen halten. Zu umweltgerechten Produktionsverfahren zählen danach u.a.

- Verringerung des Einsatzes von Düngemitteln und/oder Pflanzenschutzmitteln;
- Umwandlung von Ackerflächen in extensives Grünland,
- Einführung und Beibehaltung "biologischer" Anbauverfahren,
- 20jährige Stilllegung von Ackerflächen für Umweltschutzzwecke und
- Verringerung des Rinder- oder Schafbestandes je Hektar Weideland.

In der Bundesrepublik läuft das bisherige Extensivierungsprogramm aus. Auf der Ebene der Bundesländer schon existierende Kulturlandschaftsprogramme, so u.a. in Bayern, Baden-Württemberg und seit kurzem auch in Rheinland-Pfalz, dürften — falls erforderlich — den EG-Richtlinien angepaßt werden. Das Programm für Rheinland-Pfalz wurde — abgestimmt auf die EG-Richtlinien — im November 1992 vorgestellt.⁷ Es enthält Förderprämien von 150 bis 1 200 DM/ha für Maßnahmen, die vom ökologischen Ackerbau bzw. Weinbau über extensive Grünlandbewirtschaftung bis zur Neuanlage, Pflege und Erhaltung von Streuobstwiesen reichen. Die EG beteiligt sich mit 50 vH an der Finanzierung.

Das *Aufforstungsprogramm*⁸ wird nach bisher 25 vH in Zukunft gleichfalls mit 50 vH von der EG mitfinanziert. Gleichzeitig werden die Höchstbeträge, bis zu denen sich die Gemeinschaft beteiligt, angehoben. Dabei wird zwischen Zuschüssen für die Anlage neuer Kulturen (50–85 vH der Kosten) und jährlichen Aufforstungsprämien, die zusätzlich über 20 Jahre gezahlt werden und — in Abhängigkeit von der Bodenqualität — 600–1 400 DM/ha betragen, unterschieden.

Die vorzeitige Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (*Vorruhestand*) [Abl., Nr. L 215, 30.7.1992, VO (EWG) Nr. 2079/92] wird — wie schon zuvor — durch eine Produktionsaufgabenrente gefördert. In Frage kommen Landwirte, die das 55. Lebensjahr vollendet haben, ihren Betrieb stilllegen oder an andere landwirtschaftliche Unternehmen bzw. bestimmte Institutionen abgeben. Abhängig Beschäftigte oder mitarbeitende Familienangehörige können Ausgleichsgeld erhalten, wenn sie ihren Arbeitsplatz verlieren. Für die neuen Bundesländer gelten vorläufig noch andere Regelungen. Die EG beteiligt sich an der Finanzierung mit 50 bzw. 75 vH in Ziel-1-Regionen.⁹ Als Neuerung für die drei beschriebenen Maßnahmengruppen gilt, daß die Finanzierung durch die EG nicht mehr über den Ausrichtungsfonds, sondern über den Garantiefonds erfolgen soll.¹⁰

Ein offensichtlich unverzichtbares, komplementäres Instrument zum Reformpaket ist das *Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem* (INVEKOS), das die Grundlage für die Durchführung und Überwachung der neuen Beihilfenregelungen bilden soll.¹¹ Mit Hilfe dieses Systems werden sämtliche Daten aus den Beihilfeanträgen der Landwirte für mindestens zwei Jahre gespeichert. Insbesondere werden alle Flurstücke bis hinunter zu Kleinparzellen und alle Tierbestände detailliert erfaßt. Die Richtigkeit der Angaben soll durch Stichproben vor Ort oder durch Fernerkundung sichergestellt werden. Daneben enthalten die Verordnungen Sanktionen für den Fall des Beihilfenmißbrauchs.

3. Reformwirkungen

Als Folge der Reformmaßnahmen wird die Agrarproduktion in der EG sinken, die Nachfrage nach Nahrungsmitteln leicht zu- und der Nettoexportüberschuß abnehmen. Diese erwartete Gesamtentwicklung ist das Ergebnis der Anwendung von Instrumenten, die zu einem

Teil gleichgerichtet wirken, zum anderen Teil einander aber kompensieren und deutliche intrasektorale Strukturveränderungen zur Folge haben dürften. Neben den Allokationswirkungen sind auch spürbare Verteilungseffekte zu erwarten. Allen Überlegungen zu den Reformwirkungen liegt als Referenzsystem eine Fortschreibung der bisherigen Entwicklung zugrunde, die durch leichte Realpreissenkungen für die Produzenten und deutliche Produktivitätssteigerungen gekennzeichnet war. Aussagen über Produktions- oder Ertragswirkungen beziehen sich deshalb auf bisherige Trendwerte.

a. Allokation

Die Anbaufläche von Getreide und Ölsaaten wird 1993 aufgrund der schon voll gültigen Flächenstillegungsverpflichtung spürbar reduziert. Erste Schätzungen für die EG zeigen einen Rückgang für Getreide von etwa 7 vH¹² und für Raps von 10 vH¹³. Außerdem gibt es gravierende Unterschiede zwischen einzelnen Getreidearten und zwischen den Mitgliedstaaten. Eine wichtige Ursache für nationale Unterschiede bildet die Kleinerzeugerregelung, die dazu führt, daß Länder oder Regionen mit einer geringen durchschnittlichen Betriebsgröße (Ackerfläche) eine unterdurchschnittliche Einschränkung der Anbauflächen ausweisen. Das gilt z.B. für Griechenland, Deutschland und Italien, aber auch für die Niederlande, wo aufgrund der intensiven Veredelungsproduktion und der Option der Erzeuger, die Futtergetreideflächen der Hauptfutterfläche zuzuordnen, viele Betriebe unter diese Regelung fallen. Die Einschränkung der Getreidefläche wird hier auf nur etwas mehr als 2 vH geschätzt. Verschiebungen beim Anteil einzelner Getreidearten, aber auch zwischen Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen, spiegeln Veränderungen in der Vorteilhaftigkeit des Anbaus aus Erzeugersicht wider, die u.a. aus veränderten Preisrelationen und unterschiedlichen Kompensationszahlungen resultieren. Ohne Kompensationszahlungen für diese Früchte dürfte deren Flächenanteil

insgesamt zugunsten anderer Produkte oder von Grünland deutlich abnehmen.

Noch schwer abzuschätzen sind die Auswirkungen der Preissenkungen auf die Bewirtschaftungsintensität der Flächen und damit auf die Hektarerträge. Theoretisch ist zu erwarten, daß bei reduzierten partiellen monetären Grenzerträgen der Faktoreinsatz aller Faktoren je Hektar vermindert wird und — unter sonst gleichen Bedingungen — die Erträge infolgedessen sinken. Da die Preissenkungen jedoch mit produktspezifischen Kompensationszahlungen gekoppelt sind, dürfte dieser Extensivierungseffekt — zumindest vorübergehend — eine verringerte Bedeutung haben, obwohl diese Zahlungen ertragsunabhängig und deshalb theoretisch für das (Marginal)Kalkül der Produzenten nicht relevant sind. Der Grund hierfür liegt im Unteilbarkeitsproblem auf einzelbetrieblicher Ebene und betrifft vor allem den Faktor Arbeit, vorübergehend aber auch vorhandenes Maschinenkapital. Da infolge der Kompensationszahlungen und der prämierten Flächenstillegung das Betriebseinkommen trotz Preissenkungen kaum sinken dürfte, werden vorhandene Faktoren auf nun reduzierter Fläche weiter eingesetzt. Dieses Problem wird durch die Möglichkeit, Stilllegungsverpflichtungen zwischenbetrieblich zu übertragen, voraussichtlich nur wenig gemildert.¹⁴

Ein anderer Aspekt, der den erwarteten preisbedingten Ertragssenkungen auf sektoraler Ebene entgegensteht, besteht darin, daß naturgemäß zunächst die ertragsschwachen Flächen stillgelegt werden, so daß die ausgewiesenen Durchschnittserträge — unter sonst gleichen Bedingungen — steigen. Dieser Effekt würde sich allerdings nach einigen Jahren dann in sein Gegenteil umkehren, wenn eine strikte Rotationsbrache vorgeschrieben wäre. Da aber Dauerbrache als Alternative angeboten wird, wäre mit zunehmender Inanspruchnahme dieser Variante und damit einem dauerhaften positiven Niveaueffekt bezüglich der Erträge dann zu

rechnen, wenn der Stilllegungsanteil nicht deutlich erhöht wird.

Als Produktionseffekt bei den von der Reform direkt betroffenen pflanzlichen Produkten ist demzufolge zwar ein Rückgang zu erwarten. Dieser dürfte aber, anfangs insbesondere bei Getreide, nicht wesentlich über das Ausmaß der Flächenstillegung hinausgehen, da in diesem Bereich die Preissenkung für 1993 noch gering ist.

Für die Produktion von Rind- und Schaffleisch sind die Wirkungen der Reformbeschlüsse noch schwerer abzuschätzen als in der pflanzlichen Produktion. Der Senkung des Interventionspreises für Rindfleisch steht eine deutliche Erhöhung der je Tier gezahlten Prämien¹⁵ gegenüber. Regionale und betriebliche Höchstgrenzen¹⁶ für die Anzahl der Tiere in Verbindung mit der Verringerung der je Hektar Futterfläche erlaubten Tiere dürften insgesamt zu einem leichten Produktionsrückgang führen. Für diese Entwicklung spricht auch der durch die zusätzlichen Extensivierungsprämien ausgelöste Anreiz, die Bestände zu verringern. Andererseits wird die Wirkung durch die Kleinerzeugerregelung deutlich abgeschwächt, und es ist schwer abzusehen, inwieweit es gelingt, die Einhaltung des äußerst komplizierten Regelwerkes zu kontrollieren. Dies gilt insbesondere deshalb, weil vorhandene und zunehmend unausgelastete Produktionskapazitäten — als Folge der Reformbeschlüsse für Rinder und Schafe, aber auch aufgrund der durch Quoten begrenzten Milchproduktion — in Verbindung mit attraktiven Erlösen (Prämien plus Marktpreis) bei sinkenden Futtermittelpreisen starke Anreize zum Unterlaufen des Kontrollsystems bilden.

Noch deutlicher als die Maßnahmen für die Rindfleischproduktion laufen die Reformmaßnahmen für die Schafhaltung auf eine einzelbetriebliche Quotierung hinaus. Die Möglichkeit, Quoten zu verleasen oder zu verkaufen, kann die damit verbundene Konservierung der Produktionsstruktur allenfalls mildern. Die Son-

derprämie für benachteiligte Gebiete führt zu einer Nivellierung der Produktionskosten zwischen Standorten mit unterschiedlichen natürlichen Voraussetzungen. Ein spürbarer Produktionseffekt ist aufgrund der Maßnahmen nicht zu erwarten.

Indirekte Allokationswirkungen sind von dem Reformpaket insofern zu erwarten, als die Freisetzung von Produktionsfaktoren in den direkt betroffenen Produktionszweigen nur zum kleineren Teil zu deren Ausscheiden aus der Landwirtschaft führen dürfte. Zum einen sind gerade kleine und deshalb häufig an der Grenze der Wettbewerbsfähigkeit liegende Produzenten von den Produktionsbeschränkungen weniger betroffen, zum anderen bieten die Kompensationszahlungen für die Landwirte Anreize, keinen vollständigen Berufswechsel vorzunehmen. Die unausgelasteten Ressourcen drängen deshalb in andere landwirtschaftliche Verwendungen, die noch nicht durch Produktionsbeschränkungen reglementiert sind. Dies gilt bezüglich der Arbeit und bezüglich Teilen des Maschinenkapitals für den gesamten Bereich Obst und Gemüse sowie Kartoffeln. Am stärksten betroffen ist der Spezialpflanzenanbau (Nichtnahrungsmittel), da in diesem Bereich auch auf stillgelegten Flächen produziert werden darf. Generell wurden starke Anreize geschaffen, auf stillgelegten Flächen nachwachsende Rohstoffe anzubauen, da hier die Stillungsprämie als fester Bestandteil des Deckungsbeitrags eingeplant werden kann.

In welchem Umfang "stillgelegte" Flächen eben nicht stillgelegt, sondern mit nachwachsenden Rohstoffen bebaut werden, hängt davon ab, ob und in welchem Maße es Landwirten gelingt, Verträge mit Abnehmern bzw. Verarbeitern dieser Rohstoffe abzuschließen. Wesentlichen Einfluß dürfte dabei haben, ob neue staatliche Verwendungsanreize geschaffen werden, wie vor allem die steuerliche Begünstigung von pflanzlichen Ölen als Motorentreibstoff. In jedem Fall ist zu erwarten, daß auf "stillgelegten" Flächen ganz legal Futtermittel

als Nebenprodukte einer industriellen Verwertung von Agrarprodukten, aber auch illegal, und zwar wegen der kaum kontrollierbaren Verwaltungsvorschriften, Nahrungs- oder Futtermittel produziert werden. Dies schmälert die durch prämierte Flächenstillegung, Preissenkung und Extensivierungsprämien angestrebte Produktionsdrosselung.

Im Bereich der tierischen Produktion ist gleichfalls eine Abwanderung von Produktionsfaktoren in weniger oder bisher nicht reglementierte Bereiche zu erwarten. Dies betrifft neben Spezialerzeugnissen auch Schweine- und Geflügelfleisch sowie Eier, also Produktionszweige, die relativ wenig geschützt sind und in denen eine Produktionsausweitung direkte Preiswirkungen hat.

Auf der Nachfrageseite führen die Reformmaßnahmen zunächst zu Preissenkungen bei Getreide und Rindfleisch. Während bei Mehl und Mehlprodukten aufgrund des geringen Wertanteils von Getreide am Endprodukt nur sehr geringe Preissenkungen zu erwarten sind, werden bei Getreideveredelungsprodukten (Schweine-, Geflügelfleisch, Eier) deutliche Rückgänge in der Größenordnung von einem Drittel der Getreidepreissenkung eintreten. Bei Rindfleisch dürfte dieser Effekt relativ gering sein. Die hierdurch induzierte Verbrauchssteigerung für Fleisch insgesamt dürfte sich aufgrund der geringen Preiselastizität allerdings in engen Grenzen halten. Gleichzeitig ist zu erwarten, daß ein Teil der Getreidesubstitute (vor allem Ölkuchen, Tapiokamehl, Maiskleber) zugunsten von Getreide aus den Futtermischungen verdrängt wird und die Preise dieser Produkte damit auch unter Druck geraten.

Als Saldo aus Produktions- und Nachfrageeffekten werden die Nettoexporte bei Getreide zurückgehen. Die Nettoimporte bei Getreidesubstituten dürften gleichfalls abnehmen, auch wenn schwer abzuschätzen ist, wie gravierend die Substitutionseffekte im Futtermittelbereich der EG sind und wie elastisch die Weltmarktpreise auf einen Nachfragerückgang in der EG

reagieren. Aufgrund einer Nachfragebelebung und leichten Produktionsdrosselung werden auch die Nettoexporte bei Rindfleisch abnehmen. Nicht auszuschließen ist dagegen, daß die Selbstversorgung der EG als Folge der Reform in jenen Bereichen, die noch nicht durch Produktionskontrollen reglementiert sind, ansteigt.

b. Verteilung

Der wesentliche Verteilungseffekt der Agrarreform in bezug auf die großen Gruppen Verbraucher, Steuerzahler (Staat) und landwirtschaftliche Produzenten besteht in einer Entlastung der Verbraucher, da Getreideveredelungsprodukte und Rindfleisch bis 1996 deutlich billiger werden dürften. Für die anderen Gruppen bzw. den Staatshaushalt sind eindeutige Aussagen schwerer abzuleiten, zumal z.B. noch zwischen landwirtschaftlichen Produzenten differenziert werden muß, da sich die funktionale Einkommensverteilung ändern wird.

Der Haushaltsansatz der Kommission für die Abteilung Garantie des Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) war für 1993 mit 34,052 Mrd. ECU ausgewiesen [Bundesregierung, 1993, S. 173]. Darin enthalten sind etwa 1,7 Mrd. ECU für die Auswirkungen der Agrarreform. Gegenüber 1992 hätte dies einen Anstieg von 2,031 Mrd. ECU (6,3 vH) bedeutet.¹⁷ Schon im März wurde allerdings der Entwurf eines Nachtrags Haushalts vorgelegt, der Ausgaben von 36,657 Mrd. ECU vorsieht,¹⁸ was gegenüber 1992 einer Zunahme von reichlich 14 vH entspricht. Als wesentliche Gründe für die Mehrausgaben werden u.a. die Konsequenzen mehrfacher Paritätsveränderungen im EWS in Verbindung mit dem Switch-over-System¹⁹ (1,15 Mrd. ECU) sowie Ausgabensteigerungen im Bereich Rind- und Schaffleisch infolge der Prämien erhöhungen angeführt. Für 1994 wird sogar mit einer Überschreitung der Agrarleitlinie²⁰ gerechnet, so daß Haushaltsumschichtungen oder aber eine Aufhebung der ohnehin kaum als Begrenzung wirkenden Leitlinie erwartet wer-

den müssen. Im mehrjährigen Vergleich zeigt sich, daß 1992 durch leicht erhöhte Weltmarktpreise und geringere Hektarerträge lediglich eine Atempause für die Garantiegeldausgaben zu beobachten war. Die jährliche Wachstumsrate beträgt seit 1990: 11,5 vH. Zum derzeit absehbaren Anstieg der Ausgaben des EAGFL trägt die Agrarreform — nicht unerwartet — wesentlich bei, da neue Posten eingeführt wurden, ohne daß bei den traditionellen Marktinterventionen entsprechende Einsparungen zu erwarten sind. Nicht zuletzt muß betont werden, daß der EAGFL nur einen Teil der Agrarausgaben umfaßt. Das bürokratische Regelwerk der Reform führt zu einem drastischen Anstieg der Verwaltungskosten auf der Ebene der Mitgliedstaaten und — in der Bundesrepublik — vor allem der Bundesländer.

Die Produzenteneinkommen insgesamt²¹ dürften aufgrund der Reformbeschlüsse eher leicht steigen, da die Kompensationszahlungen für sinkende Erlöse, bei fraglos auch fallenden Kosten, großzügig bemessen sind. Dies gilt insbesondere, wenn die im Mai 1993 beschlossene Erhöhung der Stilllegungsprämie wirksam wird. Diese generelle Aussage verlangt aufgrund der Ausgestaltung der Maßnahmen nach einer Differenzierung. Zunächst ist unter funktionalen Verteilungsgesichtspunkten festzuhalten, daß die Preissenkungen zu einer Reduzierung der Wertgrenzprodukte aller eingesetzten Faktoren führen. Das Ausmaß des Rückgangs hängt vom Verlauf der partiellen Ertragskurven ab. Inwieweit diese sinkende Faktornachfrage zu einem Rückgang der Faktoreinkommen führt, wird durch die Elastizität des Faktorangebots bestimmt. Kurzfristig dürften nicht nur Boden, sondern auch Arbeit und Kapital — in Form von Maschinen und Gebäuden — unelastisch angeboten werden. Der damit verbundene Einkommensrückgang wird zwar annähernd in voller Höhe kompensiert, die Zahlung aber vollständig dem Boden bzw. dessen Komplementärfaktor, den gehaltenen Rindern und Schafen, zugeschlagen. Dies wäre bezüglich der

Verteilungswirkungen irrelevant, solange Unternehmer und die Anbieter aller Faktoren identisch wären, was aber nicht annähernd der Fall ist. In der Bundesrepublik beispielsweise betrug der Pachtflächenanteil 1991: 53 vH [Bundesregierung, 1993, Materialband, S. 24].

Die gewählte Ausgestaltung der Maßnahmen (Kompensationsregelung, Flächenstillegung, Extensivierungsvorschriften) dürfte deshalb dazu führen, daß die in Boden- und Pachtpreisen enthaltenen Quasi-Renten stabilisiert werden oder sogar noch steigen, während sich Arbeits- und Kapitaleinkommen nach vollzogener Anpassung an den außerlandwirtschaftlichen Einkommen orientieren. Als Nutznießer der Agrarreform sind deshalb alle Bodeneigentü-

mer anzusehen, die allerdings zu einem erheblichen Teil nicht dem Agrarsektor angehören.

Ein nicht unwesentlicher Nebenaspekt der Ausgestaltung ist darin zu sehen, daß Kompensationszahlungen und Stillegungsprämien an regionalen Durchschnittserträgen orientiert sind und daß an schlechten natürlichen Standorten noch Zusatzprämien gezahlt werden.²² Hierdurch wird sowohl die unternehmerische Leistung, die sich häufig auch in überdurchschnittlich hohen Erträgen widerspiegelt, als auch der bessere natürliche Standort in seiner Leistungskraft nicht honoriert, was nicht nur zu einem ineffizienten Ressourceneinsatz, sondern auch zu einer Umverteilung von Vermögenswerten führt.

III. EG-Agrarreform und GATT

Obwohl seitens der Politik und der EG-Administration ein Zusammenhang zwischen den GATT-Verhandlungen und der EG-Agrarreform stets geleugnet wurde, sind die Verbindungen unverkennbar. Gleich zu Beginn der Uruguay-Runde 1988 hatten die USA und die Cairns-Gruppe²³ einen Vorschlag präsentiert, der praktisch auf einen völligen Abbau des Agrarschutzes innerhalb von zehn Jahren abzielte. Demgegenüber bemühte sich die EG um ein Einfrieren oder um einen allenfalls leichten Abbau des Schutzniveaus. Im Laufe der Verhandlungen wurde u.a. Übereinstimmung darin erzielt, daß der Agrarschutz unter Verwendung eines einheitlichen Maßstabs abgebaut und beim GATT tarifiziert und generell zwischen "erlaubten" (green box) und "nicht erlaubten" Maßnahmen (yellow box) unterschieden werden sollte. Nur die Maßnahmen der "yellow box" waren als Gegenstand der Verhandlungen vorgesehen.

Nicht überraschend entwickelte sich neben dem Ausmaß des Schutzabbaus gerade der

Streit um die Zuordnung der Maßnahmen zu einer wesentlichen Hürde in den Verhandlungen, zumal die EG zwischenzeitlich durch eine neue Marktordnung für Ölsaaten Fakten geschaffen hatte. Ein wesentliches Element hierin sind die flächenbezogenen Kompensationszahlungen, die dann, ein Jahr später, für Getreide und Eiweißprodukte in das Reformpaket übernommen wurden. Der Streit um die Ölsaatenregelung wurde vor einem GATT-Panel ausgetragen, wobei die EG unterlag. Der Kern des Schiedsspruchs beinhaltet, daß die Zahlungen nicht produktionsneutral sind und deshalb für Ölsaaten und Getreidesubstitute aufgrund eines von der EG eingeräumten "waiver", der im GATT konsolidiert ist und quasi den freien Zugang zum EG-Markt garantiert, nicht erlaubt sind.²⁴ Hieraus zogen die USA den Schluß, daß die Kompensationszahlungen im Rahmen der EG-Agrarreform in die "yellow box", also zu den abzubauenen Maßnahmen, gehörten. In langen und zähen bilateralen Verhandlungen gaben die USA diese sachlich in der Tat zu

rechtfertigende Position auf und stimmten einem Kompromiß zu, der noch verschiedene andere zwischen der EG und den USA strittigen Punkte regelt (Blair-House-Kompromiß) und die Grundlage für eine Übereinkunft im Agrarteil der Uruguay-Runde bilden soll. Wesentliche Grundlage dieser Vereinbarung war das im Dezember 1991 vom GATT-Generalsekretär vorgelegte Kompromißpapier.

1. Der Blair-House-Kompromiß²⁵

Marktzugang

Alle Einfuhrschutzmaßnahmen sollen in feste Zölle umgewandelt werden und diese in einem Zeitraum von sechs Jahren um durchschnittlich 36 vH abgebaut werden. Dies bedeutet, daß der einfache arithmetische Durchschnitt, also nicht der dem Handelsvolumen entsprechend gewichtete Durchschnitt, um diesen Prozentsatz abgebaut wird. Der Abbau muß in sechs Jahren jeweils mindestens 15 vH betragen. Als Berechnungsbasis dient der Zeitraum von 1986 bis 1988.

Zum Schutz des Binnenmarktes gegen extreme Weltmarktpreisschwankungen wird eine spezielle Schutzklausel eingeführt, aufgrund derer der Basiszoll um einen Betrag erhöht wird, der proportional zur Differenz zwischen tatsächlichem Einfuhrpreis (gemessen in ECU) und dem Durchschnittspreis der Jahre 1986–1988 steigt.

Darüber hinaus ist eine Mindestmarktzugangsklausel vorgesehen: Am Ende des Sechsjahreszeitraumes soll die Einfuhrmöglichkeit (keine Kaufverpflichtung) 5 vH des internen Verbrauchs des Zeitraumes 1986–1988 betragen. Die Einfuhr soll durch ein Einfuhrkontingent zum ermäßigten Zollsatz (32 vH des Basiszolls) bewerkstelligt werden. Die derzeitigen Zugangsmöglichkeiten dürfen — außer für Bananen — nicht eingeschränkt werden.

Interne Agrarstützung

Die Agrarstützung (Maßnahmen der "yellow box") wird, bezogen auf die Basis 1986–1988, um 20 vH abgebaut. Berechnungsmaßstab ist das Aggregate Measurement of Support (AMS).²⁶ Der seit 1986 erbrachte Abbau in der Agrarstützung wird als Vorleistung in Abzug gebracht. Die Berechnung erfolgt global, also nicht für Einzelprodukte. Ganz entscheidend ist, daß die ab 1993 in der EG an die Landwirte zu zahlenden Kompensationen für Preissenkungen nicht in die AMS-Berechnung eingehen, also nicht der Abbaupflicht unterliegen. Bedingung ist, daß diese Kompensationen in Verbindung mit produktionsbeschränkenden Maßnahmen geleistet werden, wie sie das Reformpaket enthält (vgl. Abschnitt II.2). Subventionen, die der "green box" zugeordnet werden, also vor allem ökologisch oder sozialpolitisch begründete Maßnahmen, unterliegen ohnehin nicht der Abbaupflicht.

Verpflichtungen in bezug auf die Ausfuhr

Die Ausgaben für die direkten Exportsubventionen werden für jedes einzelne Erzeugnis innerhalb von sechs Jahren, ausgehend vom Durchschnitt der Haushaltsausgaben im Zeitraum von 1986 bis 1988, um 36 vH abgebaut. Die Exportmengen müssen — gleichfalls auf der Basis dieses Zeitraumes und innerhalb von sechs Jahren — bei jedem einzelnen Produkt um 21 vH verringert werden.

Folgerungen aus dem Ölsaaten-Panel

Der Streit zwischen der EG und den USA vor dem GATT-Panel um die EG-Ölsaatenregelung ist beigelegt. Die EG verpflichtet sich — abweichend vom Reformpaket —, eine separate Basisfläche für beihilfebegünstigte Ölsaaten in Höhe von 5,128 Mill. Hektar ab 1995/96 festzulegen. Diese Fläche wird jährlich um den vom Rat beschlossenen Stilllegungssatz verringert (vgl. Abschnitt II.2.a); dieser muß bei mindestens 10 vH liegen. In den 5,128 Mill. Hektar sind die stillgelegten Flächen, auf denen

Ölsaaten angebaut werden können, nicht enthalten. Überschreitet die Produktion auf diesen Flächen allerdings 1 Mill. Tonnen Sojakuchenäquivalente, so trifft die EG Abhilfemaßnahmen.

Schutzklausel und Friedenspflicht

Als Schutz vor einer zu starken Zunahme der Einfuhr von Getreidesubstituten in die EG verpflichten sich beide Parteien zu Konsultationen. Darüber hinaus ist eine allgemeine Friedensklausel vereinbart worden, die den Text der Gesamtvereinbarung für juristisch bindend erklärt und verlangt, daß dieser in der Schlußakte der Uruguay-Runde verankert wird. Wichtiger Inhalt ist, daß interne Stützungsmaßnahmen und Exportsubventionen von den Maßnahmen gemäß Art. XVI GATT (Verbot von Exportsubventionen) ausgenommen werden.

2. Auswirkungen des Kompromisses

Der skizzierte Kompromiß zwischen der EG und den USA würde nur als Bestandteil eines umfassenden GATT-Kompromisses wirksam. Daraus folgt, daß eine Wirkungsanalyse die Anwendung der beschriebenen Regeln auf alle GATT-Mitgliedstaaten berücksichtigen muß, also vor allem die aus ihnen resultierenden Veränderungen der Weltmarktpreise abbilden muß. Hierüber gibt es bislang nur grobe Schätzungen oder Annahmen,²⁷ was einerseits an den großen methodischen Schwierigkeiten und andererseits daran liegt, daß die Übereinkunft in zahlreichen Punkten noch Unklarheiten birgt bzw. sehr auf Probleme zwischen der EG und den USA zugeschnitten ist (Ölsaatenregelung). So konzentriert sich die Diskussion in der EG vor allem auf die Frage, ob die im Rahmen des EG-Reformpakets beschlossenen Maßnahmen ausreichen, um den im Blair-House-Kompromiß enthaltenen Produktions-, Export- und Subventionskürzungen zu genügen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß wichtige Produktions-

bereiche, so z.B. Obst, Gemüse, Zucker und Getreideveredelungsprodukte, im Reformpaket nicht enthalten sind. Für einige dieser Märkte müßten in der Tat noch Maßnahmen ergriffen werden, um die GATT-Bedingungen zu erfüllen. Für die Produkte des Reformpakets dürfte die Kürzung der internen Stützung den Zielwert von minus 20 vH sogar übertreffen, weil die Kompensationszahlungen nicht eingerechnet werden. Dagegen könnten hinsichtlich der Exportmengen (Tabelle 1) und Exportsubventionen Probleme auftreten.²⁸ Dies gilt insbesondere für Rindfleisch. Legt man die Zahlen von 1992 zugrunde, so müßten auch die Schweine- und Geflügelfleischexporte reduziert werden, obwohl die Exportsubventionen hier netto²⁹ vergleichsweise gering sind.

Dies zeigt — unter Effizienzgesichtspunkten — die Fragwürdigkeit dieser Abmachungen, die auf der Basis der gegebenen nominalen Protektionsstruktur, die ein sehr unterschiedliches effektives Schutzniveau für einzelne Produkte beinhaltet, lineare Kürzungen über alle Produkte verlangen. Hinzu kommt, daß offensichtlich Bruttoexportzahlen zugrunde gelegt werden, so daß bei einigen Produkten das Ziel auch durch eine Einfuhrverminderung erreicht werden kann (Importsubstitution), solange die dafür gültige Marktzugangsklausel nicht verletzt wird.

Die vorliegenden Modellrechnungen deuten daraufhin, daß die im Reformpaket der EG enthaltenen Produktionsbeschränkungen bei den meisten Produkten dem Abkommen zwischen der EG und den USA genügen.³⁰ Dieses Ergebnis hat offenbar große politische Bedeutung. Einerseits kann es — in Verbindung mit dem Argument, daß auch die USA ihre Exportsubventionen und damit die Exporte deutlich reduzieren müßten — dazu dienen, den Widerstand der Bauernverbände, aber insbesondere Frankreichs gegen ein GATT-Abkommen zu überwinden.

Tabelle 1 — Ist- und Sollwerte^a subventionierter EG-Exporte (1000 t)

	1986–1990 ^b	1992	1999
Weizen, Weizenmehl	17008	21900 ^c	13436
Futtergetreide	12625	9800 ^c	9974
Butter, Öl	464	220	366
Magermilchpulver	308	380	243
Käse	386	495	305
Rind-, Kalbfleisch	1034	1120 ^d	817
Schweinefleisch	492	415	389
Geflügelfleisch	368	500	291

^aVerminderung der Menge der Referenzperiode 1986–1990 um 21 vH in sechs Jahren. — ^bJahresdurchschnittswerte. — ^c1992/93. — ^dEinschließlich Lebendvieh.

Quelle: Agra-Europe [Vol. 33, 1992, Nr. 50 (7.12.1992), Sonderbeilage]; ZMP [1993]; USDA [1993, H. 4].

Andererseits verdeckt es zahlreiche Probleme und Unklarheiten dieser Abmachung. So scheinen die USA durchgesetzt zu haben, daß "deficiency payments"³¹, die in den USA beispielsweise an die Getreideproduzenten gezahlt werden, ähnlich wie die Kompensationszahlungen der EG, der "green box" zugeordnet werden, also nicht der Abbaupflicht unterliegen. Damit wäre es für die USA de facto möglich, den verlangten Abbau der subventionierten Exporte, z.B. durch Kürzungen ihres "export

enhancement"-Programms, in der Wirkung auf die internen Marktpreise durch höhere "deficiency payments" auszugleichen, so daß der produktionsdämpfende Effekt vermutlich gering wäre.

Ein Memorandum der französischen Regierung läßt erneut grundsätzliche Bedenken gegen den Blair-House-Kompromiß erkennen, vor allem wegen der notwendigen Einschränkungen der EG-Weizenexporte [Französische Republik, 1993].

IV. Bewertung

Die Bewertung des Reformpakets und des geplanten GATT-Übereinkommens umfaßt mehrere Ebenen. Zum einen werden die Reformziele auf ihre Konsistenz, zum anderen auf ihre Kompatibilität mit gesamtwirtschaftlichen Zielen, die den sektoralen Zielen übergeordnet sind, untersucht. Dabei werden — was unvermeidlich ist — die wichtigsten allgemeinen agrarpolitischen Ziele einbezogen. In einem zweiten Schritt werden die Maßnahmen des Reformpakets auf ihre Effizienz im Hinblick auf die Reformziele analysiert. Dies bereitet

allerdings dann Schwierigkeiten, wenn schon auf der Zielebene Inkonsistenzen oder Inkompatibilitäten bestehen. Der zweite Schritt setzt in jedem Fall voraus, daß eine effiziente Politik abgeleitet wurde, die als Referenzsystem für die Bewertung der analysierten Politik dient.

1. Das Referenzsystem

Theoretisch kann gezeigt werden, daß — unter bestimmten Annahmen — Wettbewerb auf offenen Märkten zu (pareto-) effizienten Allokation

tionslösungen führt (erstes Wohlfahrtstheorem) und daß jede effiziente Allokationslösung — unabhängig von der damit verbundenen Wohlfahrtsverteilung — durch Umverteilung der Erstausrüstung mittels Pauschaltransfers an Konsumenten erreicht werden kann (zweites Wohlfahrtstheorem). Darüber hinaus wird postuliert, daß eine hinreichende Bedingung für die Vorteilhaftigkeit einer Maßnahme ist, daß die Gewinner die Verlierer zumindest kompensieren können, wobei von Umverteilungskosten zunächst abstrahiert wird (Kaldor-Hicks-Kriterium). Notwendige Voraussetzungen sind die Abwesenheit von Externalitäten³² und Nichtkonvexitäten bezüglich der Technologie und der Präferenzen.³³ Unter diesen Umständen wäre der vollständige Verzicht auf agrarpolitische Interventionen, die auf den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften getätigt werden und die von der Markt- und Preispolitik über die Struktur- bis zur Agrarsozialpolitik reichen, die wohlfahrtsoptimale Lösung.

Zwei Problembereiche sind dabei allerdings zu klären: (1) Sind die oben genannten Annahmen bezüglich eines möglichen Marktversagens realistisch, und wie ist der traditionelle Zielkatalog der Agrarpolitik diesbezüglich einzuordnen? (2) Wie sollte der Anpassungsprozeß für den Agrarsektor vom Zustand massiver Interventionen zu einer wettbewerbsgesteuerten Allokation verlaufen, und welche Verteilungsfragen sind dabei zu klären?

(1) Zu den Zielen der Agrarpolitik gehören sektorale Einkommensziele, Marktstabilisierung und Versorgungssicherung bei Nahrungsmitteln; in jüngerer Zeit wird zunehmend auch die Pflege der (Kultur)Landschaft genannt.³⁴ Während die ersten drei Ziele und darauf bezogene Interventionen kaum mit Marktversagen zu begründen sind, werden bezüglich der Beziehung zwischen Landwirtschaft und Umwelt seit längerer Zeit negative externe Effekte nachgewiesen und auch positive Effekte konstatiert. Beides ist aber kein Argu-

ment gegen freie Agrarmärkte als Referenzsystem, da diese Externalitäten — zumindest was die negativen Effekte betrifft — weitgehend auf die derzeitigen Interventionen zurückzuführen sind: Entstehen bei freien Märkten, im Vergleich zur Ist-Situation, Knappheiten bezüglich spezifischer Umweltgüter, so sind auf einer angemessenen Ebene der Gebietskörperschaften adäquate Maßnahmen zu deren Überwindung zu ergreifen. Dabei ist zuerst an die Schaffung funktionsfähiger Märkte und nur im Notfall — wenn z.B. öffentliche Güter vorliegen — an direkte staatliche Interventionen zu denken.

Im Zusammenhang mit der Bedingung für die Abwesenheit von technologischen Nichtkonvexitäten wird u.a. auf Unteilbarkeits- und Verschuldungsprobleme in der Landwirtschaft hingewiesen, die bei einer Liberalisierung zu Ineffizienzen führen würden [Folmer et al., 1993a, S. 4 f.]. Das Argument der Unteilbarkeiten in der landwirtschaftlichen Produktion kann wenig überzeugen, gibt es doch die Möglichkeit der teilweisen Verpachtung oder des Verkaufs von Flächen sowie des teilweisen Erwerbswechsels in Form der in der EG sehr verbreiteten Nebenerwerbslandwirtschaft. Bezüglich der Verschuldungsprobleme, wobei hier nur mit Investitionen verbundene Kreditaufnahmen behandelt werden, sind Ineffizienzen nur unter sehr restriktiven Annahmen denkbar³⁵ und hängen entscheidend vom Tempo des Systemwechsels ab.

(2) Über die Ableitung eines Referenzsystems hinaus, das quasi den Endzustand nach dem Systemwechsel im komparativ-statischen Modell beschreibt, ist es notwendig, den Verlauf dieses Übergangs kurz zu skizzieren [Schrader, 1986]. Vor allem aus zwei Gründen scheint es sinnvoll, keinen abrupten, sondern einen allmählichen Systemwechsel zu vollziehen. Zum einen gebietet dies der Vertrauensschutz für die Betroffenen, die aufgrund derzeitiger politischer Rahmenbedingungen Investitionen in Human- und Sachkapital, für die län-

gere Abschreibungszeiten gelten, getätigt haben. Zum anderen ermöglicht ein allmählicher Übergang ganz allgemein friktionsärmere Anpassungsprozesse auf Produkt- und Faktormärkten. Dazu ist es erforderlich, daß der Politikwechsel glaubhaft angekündigt und konsequent durchgesetzt wird.

Innerhalb einer Übergangszeit von etwa sieben bis maximal zehn Jahren sollten die EG-Preise auf Weltmarktniveau abgesenkt werden. Ein globales Übereinkommen zum Protektionsabbau wäre dabei hilfreich, da dann aufgrund stärker steigender Weltmarktpreise der Anpassungsbedarf in der EG geringer wäre, es ist aber keine notwendige Voraussetzung für eine Liberalisierung der EG-Agrarpolitik. Die Preisanpassung sollte progressiv verlaufen, so daß die Preissenkungen in den ersten Jahren relativ gering ausfallen und dann zunehmen, wobei als Bezugsgröße ein Mehrjahresdurchschnitt der Weltmarktpreise dienen kann. Dies hätte für die Landwirte den Vorteil, daß sich bei sofort nach unten korrigierten Preiserwartungen die aktuelle Erlössituation zunächst nur wenig verschlechtert und damit Zeit für betriebliche und — falls z.B. ein Berufswechsel erforderlich erscheint — persönliche Anpassungsprozesse bleibt. Das äußerst vielfältige bürokratische Instrumentarium im Rahmen der Markt- und Preispolitik, wie z.B. Produktionsquoten und Flächenstillegungsprämien, würde sich sukzessive von selbst erübrigen bzw. müßte, wie z.B. bei produktionsspezifischen Prämien, im Gleichschritt mit der Preisdifferenz zum Weltmarkt abgebaut werden. Parallel hierzu wären alle Maßnahmen im Rahmen der Strukturpolitik, so insbesondere die einzelbetriebliche Förderung, einzustellen, weil sie den preispolitischen Wechsel konterkarieren.³⁶ Die landwirtschaftliche Sozialpolitik dient gleichfalls in erheblichem Maße Einkommenszielen und sollte in das allgemeine Sozialversicherungssystem integriert werden.

Während das Referenzsystem, das durch das Fehlen agrarpolitischer Interventionen und damit durch den Verzicht auf Agrarpolitik im traditionellen Sinne gekennzeichnet ist, wissenschaftlich begründbar ist, gilt dies in geringerem Maße für den Anpassungspfad und damit insbesondere für die Frage, ob Anpassungshilfen und/oder Kompensationen für permanente Verteilungswirkungen, also für Vermögensverluste, gezahlt werden sollten. Zunächst ist festzuhalten, daß bei der hier vorgeschlagenen Übergangsfrist und den in der Landwirtschaft üblichen Abschreibungsfristen die Abwanderung von in der Agrarproduktion nicht mehr rentabel einsetzbaren Faktoren kaum zu einem Abschreibungsbedarf führt, der höher als bei anderen, in einer Marktwirtschaft üblichen Anpassungsprozessen ist, und insoweit keine Anpassungshilfen oder Entschädigungen erfordern sollte.

Durchaus diskutabel ist aber, ob bei einer wesentlich kürzeren Anpassungsfrist die eingesparten volkswirtschaftlichen Kosten des alten Systems — zumindest teilweise — zur Entschädigung der Betroffenen verwendet werden sollten. Diese Entschädigungen wären unabhängig von der laufenden Produktion, degressiv, zeitlich befristet und personengebunden zu leisten. Problematisch ist hieran, daß in der Regel — wie auch bei der Agrarreform — hinsichtlich Kompensationszahlungen nur an Landwirte gedacht wird, obwohl vor- und nachgelagerte Sektoren ähnliche Anpassungskosten zu tragen haben.

Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, ob Kompensationen an Bodeneigentümer zu zahlen sind. Die Forderung nach derartigen Zahlungen wird damit begründet, daß bei der hier beschriebenen Systemänderung, die — infolge des hohen Agrarschutzes — bis dahin anfallenden gravierenden ökonomischen Quasi-Renten für den knappen und unvermehrten Faktor Boden, die sich in stark erhöhten Pacht- und Bodenpreisen niederschlagen, für die Bodeneigentümer verlorengehen. Die Entschädigung

würde damit nicht nur Landwirten zufallen, da ein erheblicher und ständig zunehmender Teil der Bodeneigentümer nicht dem Agrarsektor angehört.

Für eine Entschädigung können wohlfahrts-theoretische und politische Gründe angeführt werden. Beim Rückgriff auf das Pareto-Kriterium ist die Schlechterstellung auch nur eines Individuums durch eine politische Entscheidung mit der Begründung, daß sich die Wohlfahrt insgesamt erhöht, nicht zu rechtfertigen. Auf politischer Ebene wird damit argumentiert, daß eine Entschädigung den Widerstand gegen die Systemumstellung abbauen würde und deshalb leichter oder überhaupt nur dann durchsetzbar wäre. Würde man die strikte wohlfahrts-theoretische Pareto-Position zur Regel in der praktischen Politik erklären, so wären wirtschaftspolitische Entscheidungen aufgrund der dann wohl stets notwendigen, aber kaum finanzierbaren Ex-ante-Transferzahlungen kaum noch möglich. Sowohl unter politischen als auch ökonomischen Gesichtspunkten gilt es zu berücksichtigen, daß die hohen Bodenpreise das Ergebnis des politisch motivierten hohen Agrarschutzes sind, der im wesentlichen zu Lasten der Verbraucher, aber auch der Steuerzahler ging. Sollte die Korrektur dieser Politik in ihren verteilungspolitischen Auswirkungen ausbleiben, so würden die Anreize für Interessengruppen, einschlägige Maßnahmen durchzusetzen, weiter verstärkt. Im Agrarbereich zeichnet sich diesbezüglich ein neuer "Erfolg" ab, indem einerseits die Bodenrenten zumindest garantiert und andererseits neue Vermögenstitel durch weitere Produktionsbegrenzungen in der Tierhaltung geschaffen werden, wie zuvor schon für Milch- und Zuckererzeuger. Solche Tendenzen sind aber nicht auf die Landwirtschaft begrenzt und unter dynamischen Aspekten für die Gesamtwirtschaft als problematisch anzusehen. Hinzu kommt, daß die Nutznießer der Agrarpolitik, also im wesentlichen die Bodeneigentümer, unter verteilungspolitischen Aspekten großenteils wohl kaum den unteren

Einkommens- oder Vermögensschichten zuzuordnen sind.

2. Zielanalyse

Der Katalog der Reformziele (Abschnitt II.1) ist aus der Sicht der EG-Kommission vor dem Hintergrund der Problemlage des Agrarsektors im Jahr 1990/91 einzuordnen. Diese hatte sich trotz der Reformbeschlüsse von 1988 nicht verändert: Die Produktionsüberschüsse, und damit die Ausgaben des EAGFL, stiegen weiter kräftig, und die Aufnahme des Agrarhandels in die Agenda der Uruguay-Runde drohte die EG als handelspolitischen Sündenbock zu isolieren. Hinzu kam die Befürchtung, daß durch Druck der Amerikaner, der Cairns-Gruppe, aber auch der Industrie innerhalb der EG radikale Beschlüsse in Richtung eines Abbaus der Agrarprotektion gefaßt würden.

Folgerichtig richten sich die ersten drei Ziele auf eine Angebotseinschränkung und ein besseres Marktgleichgewicht. Dabei wird nicht nur auf eine wirksamere Regulierung des Angebots, sondern auch auf wesentliche Preissenkungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft abgestellt. Die Ziele (d) und (e) deuten dagegen in die entgegengesetzte Richtung, nämlich auf Konservierung der Produktionsstruktur durch Förderung und Erhalt schwächerer, d.h. unterdurchschnittlich produktiver Betriebe. Sektorale Einkommensziele werden nicht angesprochen, so daß entsprechende Reformmaßnahmen entweder auf den § 39 des EG-Vertrages bezogen werden, der sich allerdings zur Begründung auch kaum eignet,³⁷ oder auf Ziel (e), den Erhalt einer ausreichenden Zahl von Betrieben. Die letztgenannte Formulierung ist fast beliebig interpretierbar, meint aber in jedem Fall, daß die Zahl der Betriebe größer sein soll, als sie sich aufgrund der im Reformpaket vorgesehenen Preissenkungen oder gar im freien Wettbewerb ergäbe. Dahinter steht die Vorstellung, daß eine gegebene Besiedlungsdichte nur dadurch be-

wahrt werden könne, daß die Erhaltung landwirtschaftlicher Arbeitsplätze gewährleistet wird. Dieser Gedankengang scheint auch die Grundlage der administrativen Bemühungen zu sein, die darauf abzielen, neue Produktionslinien, wie z.B. für nachwachsende Rohstoffe, zu initiieren.

Nun ist schon das Ziel, eine bestimmte Besiedlungsdichte zu bewahren, in einer meist dicht besiedelten Region wie der EG schwer zu begründen, wo es häufig eher um den Schutz der Natur oder von Naturräumen geht, was in der Regel im Konflikt mit der (landwirtschaftlichen) Nutzung steht. In jedem Fall ist die einseitige Subventionierung von landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen ein wohl kaum sachgemäßer Weg, diesem Ziel näher zu kommen, wird doch hierdurch das Entstehen von Arbeitsplätzen in anderen Sektoren eher behindert. Die traditionelle Vorstellung, daß die Agrarproduktion eine notwendige Bedingung für das Entstehen anderer Arbeitsplätze darstellt, dürfte aufgrund des geringen und auch in landwirtschaftlichen Regionen sinkenden Wertschöpfungsbeitrags weitgehend überholt sein.

Unter gesamtwirtschaftlichen Effizienzkriterien sind derartige Zielvorstellungen nicht zu rechtfertigen, insbesondere dann nicht, wenn diese auf zentraler Ebene der Gebietskörperschaften verfolgt werden. Da die beschriebene Problematik, die in der regionalpolitischen Diskussion als "Gefahr der passiven Sanierung" bezeichnet wird, ohnehin allenfalls kleinräumig Bedeutung hat, sollte man wirtschaftspolitische Eingriffe gemäß dem Subsidiaritätsprinzip den lokalen oder regionalen Gebietskörperschaften überlassen. Nach dem Abbau des Agrarschutzes dürften diese — anders als es jetzt der Fall ist — ihre wirtschaftspolitischen Aktivitäten mehr auf die Verbesserung der allgemeinen Ansiedlungsbedingungen und weniger auf den Erhalt landwirtschaftlicher Arbeitsplätze richten.

Auch mit umweltpolitischen Zielen ist der Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe nicht zu rechtfertigen. Eine Extensivierung der Bewirt-

schaftung (Ziel (c)) würde gerade durch eine Verringerung des Arbeitseinsatzes je Hektar und durch einen Abbau der Agrarprotektion erreicht. Pflegemaßnahmen zum Erhalt oder zur Schaffung bestimmter Biotope oder Nutzungsformen (Wald, Grünland, Acker), die unter Umständen lokal wünschenswert sein können, sind nicht von der Zahl der Betriebe oder der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen abhängig. Entsprechende Ziele und Maßnahmen können deshalb unabhängig von der zuvor zu klärenden Allokationsfrage untersucht werden.

3. Ziel-Mittel-Analyse

a. Preis- und Kompensationsregelungen

Das im Mai 1992 vom EG-Ministerrat verabschiedete Reformpaket markiert zweifellos einen Einschnitt in der EG-Agrarpolitik. Erstmals wird nicht — wie bis dahin — ausschließlich mit Hilfe von Produktionsquoten und Flächenstillegungen an Symptomen des Agrarproblems, den Produktionsüberschüssen, kuriert, sondern auch das Übel selbst, nämlich die hohe Agrarprotektion, durch Preissenkungen bekämpft. Die hiervon prinzipiell zu erwartende Allokationsverbesserung dürfte innerhalb der EG allerdings weitgehend ausbleiben, da (1) die Wirkung der Preissenkung durch andere Maßnahmen im Rahmen des Reformpakets größtenteils konterkariert werden, (2) die Preissenkung nicht alle Produkte betrifft, (3) der Preisabstand zu den Weltmarktpreisen weiterhin hoch bleibt und (4) dieser Preisabstand nur eine Komponente des Agrarschutzes bildet. Dagegen dürfte es zu einer eindeutigen Verbesserung der internationalen Allokation kommen (vgl. Abschnitt II.3.a).

Bewertungsgrundlage der Maßnahmen ist das Referenzsystem, also der weitestgehende Verzicht auf agrarpolitische Interventionen und die sich daraus ergebende Allokation der Ressourcen sowie der auf dem Wege zu diesem Ziel einzuschlagende Pfad (vgl. Abschnitt

IV.1). Im Vergleich hierzu weisen die Reformmaßnahmen gravierende Mängel auf. Dies gilt zunächst für die Preispolitik, die dazu führt, daß zumindest die nominalen Protektionsraten zwischen den Agrarprodukten teilweise noch weiter auseinander driften, anstatt sich anzunähern, so vor allem bei Milch und Zucker auf der einen und Getreide, Ölsaaten und Fleisch auf der anderen Seite. Dies führt zu Verzerrungen in der Konsum- bzw. Verwendungsstruktur von Agrarprodukten.

Hinsichtlich der effektiven Protektionsraten sind Aussagen kaum möglich, da die Integration der Kompensationszahlungen in dieses Konzept schwierig ist und die Allokationswirkungen ohnehin überwiegend von Produktionsquoten und Flächenstilllegungsverpflichtungen bestimmt werden. Relativ unstrittig scheint, daß die bisherigen Verzerrungen in der effektiven Protektion weitgehend konserviert werden, zumal sich die Preissenkungsraten auf die bisherigen Preise und nicht auf die Differenz zum Weltmarktpreis beziehen.

Die mit der Reform implementierte Rückführung der Produktion durch Flächenstilllegungsverpflichtungen, Tierbestandsobergrenzen, Extensivierungsprämien und Kürzungen von Produktionsquoten (Milch), verbunden mit einem äußerst umfangreichen bürokratischen Überwachungssystem (INVEKOS), ist im Vergleich zu einer progressiven Preisverringerung ohne Kompensationen in hohem Maße ineffizient. Dies gilt nicht nur, weil der derzeit stark überhöhte Ressourceneinsatz in der Landwirtschaft in weit geringerem Maße abgebaut wird, sondern insbesondere auch deshalb, weil die räumliche (regionale und internationale) und zwischenbetriebliche Produktionsverteilung sowie auch die Produktstruktur stark voneinander abweichen dürften. Die Angleichung der Inlandspreise an Weltmarktpreise zielt infolge der damit — via Wettbewerb — verbundenen Umwertung von Produktionsfaktoren auf eine effiziente inter- und intrasektorale Produktionsstruktur ab, die durch komparative Kostenvor-

teile bestimmt ist. Hierzu zählen neben der Marktnähe gerade die in der Landwirtschaft wichtigen natürlichen Standortbedingungen, die bei sinkenden Produktpreisen und dadurch verringertem Einsatz von ertragssteigernden Inputs (u.a. Bewässerung, Dünger, Pflanzenschutzmittel) stark an Bedeutung gewinnen dürften. Durch einzelbetriebliche Flächenstilllegungsverpflichtungen und Tierbestandsobergrenzen, insbesondere aber durch eine Sonderbehandlung von Kleinerzeugern und Produzenten an ungünstigeren Standorten wird diese notwendige Anpassung stark — wenn nicht gar verhindert. So verliert Ostdeutschland im innerdeutschen Standortwettbewerb gerade aufgrund der günstigen Betriebsgrößenstruktur (keine Kleinerzeuger) Produktionsanteile. Die zwischenbetriebliche Handelbarkeit von Quoten³⁸ oder Stilllegungsverpflichtungen lindert diese Probleme nur kleinräumig und damit unwesentlich.

Auf EG-Ebene dürfte gerade diese Festbeschreibung von nationalen Produktionsanteilen, die mit einem einheitlichen Binnenmarkt unvereinbar ist, ein Grund für den Widerstand Frankreichs gegen die Reform, insbesondere aber gegen den Blair-House-Kompromiß sein. Hätte Frankreich sich hier doch aufgrund der günstigeren Betriebsgrößenstruktur und zum Teil besserer Standortbedingungen beim Wettbewerb einen steigenden Produktionsanteil in der EG erhoffen können. Die Senkung der Produktionskosten und damit eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Landwirtschaft — ein explizites Reformziel (Ziel (b)) — wird damit weitgehend verfehlt.³⁹

Dieses Ergebnis fällt noch negativer aus, wenn man die Bürokratiekosten der Implementierung und der Überwachung berücksichtigt, die größtenteils in Länderhaushalten anfallen und wohl kaum noch in einem angemessenen Verhältnis zu verteilungspolitischen Zielen stehen, die als eigentlicher Grund für die Instrumentenwahl angesehen werden können. Diese Ziele sind aus gesamtwirtschaftlicher Sicht aber kaum begründbar bzw. mit anderen Instrumen-

ten effizienter zu erreichen (vgl. Abschnitt IV.1). Darüber hinaus ist abzusehen, daß die Kette der Betrugsskandale im Bereich der EG-Agrarordnung — trotz Satellitenüberwachung — beschleunigt zunehmen wird.

b. Anbau von nachwachsenden Rohstoffen

Auch jener Teil der Reformbeschlüsse, der sich mit alternativen Einkommensquellen für die Landwirtschaft beschäftigt und den vertraglichen Anbau von nachwachsenden Rohstoffen auf stillgelegten Flächen erlaubt, läßt Effizienzgesichtspunkte weitgehend unberücksichtigt und verdeutlicht darüber hinaus, daß die Flächenstilllegung — im Gegensatz zur offiziellen Begründung — nicht ernsthaft als Maßnahme zur Extensivierung der Bewirtschaftung des Bodens betrachtet wird.

Unter gesamtwirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten, wobei das oben abgeleitete Referenzsystem gilt, stellt die Erlaubnis des Anbaus von Nichtnahrungsmitteln (vgl. Abschnitt II.2.b) eine Subventionierung dieser Produkte in Höhe der Flächenstilllegungsprämie dar, die ab 1994 in Deutschland durchschnittlich 751 DM/ha beträgt. Diese Subvention dürfte zwar in der Regel geringer sein als bei den konventionellen Marktordnungsprodukten,⁴⁰ jedoch wird de facto die bisher auf Nahrungs- und Futtermittel beschränkte Subventionspraxis der EG auf einen ganz neuen Produktbereich ausgeweitet und damit eine neue Subventionsrunde eröffnet. Gegen diese Argumentation kann eingewendet werden, daß aus volkswirtschaftlicher Sicht die Erlaubnis zum Anbau von Nichtnahrungsmitteln gegenüber der Nichtnutzung dieser Flächen ein Fortschritt ist.⁴¹ Diesem Urteil wäre zwar zuzustimmen, jedoch beinhaltet dies einen Wechsel des bisher verwendeten Referenzsystems. Gegen eine derartige "second-best"-Argumentation sprechen aber auch die praktischen Schwierigkeiten der Umsetzung. Es wird ein gespaltenen Markt für großenteils identische Produkte geschaffen, so daß die

Marktabgrenzung weitgehend unmöglich erscheint und geradezu als Einladung zur Umgehung der Vorschriften zu verstehen ist. Auch ein ohnehin schon teures, abschreckendes und expandierendes Kontrollsystem kann dies nicht verhindern. Weiterhin werden hierdurch, selbst schon ohne Umgehung der Vorschriften, die Maßnahmen zur Produktionsbegrenzung, insbesondere bei Futtermitteln, konterkariert. Die generelle Subventionierung des Anbaus von Nichtnahrungsmitteln führt auch dazu, daß auf Märkten für Nischenprodukte, wie z.B. für Gewürz- und Heilpflanzen, die bisher von kreativen Landwirten ohne Subventionen geschaffen wurden, die Innovationsrenten weitgehend verloren gehen.

Das Bemühen, den Landwirten durch den Anbau nachwachsender Rohstoffe neue Einkommensquellen zu erschließen, gründet sich von Beginn an auf eine versehentliche oder sogar bewußte Irreführung. Mit der Begründung, durch diese "natürlichen" Produkte würden "schädlichere" Produkte substituiert und damit ein Beitrag zur Reduzierung von Umweltproblemen geleistet,⁴² was punktuell richtig sein mag, wird automatisch suggeriert, daß diese Stoffe in der EG produziert werden müßten. Produktion und Verwendung sind aber bei effizienzorientierter Betrachtung strikt zu trennen. Nachdem die Verwendung heimischer Rohstoffe durch marktordnungsbedingt stark überhöhte Preise infolge entsprechender Korrekturen der Marktordnung nicht mehr diskriminiert wird, steht deren industrieller Verwendung nichts mehr im Wege. So werden Stärke, Zucker und pflanzliche Öle in begrenztem Umfang zu Weltmarktpreisen als Industrierohstoffe verwendet, wobei deren regionale Herkunft prinzipiell offen ist. Wird nun behauptet, daß die Verwendung von agrarischen Rohstoffen mit Vorteilen verbunden ist, die im Preismechanismus nicht berücksichtigt werden, also positive externe Effekte vorliegen, so gilt es, diese über den Markt zu erfassen. Dies kann theoretisch durch die Besteuerung "schädliche-

rer" Konkurrenzprodukte, durch die Subventionierung der Verwendung oder durch Lizenzlösungen (z.B. im Falle von Schadstoffemissionen) bewerkstelligt werden. Die Verwender von Rohstoffen blieben dabei in der Wahl ihrer Bezugsquellen frei. Unter freien Marktbedingungen würden die Bezugsquellen wohl kaum in der EG liegen. Die diskutierte Regelung der EG schafft durch die Vertragspflicht aber quasi einen Verwendungszwang für Inlandsprodukte, der für die Abnehmer dadurch lukrativ sein kann, daß die mit den heimischen Landwirten vereinbarten Abnahmepreise — infolge der Subventionen — unter den Weltmarktpreisen liegen können.

Die Begründungen, die für die in Deutschland vorgesehene Einrichtung einer "Fachagentur für nachwachsende Rohstoffe" angeführt werden,⁴³ zeigen deutlich, daß deren Aufgabe sehr weit gefaßt sein soll. Sie reicht zum einen von der Forschungsförderung bis zur Unterstützung von Produktlinien und zum anderen von der Erzeugung bis zur Verwendung. Damit wird eine neue Institution geschaffen, die vor allem industriepolitischen Charakter hat und der Kanalisierung von Subventionen dient, die gesamtwirtschaftlich nicht zu rechtfertigen sind, da ein Marktversagen in diesem Bereich nicht zu diagnostizieren ist. Die massive Förderung der angewandten Forschung in Form von Pilotanlagen und Demonstrationsobjekten durch die verschiedenen Gebietskörperschaften⁴⁴ dürfte allenfalls zu einer Entlastung der Forschungsabteilungen der an einer Verwendung interessierten Industrieunternehmen führen.

Forschungsbedarf besteht dagegen hinsichtlich möglicher externer Effekte. Dies betrifft die Produktion und Verwendung sämtlicher Produkte, nicht etwa nur von Agrarprodukten. Die Forderung nach einer gezielten Subventionierung des Verbrauchs von pflanzlichen Ölen als Motorentreibstoff durch Subventionen oder Steuernachlässe in der Verwendung verdeutlicht die Gefahr von punktuellen Lösungen,

die sich allerdings inzwischen schon auf EG-Ebene abzeichnen. Als Begründung für die Substitution von fossilen Kraftstoffen durch pflanzliche Treibstoffe dient, daß auf diese Weise die CO₂-Emissionen netto vermindert werden können. Eine ökonomisch effiziente Lösung verlangt aber naturwissenschaftliche Vorgaben hinsichtlich der "Schädlichkeit" von Emissionen und politische Entscheidungen über das geplante Ausmaß von deren Reduzierung. Über Marktprozesse können dann jene Wege zur Emissionsverminderung gefunden werden, die gesamtwirtschaftlich am kostengünstigsten sind. Im genannten Fall könnte dies eine Steuer auf fossile Energieträger sein, die dann zu einer relativen "Verbilligung" von pflanzlichen Treibstoffen führt. Die bisher diskutierten Größenordnungen dürften allerdings nicht dazu ausreichen, daß die Verwendung von pflanzlichen Treibstoffen wettbewerbsfähig wird. Im übrigen hat das Bundesumweltamt in ausführlichen Untersuchungen gerade darauf hingewiesen, daß die Analyse von Einzelstoffen, insbesondere wenn nur deren Verwendung betrachtet wird, zu Fehlschlüssen führen kann. Eine so durchgeführte "Ökobilanz" des Anbaus von Ölfrüchten und der Verwendung als Treibstoff stellt schon die ökologische Vorteilhaftigkeit in Frage. Selbst eine positive Bilanz kann aber eine marktwirtschaftliche Allokationsentscheidung nicht ersetzen, sondern nur dazu beitragen, Ursachen und Ausmaß externer Effekte zu orten, um damit deren Berücksichtigung in Marktprozessen zu erleichtern.

c. Umweltbezogene Maßnahmen

Offensichtliche Umweltschäden durch intensive Landbewirtschaftung haben in der politischen Diskussion dazu geführt, daß jede Form der Extensivierung als wünschenswert und — in zunehmendem Maße — als gezielt förderungswürdig gilt (vgl. Abschnitt II.2.b). Darüber hinaus werden der Landwirtschaft (kultur)landwirtschaftspflegerische Leistungen zugeschrieben, für die sie über Märkte angeblich nicht entlohnt

wird. Letzteres Argument dient u.a. auch zur Begründung der mit dem Reformpaket eingeführten flächenbezogenen Kompensationszahlungen. Mit der Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren und der Aufforstung nimmt die EG direkten Bezug auf diese Ziele und beteiligt sich in der Regel mit 50 vH an den Kosten (vgl. Abschnitt II.2.b).

Schon die Interpretation der Ziele bereitet allerdings Schwierigkeiten. So wird Extensivierung als "Ziel an sich" proklamiert, ohne entsprechende umweltpolitische Normen anzugeben. Dabei kann sehr wohl begründet werden, daß nicht jede Verminderung des Einsatzes von Produktionsmitteln — insbesondere von Dünger — umweltpolitisch positiv zu bewerten ist, da z.B. eine Verarmung der Böden an Mineralstoffen oder deren Versauerung die Folge sein könnte. Der mit diesen Maßnahmen bezweckten Produktionsabnahme wird auch kein greifbarer Nutzen gegenübergestellt.

In jedem Fall wird deutlich, daß die umweltpolitischen Eigentumsrechte ganz den Landwirten zugeordnet werden: Jede gewünschte Veränderung der Bewirtschaftungsform wird prämiert, auch wenn sie nur der Unterlassung umweltschädigender Maßnahmen (Überdüngung und Gewässerschädigung) dient. Diese Art der Festlegung von Eigentumsrechten führt dazu, daß nicht nur keinerlei Anreize zu ressourcenschonendem Verhalten gegeben werden, sie ist auch im Zusammenhang mit dem Instrumenteneinsatz der Agrarpolitik besonders schädlich: Auf der einen Seite wird durch einen hohen Agrarschutz, insbesondere mittels der Preispolitik, die intensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung gefördert; auf der anderen Seite werden aber Prämien zur Extensivierung und Aufforstung gezahlt. Das kommt einer doppelten Begünstigung gleich, die sich in einer hohen Bodenrente niederschlägt. Dabei wären zusätzliche Subventionen zur Extensivierung gar nicht unbedingt erforderlich, wenn der

Agrarschutz abgebaut würde; dies würde quasi automatisch zu einer umweltschonenderen Landbewirtschaftung und einem höheren Waldanteil führen. Sollten die dann resultierenden Bewirtschaftungsformen nicht den gesellschaftlichen Vorstellungen entsprechen, so sind zunächst die Eigentumsrechte genauer zu definieren und erst dann gezielte Anreize zu schaffen (z.B. Steuern oder Prämien), um eine zielgerichtete Veränderung herbeizuführen.

Handelt es sich nicht um grenzüberschreitende Umweltprobleme oder Wirkungen, wie im Fall der Gewässer- oder Luftverschmutzung, so sind gemäß dem Subsidiaritätsprinzip Eingriffe auf regionaler oder gar kommunaler Ebene angezeigt. Die mit dem Reformpaket verbundene teilweise Kompetenzverlagerung auf EG-Ebene ist ineffizient. Hier werden Steuerzahler von Regionen zur Mitfinanzierung derartiger Maßnahmen herangezogen, die im Grunde nicht von ihnen profitieren; bei den Hauptnutznießern werden dadurch die tatsächlichen Kosten verschleiert, d.h., bei ihnen wird eine Finanzierungssillusion genährt. Bei fehlender Kosten-Nutzenkongruenz liegt die Gefahr nahe, daß insgesamt zu viele von diesen Maßnahmen ergriffen werden. Zwar fordern die deutschen Bundesländer wiederholt eine stärkere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips in der EG, aber dies scheint sich nur auf die Regelungskompetenz, nicht jedoch auf die fiskalische Eigenverantwortlichkeit (Finanzierungskompetenz) zu beziehen. Die inzwischen in fast allen Bundesländern eingeführten Kulturlandschaftsprogramme, die zum großen Teil auch der Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung trotz schlechter natürlicher Standorte oder trotz ungünstiger Betriebsstrukturen dienen, verdanken ihr Entstehen neben diesem Aspekt auch der Tatsache, daß ein Teil der Kosten, in Form von Marktordnungsausgaben als Konsequenz einer höheren Produktion, auf die EG abgewälzt wird [Schrader, 1993].

V. Ausblick: GATT-Vereinbarungen und EG-Währungsprobleme

Die Agrarpolitik der EG gilt zu Recht nicht nur im intersektoralen Vergleich innerhalb der EG, sondern auch im intrasektoralen Vergleich auf globaler Ebene als einer jener wirtschaftspolitischen Bereiche, die sich durch eine besonders hohe Eingriffsdichte und -intensität auszeichnen.⁴⁵ Mit den Reformmaßnahmen von 1992 erreicht diese Entwicklung zu einer vollständigen Bürokratisierung und Kontrolle der Agrarproduktion einen neuen Höhepunkt. Aus politisch-bürokratischer Sicht gilt dies als Preis für die Einkommenssicherung in der Landwirtschaft über Transferzahlungen und Quasi-Renten, den die Bauern zu entrichten haben. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht der EG ist — trotz zu erwartender Produktionseinschränkungen — mit einem weiteren Anstieg der Allokationsverluste zu rechnen. Aus globaler Sicht war die wenig flexible und protektionistische agrarpolitische Position der EG lange Zeit als eigentlicher Stolperstein auf dem Wege zu einem erfolgreichen Abschluß der Uruguay-Runde anzusehen. Mit dem Blair-House-Kompromiß zwischen der EG und den USA im Herbst 1992 schien diese Hürde nun überwunden.

Zwar kann dieser Kompromiß nicht als Durchbruch zu einem freien Weltagrarhandel angesehen werden, da er deutliche Züge eines bis in Einzelheiten gelenkten Handels trägt (vgl. Abschnitt III.2) und in wesentlichen Teilen Instrumente und Ansatzpunkte des bürokratischen EG-Agrarreformpakets übernimmt. Trotzdem könnte ein GATT-Abkommen auf dieser Basis die globale Standortorientierung der Agrarproduktion wesentlich verbessern. Noch wichtiger aber ist, daß damit eine zentrale Hürde für den Abschluß der Gesamtverhandlungen beseitigt wäre und die globale Wirtschaftslage wichtige und dringend benötigte positive Impulse erhielte [Langhammer, 1993]. Daß es bisher nicht dazu gekommen ist, liegt nicht zuletzt am Widerstand Frankreichs

[Französische Republik, 1993], das in einem Memorandum Positionen zur EG-Handelspolitik allgemein und zur Uruguay-Runde entwickelt, die stark merkantilistisch und interventionistisch geprägt sind [Langhammer, 1993, S. 26]. Die Forderungen zum Agrarteil beinhalten über die ohnehin vorgesehenen eigenständigen Außenhandelsregelungen hinaus u.a. [Französische Republik, 1993, S. 5]:

- „Stärkung des im Entwurf der Schlußakte vorgesehenen Schutzmechanismus durch weitergehende Berücksichtigung der Schwankungen der Dollar/ECU-Parität,
- Herstellung eines ausgewogenen Schutzes der Gemeinschaft bei Maiskleberfutter und
- Durchsetzung der rechtlichen Anerkennung der Auslegung der Gemeinschaft hinsichtlich der Höhe der Aggregation der mengenmäßigen Einfuhrverpflichtungen sowie der Definition des Mindestzugangs.“

Entscheidender für das Verständnis der Position Frankreichs als diese Einzelpunkte, über die unter Umständen weiter verhandelt werden könnte, scheint der Satz [Französische Republik, 1993, S. 5]: „Es ist nicht normal, das Volumen der Gemeinschaftsausfuhren einzufrieren, da dies verhindern würde, daß die GAP-Reform [Reform der gemeinsamen Agrarpolitik] in den nächsten Jahren korrekt funktioniert und daß die Gemeinschaft an dem in der Zukunft zu erwartenden Wachstum der Weltagrarmärkte, insbesondere im Getreidesektor, teilhat.“

Hierin kommt eine grundsätzliche Unzufriedenheit mit Vereinbarungen zum Ausdruck, die auf eine Rückführung der EG-Getreideexporte und Weltmarktanteile abzielen, obwohl genau dieses schon durch die EG-Agrarreform angestrebt wird, der Frankreich zugestimmt hat.

Dieses Verhalten Frankreichs dürfte vordergründig auf den politischen Druck aus landwirtschaftlichen Kreisen zurückzuführen sein. Daneben scheint aber wichtig, daß die französische Regierung und die landwirtschaftliche Interessenvertretung mit der Entwicklung der EG-Agrarpolitik und deren Konsequenzen für die französische Agrarproduktion seit längerer Zeit unzufrieden sind. Anders als in der Wirtschafts- und Handelspolitik im allgemeinen, in der sich Frankreichs Position im Zweifel durch interventionistische Tendenzen auszeichnet [Langhammer, 1993, S. 25 f.], scheint man im Agrarbereich erkannt zu haben, daß die zu erwartenden komparativen Vorteile Frankreichs⁴⁶ innerhalb der EG — gerade infolge der interventionistischen Agrarpolitik — kaum zum Tragen gekommen sind. So sind die für den Standortwettbewerb besonders abträglichen Maßnahmen der EG-Agrarpolitik, wie vor allem die Produktionsquoten bei Milch und die Flächenstilllegungsprogramme, auf Initiativen der deutschen Regierung zurückzuführen, die ständig um den Erhalt der kleinbäuerlichen Betriebsstruktur bemüht ist. Ihren Höhepunkt erreichte diese Entwicklung mit der EG-Agrarreform von 1992, die die Tendenzen zur nationalen Quotierung der Produktion weiter verstärkt. Nicht zufällig gab es deshalb gewichtige Stimmen in Frankreich, die einem Protektionsabbau in der EG ohne dirigistische Produktionskontrollen und mit mehr Wettbewerb den Vorzug gegeben hätten.

Ein weiterer wichtiger Streitpunkt innerhalb der EG ist seit mehr als 20 Jahren der Mechanismus, mit dem die Garantiepreise in nationaler Währung bei Paritätsveränderungen zwischen Mitgliedstaaten angepaßt werden. Da die D-Mark im Trend aufgewertet wurde, wäre eine notwendige Konsequenz — bei in ECU fixierten Garantiepreisen — jeweils eine entsprechende Senkung der deutschen Garantiepreise (in DM) gewesen. Dies wurde in wechselnder Folge durch gespaltene Wechselkurse, verbunden mit Grenzausgleichszahlungen, oder — in

der produktionslenkenden Wirkung — durch Kompensationszahlungen an die deutschen Bauern verhindert. Das Gesamtvolumen dieser Zahlungen hat bis 1993 etwa 20 Mrd. DM erreicht.⁴⁷ Das gültige System ist — auf Betreiben der Bundesrepublik — so konstruiert, daß Aufwertungen im EWS, die — da die Garantiepreise in ECU festgelegt sind — mit Preissenkungen im Agrarbereich dieser Länder verbunden wären, automatisch in Abwertungen der übrigen Länder und damit in Preisanhebungen transformiert werden (switch over).⁴⁸ Dieses System hat die absurde Wirkung, daß die gewichteten Garantiepreise seit dem Inkrafttreten des Systems im Jahr 1984, unberührt von den jährlichen preispolitischen Beschlüssen des Ministerrates, um etwa 20 vH angehoben wurden [Manegold, 1993, S. 9 f.].⁴⁹ In jedem Fall wurde vor allem der deutschen Landwirtschaft, gemessen an einer marktwirtschaftlichen Anpassung an veränderte Wechselkurse, durch Grenzausgleichs- und Kompensationsregelungen, die mit einem gemeinsamen Binnenmarkt nicht vereinbar sind, ein massiver Wettbewerbsvorteil verschafft.

Mit der drastischen Erweiterung der Bandbreiten im EWS seit Anfang August könnte es nach dem derzeit gültigen System, bei einer Aufwertung der D-Mark von mehr als 2 vH gegenüber dem ECU (ohne Änderung der Leitkurse), zu einer automatischen Senkung der deutschen Garantiepreise kommen (Floater-Regel).⁵⁰ Für diesen Fall hat die EG-Kommission einen Vorschlag für "agrimonetäre Beihilfen" unterbreitet,⁵¹ der Beihilfen an die Bedingung knüpft, daß das "landwirtschaftliche Jahreseinkommen" infolge der Aufwertung um mehr als 1 vH sinkt. Als Hilfen sind produktionsneutrale Zahlungen vorgesehen. Damit wird erneut, wenn auch mit Abstrichen (1 vH), die Kompensation von aufwertungsbedingten Einkommensverlusten für einen Sektor vorgeschlagen. Unabhängig von dem mit der Messung unvermeidbaren politischen Streit stellt dies eine

Wettbewerbsverzerrung zugunsten des Agrarsektors des aufwertenden Landes dar.

In Anbetracht der französischen Einwände gegen das Blair-House-Übereinkommen und der Wahrscheinlichkeit, daß Frankreich — zumindest gegenüber der D-Mark — zu den Abwertungsländern zählen dürfte, scheint es angebracht, zunächst über die Beseitigung von Benachteiligungen Frankreichs im innereuropäischen Allokationsprozeß nachzudenken. Dazu zählen neben umfangreichen, mit Wechselkursänderungen begründeten Zahlungen an deutsche Bauern, die trotz guter Vorsätze auch in Zukunft nicht allokationsneutral sein werden, vor allem jene Maßnahmen, die den innereuro-

päischen Standortwettbewerb im Agrarsektor behindern, also insbesondere Produktionsquoten und — mit ähnlicher Wirkung — regionale und nationale Tierbestandsobergrenzen sowie Flächenstillegungen. Dieses Vorgehen ist neuen Kompensationszahlungen — in diesem Fall an Frankreich — und vor allem jenen Versuchen vorzuziehen, die in deutsch-französischer Kooperation das Blair-House-Übereinkommen erneut zur Disposition stellen wollen. Da die USA diesbezüglich Neuverhandlungen ablehnen dürften, würde damit das endgültige Scheitern der Uruguay-Runde um den Preis einer minimalen Einkommensverbesserung für die europäischen Bauern riskiert.

VI. Anhang

Pflanzliche Produkte

Im Mittelpunkt der Reformbeschlüsse⁵² steht die Senkung der Marktordnungspreise für Getreide, das als End- und Zwischenprodukt (Futtermittel) zentrale Bedeutung für die Landwirtschaft hat. Damit einher geht eine deutliche Vereinfachung der Marktordnung, indem — anders als bisher — für alle Getreidearten zusammen nur noch ein Richt-, Interventions- und Schwellenpreis gilt (vgl. Tabelle A1).

Tabelle A1 — Preis- und Kompensationsregelungen aufgrund der Agrarreform (ECU/t)^a

	1993/94	1994/95	1995/96
Marktordnungspreise für Getreide^b			
Interventionspreis	117	108	100
Richtpreis	130	120	110
Schwellenpreis	175	165	155
Kompensationszahlungen^c			
Getreide	25	35	45
Eiweißpflanzen	65	65	65
Ölsaaten	152 ^d	—	—
Flächenstilllegungsprämie ^c	45	45 (57) ^e	45 (57) ^e

^a 1 ECU = 2,35418 DM. — ^b Diese Preise können durch die Anwendung des sogenannten Verringerungskoeffizienten sinken, so zum 1.7.1993 um 1,3 vH. — ^c Je Tonne Referenzertrag. — ^d Der Betrag für Ölsaaten ist insofern variabel, als er von einem jährlich zu ermittelnden Referenzpreis abgeleitet wird (1993: 163 ECU/t), der dem gewogenen Mittel der Weltmarktpreise von vier vorhergehenden Jahren für die drei Hauptölsaaten entspricht. — ^e Nach den Agrarpreisbeschlüssen von Ende Mai 1993 soll die Prämie ab 1994/95 um 12 ECU/t auf 57 ECU/t in den folgenden Jahren angehoben werden.

Quelle: ABl. [Nr. L 181, 1.7.1992, VO (EWG) des Rates Nr. 1765/92]; VO (EWG) der Kommission Nr. 2293/92 vom 31.7.1992, zitiert nach Agra-Europe [Vol. 33, 1992, Nr. 33 (10.8.1992), Sonderbeilage]; BMELF [1992; 1993].

Eine Preisdifferenzierung zwischen Getreidearten und -qualitäten muß sich demnach am Markt herausbilden und wird nicht mehr durch eine administrative Preisdifferenzierung, die wenig mit relativen Knappheiten zu tun hatte, abgesichert. Die Mitverantwortungsabgabe, die bei Überschreitung einer Produktionsmenge von 160 Mill. Tonnen in der EG von den Erzeugern erhoben wurde, ist schon zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1992/93 entfallen. Unter Berücksichtigung dessen und bezogen auf den im Wirtschaftsjahr 1991/92 gültigen Interventionspreis (Ankaufspreis für Weizen) könnte sich bis 1995/96 eine Preissenkung von 27 vH ergeben. Die monatlichen Preiszuschläge innerhalb eines Jahres (Reports) werden auf 1,425 ECU/t reduziert. Die Präferenz für die inländischen Erzeuger, als Differenz zwischen Mindesteinfuhrpreis (Schwellenpreis) und Interventionspreis, ist sogar ausgeweitet worden. Zum Vergleich: Der Weltmarktpreis für Weizen lag im ersten Halbjahr 1993 bei etwa 115 ECU/t.

Die Marktordnung für Ölsaaten unterschied sich schon vor den Reformbeschlüssen grundsätzlich dadurch von der Getreidemarktordnung, daß die Einfuhr liberalisiert war, auf dem EG-Binnenmarkt also Weltmarktpreise galten und die sehr viel höheren Erzeugerpreise durch Beihilfen an die Verarbeitungsindustrie abgesichert wurden. Diese Beihilfen wurden 1991 durch direkte, flächenbezogene Zahlungen an die Erzeuger ersetzt, so daß nun auch die Erzeugerpreise den Weltmarktpreisen weitgehend entsprechen. Die Marktregelungen für Eiweißpflanzen (Erbsen, Ackerbohnen, Süßlupinen) wurden im Zuge der Reform, mit Wirkung zum Wirtschaftsjahr 1993/94, diesem Muster angepaßt.

Die Senkung (bei Getreide) bzw. Freigabe der Erzeugerpreise (bei Ölsaaten und Eiweißpflanzen) geht einher mit *flächengebundenen Kompensationszahlungen* an die Erzeuger und

ist an die Verpflichtung zur Stilllegung eines jährlich von der Kommission festzulegenden Anteils der Nutzfläche gebunden. Sogenannte Kleinerzeuger (maximal 92 Tonnen Getreide) sind von dieser Auflage befreit. Die durch die neue Preisregelung erzielte Vereinfachung der Marktordnung wird durch das komplizierte bürokratische Regelwerk, das hier nur in seinen Grundzügen dargestellt werden kann, mehr als aufgehoben. Der Preisausgleich je Hektar errechnet sich als Produkt aus Kompensation je Tonne (vgl. Tabelle A1) und einem auf historischer Basis festgelegten Mengenertrag je Hektar (Durchschnitt der Jahre 1986–1990). Die Erträge für Getreide und Ölsaaten wurden auf regionaler Ebene ermittelt, wobei in der Bundesrepublik die Länder in der Regel die Basis-einheit bilden. Das Land Niedersachsen differenziert die Erträge weiter nach neun Teilregionen; einige Länder differenzieren die Zahlungen nach Mais und anderen Getreidearten.

Die Getreideerträge gelten auch für Eiweißpflanzen zur Berechnung der flächenbezogenen Beihilfen und für die Bemessung der Prämie für die stillzulegende Fläche. Die festgelegten Hektar-beihilfen bewegen sich 1993 in Deutschland bei Getreide und Ölsaaten zwischen 266 DM/ha in Brandenburg und 401 DM/ha in Schleswig-Holstein sowie zwischen 956 DM/ha in Sachsen-Anhalt und 1 232 DM/ha in Mecklenburg-Vorpommern. Grundlage für die Gewährung der Hektar-beihilfen sind sogenannte regionale Grundflächen, die für die einzelnen Bundesländer festgelegt wurden. Sie sind die Summe der im Durchschnitt der Jahre 1989–1991 mit Getreide (einschließlich Silomais), Ölsaaten und Eiweißpflanzen bebauten bzw. im Rahmen öffentlicher Programme stillgelegten Flächen.⁵³ Jeder einzelne Landwirt muß jeweils bis zum 15. Mai einen Antrag auf Preisausgleich stellen und die drei Kategorien (preisausgleichsberechtigte Flächen, stillzulegende Flächen und nicht preisausgleichsberechtigte Flächen wie z.B. Flächen für Ackerfutter, Zuckerrüben, Kartoffeln) festlegen. Für Flächen, die am 31.

Dezember 1991 als Dauergrünland, Dauerkulturen oder Wald genutzt wurden, wird grundsätzlich kein Preisausgleich gewährt. Die detaillierten (Kataster)Unterlagen für einzelne Teilstücke sind auf Verlangen vorzulegen. Bei Überschreitung der *regionalen* Grundfläche werden die beihilfeberechtigten Flächen der einzelnen Landwirte entsprechend gekürzt, und es müssen im jeweils folgenden Jahr zusätzliche Flächen aus der Produktion genommen werden.

Anspruch auf den Preisausgleich haben — außer Kleinerzeugern — nur Landwirte, die am *konjunkturellen Flächenstilllegungsprogramm* teilnehmen. Sie müssen 15 vH der preisausgleichsberechtigten Fläche stilllegen und können dies in Form der Rotation oder einer Dauerbrache⁵⁴ tun. Die Prämie beträgt in Deutschland im Durchschnitt 593 DM/ha und ist regional nach Maßgabe der Getreideerträge gestaffelt. Nach den Preisbeschlüssen vom Mai 1993 soll sie auf 751 DM/ha steigen. Der Stilllegungszeitraum beträgt mindestens sieben Monate, Selbstbegrünung der Flächen muß zugelassen werden, und es darf keinerlei Dünger ausgebracht werden; auch der Einsatz von Herbiziden ist untersagt. Veredelungsbetriebe, die aufgrund von Umweltvorschriften bei der Teilnahme an der Flächenstilllegung ihren Viehbestand reduzieren müßten, können ihre Stilllegungsverpflichtung auf andere Erzeuger übertragen. Darüber hinaus sieht das Programm den ausgleichsunschädlichen Anbau nachwachsender Rohstoffe auf den "stillgelegten" Flächen vor.

Ein wesentliches Element des gesamten Reformpakets ist die sogenannte *Kleinerzeugerregelung*. Kleinerzeuger wird man durch die Erklärung, daß man nicht mehr preisausgleichsfähige Flächen bewirtschaftet, als sich aus der Division von 92 Tonnen und dem regionalen Durchschnittsertrag von Getreide ergibt. Diese Erzeuger sind von der Verpflichtung zur Flächenstilllegung befreit. Sie erhalten dann allerdings nur den — niedrigeren — Preisausgleich für Getreide. Die Grenze zwischen Kleiner-

zeugern und den anderen Erzeugern ist allerdings dadurch flexibel, daß Silomais und Futtergetreide wahlweise der Hauptfutterfläche oder der Getreidefläche zugeordnet werden können. Welche Option gewählt wird, hängt z.B. davon ab, ob der Status des Kleinerzeugers erreicht wurde und außerdem Anreize aufgrund der Viehbesatzgrenze je Hektar Hauptfutterfläche (3,5 Großvieheinheiten) bestehen, Flächen als Hauptfutterfläche und nicht als Getreideflächen anzugeben, um nicht den Viehbestand reduzieren zu müssen. Die Bedeutung der Kleinerzeugerregelung für die Wirkung des gesamten Reformpakets läßt sich u.a. daran ablesen, daß in Deutschland etwa 82 vH der Betriebe und 42 vH der Fläche unter diese Regelung fallen.

Tierische Produkte

Kern der Reform im Bereich der Tierproduktion ist die Senkung der Interventionspreise für Rindfleisch⁵⁵ um 15 vH von derzeit 343 ECU/t auf 292 ECU/t im Jahr 1995 in drei Jahres-schritten. Gleichzeitig wird die Interventionsmenge von 1993 bis 1997 von 750 000 Tonnen auf 350 000 Tonnen verringert, wobei allerdings unabhängig von dieser Beschränkung in jenen Mitgliedstaaten interveniert wird, in denen der Marktpreis 60 vH des Interventionspreises unterschreitet. Als Ausgleich für den zu erwartenden Rückgang der Erzeugerpreise werden tierbezogene Prämien gewährt, die das schon existierende System erheblich ausweiten. Hierzu gehören:

- Sonderprämien für männliche Rinder —
ab 1.1.1993 als Schlachtprämie gewährt —, die bis 1995 von 60 auf 90 ECU angehoben werden und je Tier zweimal gezahlt werden können (10 und 23 Monate), also 180 ECU/Tier (424 DM) erreichen.
- Saisonentzerrungsprämien, die für Ochsen gezahlt werden, die zwischen dem 1.1. und 30.4. geschlachtet werden. Sie betragen 60 ECU/Tier (141 DM).

- Mutterkuhprämien, die an Halter von Kühen (mindestens 3 Tiere) einer Fleischrasse oder einer Kreuzung mit einer Fleischrasse gezahlt werden, wenn die Tiere zur Aufzucht von Kälbern zum Zwecke der Rindfleischerzeugung gehalten werden. Die Prämie steigt von 70 ECU (165 DM) im Jahr 1993 auf 120 ECU (282 DM) im Jahr 1995.

Die Vergabe der Prämien ist an verschiedene Bedingungen geknüpft und durch Flächenbindungen und Höchstzahlen begrenzt. So sind die Tierhalter zur Führung eines detaillierten Bestandsverzeichnisses und zur Kennzeichnung der Tiere durch Ohrmarken verpflichtet. Als Fördergrenze ist ein Besatzdichtefaktor festgesetzt, der von 3,5 Großvieheinheiten (GVE) je Hektar Futterfläche im Jahr 1993 bis auf 2 GVE/ha im Jahr 1996 reduziert wird.⁵⁶ Bei Überschreitung dieser Grenzen entfällt aber nur die Förderung für die zuviel gehaltenen Tiere. Die Flächenbegrenzung entfällt, wenn die in GVE gemessene Zahl der Rinder und Schafe 15 GVE nicht überschreitet (Kleinerzeugerregelung). Eine Sonderprämie von 30 ECU/Tier wird gezahlt, wenn der Besatzdichtefaktor unter 1,4 GVE/ha Futterfläche liegt, womit dem Extensivierungsziel entsprochen werden soll. Weiterhin gibt es eine Höchstgrenze für die Förderung je Betrieb von 90 Tieren und außerdem regionale Höchstgrenzen, bei deren Überschreitung die Zahl der prämiengünstigten Tiere für jeden Halter entsprechend gekürzt wird. Wegen der betrieblichen Höchstgrenzen können Prämienansprüche an andere Betriebe übertragen werden. Dabei gehen aber 15 vH der Ansprüche an eine zu bildende "nationale Reserve" über, die als politische Verfügungsmasse für Neugründungen oder Härtefälle dienen soll. Für die neuen Bundesländer gelten die betrieblichen Höchstgrenzen nicht.

Auch die Halter von Mutterschafen haben — wie bisher — Anspruch auf Prämien. Die wesentliche Änderung aufgrund der Reformbe-

schlüsse besteht darin, daß die Zahl der prämierten Tiere auf dem Niveau von 1991 (abzüglich 3 vH für eine nationale Reserve) eingefroren wird, wobei dies in den alten Bundesländern — wie in den übrigen EG-Staaten — auf einzelbetrieblicher Ebene und in den neuen Bundesländern auf regionaler Ebene geschieht. Außerdem gibt es Obergrenzen je Halter von 1 000 Mutterschafen in benachteiligten Gebieten und von 500 Mutterschafen in den übrigen Gebieten, bei deren Überschreitung die Prämie halbiert wird. In benachteiligten Gebie-

ten wird darüber hinaus noch eine Sonderbeihilfe von 7 ECU/Tier (16,48 DM) gezahlt.

Für die Milchproduktion ändern sich durch die Reformbeschlüsse die Rahmenbedingungen nur wenig. Die lineare Mitverantwortungsabgabe entfällt ab 1993/94. Die Garantiemenge wird nach Maßgabe der Agrarpreisbeschlüsse für 1993/94⁵⁷ — anders als ursprünglich vorgesehen — nicht gesenkt. Der Butterinterventionspreis soll nun in zwei Schritten um 5 vH reduziert werden. Die Garantiemengenregelung wird bis zum Jahr 2000 verlängert.

Fußnoten

- ¹ Das Reformpaket schwächt frühere Kommissionsvorschläge erheblich ab [KOM, 1991a; 1991b]. Die Rückführung des Außenschutzes beschränkt sich deshalb auf wenige Produkte. Sie fiel außerdem geringer als ursprünglich geplant aus, während die kompensierenden Maßnahmen großzügiger gestaltet wurden [Manegold, 1993, S. 8 f.].
- ² An dieser Stelle wird nur ein kurzer Abriß gegeben. Eine ausführlichere Darstellung findet sich im Anhang. Die zugrundeliegenden Verordnungen und Durchführungsverordnungen haben einen Umfang von mehreren hundert Seiten.
- ³ Obwohl die Ölsaatenregelung schon ein Jahr zuvor beschlossen wurde, soll sie hier mit behandelt werden, da sie einerseits schon den prinzipiellen Änderungen der Reform von 1992 vorgreift und andererseits durch die Substitutionsbeziehungen in direktem Zusammenhang mit anderen Produkten steht.
- ⁴ Die durchschnittliche Betriebsgröße betrug 1989/90 in Frankreich 28 Hektar und in Deutschland 18 Hektar [Agra-Europe, Vol. 34, 1993, Nr. 35 (30.8.1993), Dokumentation: Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe der EG].
- ⁵ Zu Einzelheiten vgl. VO (EWG) Nr. 334/93 der Kommission vom 15. Februar 1993, zitiert nach Agra-Europe [Vol. 34, 1993, Nr. 9 (1.3.1993), Sonderbeilage].
- ⁶ Als Begründung wird u.a. angeführt, daß diese Produkte der Industrie ohnehin zu Weltmarktpreisen zur Verfügung stünden [Bundesregierung, 1993, S. 153]. Dies gilt allerdings auch für zahlreiche andere "erlaubte" Produkte. Diesbezüglich einheitliche Regelungen zu schaffen, läge im übrigen im außenhandelspolitischen Kompetenzbereich der EG.
- ⁷ Agra-Europe [Vol. 33, 1992, Nr. 46 (9.1.1992), Sonderbeilage: Förderprogramm umweltschonende Landwirtschaft (FUL)].
- ⁸ ABl. [Nr. L 215, 30.7.1992, VO (EWG) Nr. 2080/92]; Agra-Europe [Vol. 34, 1993, Nr. 18 (3.5.1993), Markt + Meinung: Erstaufforstung wird verstärkt gefördert, S. 1–6].
- ⁹ Als Ziel-1-Regionen werden Regionen mit einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von weniger als 75 vH des Gemeinschaftsdurchschnitts definiert.
- ¹⁰ Agra-Europe [Vol. 34, 1993, Nr. 19 (10.5.1993), Dokumentation: Kommissionsvorschläge für die Strukturfondsverordnungen, S. 24].
- ¹¹ ABl. [Nr. L 355, 5.12.1992, VO (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27.11.1992]; Agra-Europe [Vol. 34, 1993, Nr. 3 (18.1.1993), Dokumentation: Durchführungsbestimmungen vom 23.12.1992].
- ¹² Vgl. Agra-Europe [Vol. 34, 1993, Nr. 13 (29.3.1993), Markt + Meinung, S. 11–14].
- ¹³ Vgl. Agra-Europe [Vol. 34, 1993, Nr. 16 (19.4.1993), Markt + Meinung, S. 10–13].
- ¹⁴ Für die mittel- und langfristige Entwicklung ist darüber hinaus wichtig, daß Bodennutzer und Bodeneigentümer häufig nicht identisch sind. Die Anpassung des Faktoreinsatzes und der Faktorpreise dürfte sich nach folgendem Muster vollziehen: Kurzfristig steigt bei Einbeziehung der Kompensationszahlungen das Wertgrenzprodukt des Bodens, während jenes von Arbeit und Kapital aufgrund der Produktpreissenkung fällt. Da Arbeit und Kapital kurzfristig nur bedingt mobil sind, steigt die Nachfrage nach Boden und damit der Boden- und Pachtpreis. Das Betriebseinkommen eines Pächters fällt und setzt — bei gegebenen außerlandwirtschaftlichen Einkommen — eine Abwanderung von Kapital und Arbeit aus der Landwirtschaft in

Gang. Die hierdurch veränderten Faktorproportionen in der Landwirtschaft, die sich in einer Vergrößerung der Betriebe widerspiegeln, führen zu einer steigenden Arbeits- und Kapitalproduktivität. Auf dem Pfad zu einem neuen langfristigen Gleichgewicht dürften sich die Boden- und Pachtpreise deshalb wieder zurückbilden. Dauerhaft preisstützend wirken andererseits die Stilllegungspflicht für Boden in Verbindung mit Prämienzahlungen sowie die Extensivierungsangebote in der Pflanzenproduktion und die Extensivierungsverpflichtungen in der Tierproduktion, die die Bodenknappheit verstärken und letztlich dazu führen können, daß die Boden- und Pachtpreise nach der Reform — trotz der Preissenkung für wichtige Produkte — höher liegen als zuvor. Der hieraus ableitbaren Tendenz zur Beschleunigung des Strukturwandels wirkt die Kleinerzeugerregelung, die von der Stilllegungs- bzw. Extensivierungspflicht befreit, entgegen.

- 15 Bei männlichen Rindern wird die bisherige Prämie bis 1996 vervierfacht.
- 16 Von betrieblichen Höchstgrenzen sind die neuen Bundesländer ausgenommen.
- 17 Agra-Europe [Vol. 34, 1993, Nr. 5 (1.2.1993), Europa-Nachrichten, S. 15–16].
- 18 Agra-Europe [Vol. 34, 1993, Nr. 12 (22.3.1993), Europa-Nachrichten, S. 12–14].
- 19 Paritätsveränderungen im EWS, wie sie mehrfach zur Jahreswende 1992/93 stattfanden, führen infolge des im Dezember 1992 verlängerten Switch-over-Systems zu Steigerungen der über die EWS-Länder gewichteten Garantiepreise, da Abwertungen in den betroffenen Ländern zu Garantiepreissteigerungen, aber nicht zu entsprechenden Preissenkungen in den anderen Ländern führen. Bei Aufwertungen wird die eigentlich notwendige Preissenkung in nationaler Währung in Preisanhebungen in den anderen Ländern umgewandelt. Lediglich ein Viertel dieser Preissteigerungen muß nach einem Jahr durch Senkung der ECU-Preise abgebaut werden.
- 20 Als Agrarleitlinie wurde in den Reformbeschlüssen von 1988 eine Obergrenze für das Wachstum der Garantieausgaben eingeführt. Auf der Basis des Betrages von 27,5 Mrd. ECU (in Preisen von 1988) dürfen die Ausgaben jährlich nicht mehr als um 74 vH der Zunahme des Bruttosozialprodukts der EG steigen. Die Grenze beträgt danach für 1993: 36,657 Mrd. ECU.
- 21 Damit ist das gesamte Faktoreinkommen einschließlich der Unternehmereinkommen gemeint.
- 22 Diese Zusatzprämien (vgl. Abschnitt II.3.b) verstärken noch die Wirkung der generell für sogenannte benachteiligte Gebiete gezahlten "Ausgleichszulagen".
- 23 Mitglieder dieser am Agrarexport interessierten Ländergruppe sind Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Philippinen, Thailand, Ungarn und Uruguay.
- 24 Die Klage der USA muß vor dem Hintergrund gesehen werden, daß die USA bei diesen Produkten auf dem EG-Markt seit vielen Jahren Marktanteile verloren haben, was auch auf den überdurchschnittlich stark ausgeprägten Erzeugerschutz für diese Produkte und die dadurch verursachte Produktionserweiterung zurückzuführen ist.
- 25 Agra-Europe [Vol. 33, 1992, Nr. 50 (7.12.1992), Sonderbeilage: Kommissionsmitteilung zum GATT-Kompromiß].
- 26 Mit Hilfe des AMS werden, vergleichbar dem von der OECD verwendeten Subsidy Equivalent, unterschiedliche Subventionen aggregiert. Über Allokationseffekte können diese Maßnahmen nicht unmittelbar Aufschluß geben.

- 27 Vgl. Josling und Tangermann [1992, S. 5] und Folmer et al. [1993b, S. 4]. Die Analyse von Josling und Tangermann bezieht sich auf den Kompromißvorschlag von GATT-Generalsekretär Dunkel (vom Dezember 1991), mit dem der Blair-House-Kompromiß aber weitgehend übereinstimmt.
- 28 Ein Sonderfall stellt Kartoffelstärke dar, deren Markt im Rahmen der Marktordnung für Getreide geregelt ist. Deshalb gelten aufgrund des Reformpakets entsprechende Preissenkungen und Kompensationsregelungen wie bei Getreide. Da aber etwa ein Drittel der jährlichen Produktionsmenge mit hohen Subventionen exportiert wird, würde die GATT-Regelung massive Export- und Produktionskürzungen beinhalten [Hermannsen, 1993, S. 64].
- 29 Nach Berücksichtigung der unterschiedlichen Futterkosten zwischen EG und Weltmarkt.
- 30 Zu Einzelheiten, insbesondere der Annahmen zur Ertragsentwicklung, vgl. Josling und Tangermann [1992] und Folmer et al. [1993a; 1993b].
- 31 Zahlungen an die Erzeuger als Differenz zwischen einem Zielpreis und dem realisierten Marktpreis, aber begrenzt auf eine historische Produktionsmenge.
- 32 Externalitäten sind positive oder negative Effekte der Produktion oder Konsumtion, die nicht über den Markt erfaßt werden.
- 33 Auszuschließen sind insbesondere Fixkosten, zunehmende Grenzerträge und Unteilbarkeiten in der Produktion.
- 34 Zu Einzelheiten und einer Zielanalyse vgl. Schrader [1991, S. 18, 43 ff.].
- 35 So z.B. dann, wenn ein Landwirt bei dem Systemwechsel nur aufgrund von Altschulden beruflich ausscheidet und die abgegebenen Produktionsfaktoren anschließend weniger effizient genutzt werden.
- 36 Dies gilt, weil das Instrumentarium die Protektion verstärkt, in sich inkonsistent ist und schon die zugrundeliegenden Ziele widersprüchlich und mit gesamtwirtschaftlichen Zielen nicht kompatibel sind [Schrader, 1988; 1991, S. 19 f., 45 ff.].
- 37 Der entsprechende Artikel verlangt nur, durch Erhöhung der Produktivität der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens und damit eine angemessene Lebenshaltung zu ermöglichen.
- 38 Die in der Bundesrepublik geplante Einführung der flächenunabhängigen Handelbarkeit der Milchquoten soll allenfalls innerhalb von Bundesländern gelten.
- 39 Von Angehörigen der Generaldirektion Landwirtschaft wird diese Frage am Beispiel von Getreide analysiert. Ohne hier auf Einzelheiten der Analyse einzugehen, kommen die Autoren zu dem Ergebnis, daß sich die Produktionskosten aufgrund der Reform um etwa 1 vH erhöhen und um etwa 16 vH (2,2 Mrd. ECU) höher liegen, als wenn durch den Anpassungsmechanismus gewährleistet wäre, daß die marginalen Produzenten zuerst ausscheiden. Als Begründung für den offensichtlichen Verzicht auf Effizienz wird angeführt, daß rechtliche, verwaltungstechnische, soziale oder moralische Gründen vorliegen *könnten*, die dies rechtfertigen [Georganas, Lange, 1993]. Welche das sind, wird nicht ausgeführt. Die durchgeführte Zielanalyse (Abschnitt IV.2) läßt ebenfalls keine gesamtwirtschaftlich stichhaltige Begründung erkennen. Vielleicht läßt aber das nun beschlossene Anwendungsverbot für Bovines Somatotropin (BST), das zu einer Produktivitätssteigerung von bis zu 20 vH in der Milchviehhaltung führen kann, bis über das Jahr 2000 hinaus erkennen, daß der Erhalt der gegebenen Produktionsstruktur und nicht internationale Wettbewerbsfähigkeit die Entscheidungen des Ministerrates bestimmen. Dies ist daraus zu schließen, daß die reichliche Versorgung der EG mit Milch als Argument angeführt wird. Die gleichfalls vorgebrachten gesundheitlichen Be-

denken (Mensch und Tier) sind durch ausführliche Versuchsreihen, vor allem in den USA, weitestgehend entkräftet.

- 40 Bei Getreide muß zu den Kompensationszahlungen noch die Preisdifferenz zwischen Inlands- und Weltmarktpreis hinzuaddiert werden (vgl. Abschnitt II.2.a).
- 41 Prämien für die Nichtnutzung produktiver Produktionsfaktoren sind allerdings aus volkswirtschaftlicher Sicht ohnehin abzulehnen. Für die Bodenbesitzer sind es Prämien für das Nichtstun; damit werden für ein marktwirtschaftliches System falsche Anreize gesetzt. Zu einer ausführlicheren Beurteilung vgl. Schrader [1988, S. 27 f.].
- 42 Dadurch daß pflanzliche Treibstoffe verwendet werden, würde beispielsweise zur Abbaubarkeit von Abfällen und zur Reduzierung von (Netto-) CO₂-Emissionen beigetragen.
- 43 Vgl. Agra-Europe [Vol. 34, 1993, Nr. 27 (5.7.1993), Länderberichte: "Grünes Licht" für Güstrow als Standort der Fachagentur, S. 56–57] und Bundesregierung [1993, S. 152 f.].
- 44 So fördert z.B. das Land Niedersachsen Projekte zur Produktion von Kurzfaserlein und dessen Verwendung in Baustoffplatten, die vor allem leichter zu entsorgen sein sollen. Selbst wenn sich deren Verwendung bei verursachergerechter Anlastung von Entsorgungskosten zu Marktpreisen durchsetzen sollte, sprechen die natürlichen Produktionsbedingungen von Flachs dagegen, dieses Produkt in Deutschland zu erzeugen. Dies ist nur mit Hilfe massiver Subventionen möglich.
- 45 Einen Eindruck hiervon geben auch die jährlich von der OECD geschätzten Subventionsäquivalente und gesamten Transferzahlungen an die Landwirtschaft. Die Subventionsäquivalente (Transferzahlungen durch Verbraucher und Staat an die Landwirte in vH der Erzeugerlöhne) erreichten in der EG im Jahr 1992: 47 vH (Durchschnitt der OECD: 44 vH). Die Transferzahlungen beliefen sich auf 240 Mrd. DM. Pro Kopf der Bevölkerung waren dies etwa 700 DM [OECD, 1993].
- 46 Hierzu zählen vor allem die reichliche Flächenausstattung, günstige natürliche Voraussetzungen und eine relativ günstige Betriebsgrößenstruktur.
- 47 Zu Einzelheiten vgl. Manegold [1993, S. 9 f.] und Laaser, Soltwedel et al. [1993, S. 45].
- 48 Nur ein Viertel der hierdurch bedingten automatischen Anhebung der administrativen Preise in nationaler Währung muß bis zum Beginn des folgenden Wirtschaftsjahres durch eine Senkung der Marktordnungspreise in ECU beseitigt werden. Die Preisanhebungen in Mitgliedstaaten mit fester Währung müssen sofort vollzogen werden, wenn der Abstand zwischen landwirtschaftlichen Umrechnungskursen und repräsentativen Marktkursen weniger als 4 Prozentpunkte beträgt. Andernfalls kann eine "Abwertungsreserve" von 2 Prozentpunkten bis zu einem Jahr beibehalten werden.
- 49 Im Zusammenhang mit dem im Blair-House-Übereinkommen vereinbarten Abbau des Außenschutzes könnten deshalb erneut Leitkursänderungen im EWS zu gravierenden Widersprüchen führen.
- 50 Vgl. Agra-Europe [Vol. 34, 1993, Nr. 33 (16.8.1993), Europa-Nachrichten, S. 1 f.].
- 51 Vgl. Agra-Europe [Vol. 34, 1993, Nr. 33 (16.8.1993), Sonderbeilage].
- 52 Zu Einzelheiten vgl. KOM [1993], ABl. [Nr. L 181, 1.7.1992, VO (EWG) des Rates Nr. 1765/92] sowie VO (EWG) der Kommission Nr. 2293/92 vom 31.7.1992, zitiert nach Agra-Europe [Vol. 33, 1992, Nr. 33 (10.8.1992), Sonderbeilage].

- ⁵³ Für die neuen Bundesländer wurde die regionale Grundfläche auf 3,57 Mill. Hektar festgesetzt. Diese wie auch die regionalen Ertragszahlen beruhen nicht auf historischen Daten. Für die regionalen Ertragszahlen wurde der Durchschnitt der alten Länder als Grundlage genommen.
- ⁵⁴ Allerdings ist geplant, den Anteil im Falle der Dauerbrache auf 20 vH zu erhöhen [Agra-Europe, Vol. 34, 1993, Nr. 18 (3.5.1993), Europa-Nachrichten, S. 7].
- ⁵⁵ Zu Einzelheiten vgl. ABl. [Nr. L 148, 28.6.1968, VO (EWG) Nr. 805/68 vom 27.6.1968], VO (EWG) Nr. 3886/92 der Kommission vom 23.12.1992 (Durchführungsvorschriften), zitiert nach Agra-Europe [Vol. 34, 1993, Nr. 3 (18.1.1993), Sonderbeilage] sowie BMELF [1993].
- ⁵⁶ Die Zahl der förderfähigen Tiere ergibt sich als Produkt von Hektarzahl, Futterfläche und Besatzdichtefaktor, wovon gegebenenfalls die Zahl der gehaltenen Milchkühe und der prämienbegünstigten Mutterschafe, gemessen in GVE, abzuziehen ist.
- ⁵⁷ Agra-Europe [Vol. 34, 1993, Nr. 22 (1.6.1993), Europa-Nachrichten S. 1-4].

Literaturverzeichnis

- AGRA-EUROPE, Unabhängiger Europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft. Bonn, lfd. Jgg.
- AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (ABl.), Reihe L (Landwirtschaft), Luxemburg, lfd. Jgg.
- BUNDESMINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (BMELF), Die EG-Agrarreform (Wichtige Hinweise für die Anwendung im pflanzlichen Bereich). Bonn 1992.
- , Die Agrarreform der EG. Neuauflage, Bonn, April 1993.
- BUNDESREGIERUNG, Agrarbericht 1993. Bonn 1993.
- FOLMER, C., M. A. KEYZER, M. D. MERBIS, H. J. J. STOLWIJK, P. J. J. VEENENDAAL [1993a], CAP Reform and Its Differential Impact on Member States. Central Planning Bureau, Research Memorandum, No. 105, Den Haag, März 1993.
- , —, —, —, — [1993b], CAP-Reform and the EC-US GATT Compromise: Compatible or Not? Central Planning Bureau, Working Paper, No. 49, Den Haag, März 1993.
- FRANZÖSISCHE REPUBLIK, Memorandum. Standpunkt Frankreichs bei den Verhandlungen der Uruguay-Runde. Paris, 7. Mai 1993, hektogr. Manuskript.
- GEORGANAS, Georgios, Dirk LANGE, "CAP-Reform und Produktivität im Getreidesektor". Agra-Europe, Vol. 34, 1993, Nr. 4 (25.1.1993), Sonderbeilage.
- HERMANNSEN, Horst, "Flaute auf dem Stärkemarkt". DLG-Mitteilungen, Vol. 108, 1993, H. 1, S. 64–65.
- JOSLING, Tim, Stefan TANGERMANN, MacSharry or Dunkel: Which Plan Reforms the CAP? International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper, No. 92–10, Stanford, Calif., Juli 1992.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (KOM) [1991a], "Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik". Agra-Europe, Vol. 32, 1991, Nr. 7 (11.2.1991), Dokumentation.
- [1991b], "Vorschläge zur Reform der Agrarpolitik". Agra-Europe, Vol. 32, 1991, Nr. 30 (22.7.1991), Dokumentation.
- , Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Bericht 1992. Brüssel 1993.
- LAASER, Claus-Friedrich, Rüdiger SOLTWEDEL et al., Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik. Kieler Studien, 255, Tübingen 1993.
- LANGHAMMER, Rolf J., Die Handelspolitik der EG nach 1992. Die "Integrationsdividende" in Gefahr. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 214, Kiel 1993.
- MANEGOLD, Dirk, "Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 1992/93". Agrarwirtschaft, Vol. 42, 1993, H. 1, S. 1–18.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook 1993. Paris 1993.

SCHRADER, Jörg-Volker, "Reform des Agrarmarktes". In: Roland VAUBEL, Hans-Dietrich BARBIER (Hrsg.), Handbuch Marktwirtschaft. Pfullingen 1986, S. 311–318.

—, EG-Gipfelbeschlüsse zur Agrar- und Haushaltspolitik: Schritte in die falsche Richtung. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 143, Kiel 1988.

—, Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Landwirtschaft. Analyse und Bewertung. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 171/172, Kiel 1991.

—, Aufgabenverteilung und Finanzierungsstruktur in einer reformierten Agrarpolitik. Referat gehalten auf der 34. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues in Halle, 6.–8. Oktober 1993, Halle 1993.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA), Foreign Agriculture Circular, Grains. Washington, lfd. Jgg.

ZENTRALE MARKT- UND PREISBERICHTSTELLE (ZMP), Agrarmärkte in Zahlen. Europäische Gemeinschaft '93. Bonn 1993.