



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Umorientierung der Getreidemarktpolitik

H. Eberhard Buchholz

Seit Mitte der 80er Jahre hat die Agrarmarktpolitik der EG entschiedener als in früheren Jahren auf die anhaltende Auseinanderentwicklung von Angebot und kaufkräftiger Nachfrage bei wichtigen Agrarprodukten reagiert. So wurde seit 1984/85 durch erstmalige Senkung von Richt- und Interventionspreisen eine Umorientierung der Getreidepreispolitik eingeleitet, die in den folgenden Jahren durch Abbau anderer preisstützender Maßnahmen und die Erhebung von Mitverantwortungsabgaben fortgeführt wurde.

Außerdem wurden im Rahmen der Bemühungen um eine bessere Haushaltsdisziplin seit 1988/89 die Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, einer Agrarleitlinie unterworfen. Diese Agrarleitlinie ist in jedem Jahr bei den Vorschlägen für die Agrarpreise zu berücksichtigen. Dazu wurden als neue Instrumente die sogenannten Haushaltsstabilisatoren eingeführt, d. h. für eine Reihe von Erzeugnissen wurden Produktionsschwellen (garantierte Höchstmengen) festgesetzt, bei deren Überschreitung die den Erzeugern gegebenen Preisgarantien in bestimmtem Umfang gekürzt werden. Ergänzend hat die Gemeinschaft eine Reihe die Preispolitik flankierender Maßnahmen getroffen. Dazu gehören folgende Programme: Freiwillige Flächenstilllegung, Extensivierung der Erzeugung, Umstellung der Erzeugung, Vorruhestandsregelung, Einkommensbeihilfen. Diese Programme sollen ebenfalls zur Marktentlastung beitragen, hauptsächlich aber die durch eine verschärfte Preisdisziplin notwendig werdenden Umstellungen und Anpassungen erleichtern.

Wenn es auch den Anschein hat, daß erst die Erschöpfung der verfügbaren Haushaltsmittel zu einer ernsthaften Reform der Agrarmarktpolitik geführt hat, so wäre eine solche Betrachtung doch zu vordergründig. Es ist nicht zu übersehen, daß die Reformmaßnahmen von der Realität auf den Märkten erzwungen wurde, weil es nicht länger durchzuhalten war, eine mit relativ hohen Produktionskosten erzeugte, ständig zunehmende Überschufzeugung, unter Vernachlässigung der gesamtwirtschaftlichen Kosten wie der Interessen sonstiger Anbieter, auf die Weltmärkte zu drücken. Die EG hatte keine andere Wahl, als entweder die Erzeugung dem innergemeinschaftlichen Bedarf anzupassen oder sich wieder den Bedingungen des internationalen Handels unterzuordnen. Dies ist im Getreidemarkt besonders augenfällig. Die Getreideerzeugung der EG ist im letzten Jahrzehnt trendmäßig um 2,5 Mill. t p. a. angestiegen. Der Verbrauch von Getreide innerhalb der Gemeinschaft in allen Verwendungsarten hat dagegen nur noch wenig zugenommen und war seit Mitte der 80er Jahre rückläufig. Der Verbrauchsrückgang war besonders ausgeprägt in der Verfütterung, weil in der tierischen Produktion Getreide verstärkt durch billigere Energie- und Eiweißträger (Getreidesubstitute) ersetzt werden konnte. Es kam zur Bildung umfangreicher Getreidevorräte und zu steigenden Exporten. Lagerhaltungskosten und Exporterstattungen trieben die Haushaltsausgaben für die Getreidemarktordnung rasch in die Höhe.

In den Verhandlungen des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) sind, als es um die Frage der Vereinbarkeit des Abschöpfungs-/Erstattungssystems der EG mit den GATT-Regeln ging, mit Erstattungen subventionierte Weizenexporte der Gemeinschaft bis zur Größenordnung von 16 Mill. t p. a. für tolerierbar gehalten worden. Ein Futtergetreideexport der EG wurde zu jener Zeit noch gar nicht in Betracht gezogen. Diese Größenordnung hat die Wirklichkeit längst überholt. In den letzten beiden Wirtschaftsjahren hat der Weizenexport der EG beträchtlich darüber gelegen; zusätzlich wurde Futtergetreide in Höhe von 12-13 Mill. t exportiert, so daß sich der Getreideexport der Gemeinschaft auf über 35 Mill. t p. a. belief.

Die EG ist damit zum zweitgrößten Getreideexporteur der Welt aufgestiegen. Diese Entwicklung hat jedoch den massiven Widerstand der am Getreideexport beteiligten Länder hervorgerufen, wie er sich nun in den harten Forderungen der Uruguay-Runde des GATT artikuliert. Hinzu kommt, daß sich der Wettbewerbsdruck auf dem internationalen Getreidemarkt in den kommenden Jahren erheblich verschärfen wird. Die Weltgetreideerzeugung nimmt wieder zu und wird auf mittlere Sicht höher sein als der Verbrauch. Der Importbedarf großer Getreideverbraucher läßt nach, während das Exportangebot namentlich der USA kräftig zugenommen hat. Daher werden die Preise im internationalen Getreidehandel gedrückt bleiben und die Konkurrenz der Absatzkonditionen zunehmen. Die Ausfuhrerstattungen der Gemeinschaft beim Export von Weizen haben Ende September 1990 bereits 100 ECU/t überschritten, gegenüber 35 ECU/t im gleichen Monat des Vorjahres.

In dieser Situation erweist sich die von der EG nunmehr verfolgte Getreidepreispolitik und das strikte Festhalten an der Stabilisatorenregelung zwar als marktkonform, hat aber zu einer Marktstabilisierung bisher noch wenig beigetragen. Die Stabilisatorenregelung umfaßt bei Getreide eine Mitverantwortungsabgabe, eine Zusatzmitverantwortungsabgabe, Interventionspreissenkungen, Flächenstilllegungen und Extensivierungsmaßnahmen sowie eine Förderung der Verfütterung. Für letztere konnte im Ministerrat jedoch keine Einigkeit erzielt werden.

Die Mitverantwortungsabgabe wird von 1988/89 an für vier Wirtschaftsjahre und unabhängig vom Ausfall der Ernte erhoben. Die Höhe der Abgabe wird jeweils zu Beginn des Wirtschaftsjahres beschlossen. Sie wurde bisher stets auf 3 % des Interventionspreises für Weizen festgesetzt. Die Zusatzmitverantwortungsabgabe und die Senkung der Interventionspreise sind vom Überschreiten der garantierten Höchstmenge abhängig. Die garantierte Höchstmenge wurde für die vier Wirtschaftsjahre 1988/89-1991/92 für alle Getreidearten zusammen (außer Reis) auf 160 Mill. t festgesetzt. Die Zusatzmitverantwortungsabgabe kann in Abhängigkeit vom Ausmaß der Überschreitung der garantierten Höchstmenge maximal 3 % des Interventionspreises für Weizen betragen. Für Kleinerzeuger und bei der Beteiligung am Flächenstilllegungsprogramm gibt es Ausnahmeregelungen. Jede auch nur geringe Überschreitung der Garantieschwelle bewirkt, daß die Interventionspreise im folgenden Wirtschaftsjahr um 3 % herabgesetzt und die Richtpreise angepaßt werden. Die Kommission nimmt diese Senkung und Anpassung vor Beginn des folgenden Wirtschaftsjahres vor. Bei erneuter Überschreitung werden die Interventionspreise wieder gesenkt, so daß es zu kumulativen Preissenkungen kommt.

Diese marktpolitischen Maßnahmen haben einen starken Rückgang der Erzeugerpreise für Getreide bewirkt. In der Bundesrepublik Deutschland wurden für das Wirtschaftsjahr 1982/83 die vom Erzeuger erzielten Durchschnittspreise für Weizen mit 49,40 DM/dt angegeben, für 1983/84 mit 48,80 DM/dt. Seither sind die Erzeugerpreise von Jahr zu Jahr gesunken. Für das laufende Wirtschaftsjahr 1990/91 gibt das Bundeslandwirtschaftsministerium den durchschnittlichen Erzeugerpreis für Brotweizen mit 32,55 DM/dt an, Stand Ende August, vor Abzug der Mitverantwortungsabgaben insgesamt (1,80 DM/dt) und ohne Mehrwertsteuer (BML, Agrarpolitische Mitteilungen, Nr. 11/90).

Einen solchen Rückgang der nominalen Getreidepreise hätte noch vor wenigen Jahren niemand für durchsetzbar gehalten. Gleichermäßen erstaunlich ist aber auch, daß der Preisverfall auf die Mengenerzeugung offenbar noch kaum einen Einfluß gehabt hat. Findet sich hier etwa eine Bestätigung der beliebten These von der inversen Angebotsreaktion der landwirtschaftlichen Erzeugung? Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Erzeugung sich im Optimum befunden und sich sonst nichts geändert hätte. Es ist aber bekannt, daß Produktivitätsfortschritte in nach wie vor großem Ausmaß realisiert werden. Manche Auswirkungen der Preissenkung mögen zum Teil auch durch andere agrarpolitische Maßnahmen, wie z. B. die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten oder den flächenbezogenen Einkommensausgleich, konterkariert worden sein. Schließlich ist zu bedenken, daß das Ausmaß der Preissenkungen nicht in allen Mitgliedsländern gleich groß war. Die Bundesrepublik Deutschland und Italien hatten bislang als Getreidezuschußgebiete die höchsten Erzeugerpreise, während sie in den exportierenden Mitgliedsländern erheblich geringer waren. Bei der nun erfolgenden Angleichung der Preisniveaus innerhalb der Gemeinschaft ist der Preisabschwung in den Ländern mit bereits niedrigen Erzeugerpreisen weniger stark.

Die Getreideernte des laufenden Wirtschaftsjahres wird, den ersten vorläufigen Schätzungen zufolge, oberhalb der Garantieschwelle liegen. Infolge trockenheitsbedingter Ernteauffälle bei Mais in Frankreich und Spanien gehen neuere Schätzungen aber von einer Erntemenge unterhalb der Garantieschwelle aus. Die Festsetzung des endgültigen Erntergebnisses muß bis Ende Februar 1991 erfolgen. Sollte sich ergeben, daß es bei dem höheren Schätzergebnis bleibt, käme es durch die Stabilisatorenautomatik zu erneuten Preissenkungen, bei denen dann ein Absinken des Erzeugerpreises für Weichweizen auf unter 30 DM/t zu erwarten wäre. Wird dagegen die Garantieschwelle nicht erreicht, dann würden für das Wirtschaftsjahr 1991/92 die Zusatzmitverantwortungsabgabe und die Zurücknahme von Interventions- und Richtpreisen entfallen. In beiden Fällen bestünde die Möglichkeit, daß der Ministerrat der EG andere, entgegengesetzt wirkende Entscheidungen trifft.

Ansichts der noch ausgebliebenen Verminderung der Erzeugung, des nach wie vor bestehenden starken Marktungleichgewichts sowie der mit der Getreideproduktion in der ehemaligen DDR zusätzlich entstandenen Probleme wäre ein solches Gegensteuern von der Marktlage her jedoch keinesfalls zu empfehlen und würde vermutlich erneut Signalwirkung in falscher Richtung erzeugen. Eine Preisstabilisierung sollte erst dann angestrebt werden, wenn ein Preisniveau erreicht ist, bei dem eine nachhaltige Verminderung der Erzeugung sichtbar wird. Dies wird dann erfolgen, wenn Grenzflächen in größerem Umfang wegen Unwirtschaftlichkeit aus der Erzeugung genommen werden.

Es ist auch nicht zu sehen, daß die durch die gegenwärtig verfolgte Preispolitik verursachten und für die Erzeuger schmerzhaften Anpassungsprozesse durch Inanspruchnahme anderer Instrumente vermieden werden könnten. In Frage kämen nur eine Quotierung der Erzeugung oder eine obligatorische Flächenstilllegung. Erstere ist wegen des großen Anteils der Getreideverfütterung im Erzeugerbetrieb nicht durchführbar. Letztere wäre zwar machbar, würde aber einen erheblichen administrativen Aufwand und einen umfangreichen Kontrollapparat erfordern. Entscheidend ist jedoch, daß auch beim Einsatz solcher Instrumente die Zielsetzung darauf ausgerichtet sein müßte, die Getreideerzeugung der Gemeinschaft um 10-15 Mill. t zu reduzieren. Es liegt im volkswirtschaftlichen Interesse, die Verfolgung eines solchen Zieles mit einer Verminderung der nicht mehr für die Getreideerzeugung benötigten Produktionsfaktoren zu erreichen. Hieran ist die Effizienz der eingesetzten Instrumente zu messen, weil nur dann eine marktgerechte Faktorentlohnung zu erzielen ist. Auch eine obligatorische Flächenstilllegung müßte daher so angelegt werden, daß die erforderliche Produktionsenkung nach einigen Jahren ohne staatliche Einflußnahme erreicht wird und müßte daher von einer entsprechenden Preisdiziplin begleitet werden.

Die Verminderung der Erzeugung stellt die eigentliche Umorientierung für die Getreidemarktpolitik der EG dar, die es zu erreichen gilt, wenn von einer Annäherung an das Marktgleichgewicht gesprochen wird. Es geht dabei nicht um den Verzicht auf Erzeugung von Getreide, sondern darum, den Anspruch auf umfangreiche Getreideexporte aufzugeben. Dies folgt aus der Erkenntnis, daß nur in wenigen bevorzugten Getreidestandorten der Gemeinschaft die Grenzkosten der Getreideerzeugung vergleichbar niedrig sind wie in den fruchtbaren Standorten von Getreideexportländern wie Australien, Argentinien, Kanada und den USA, in denen Weizen auch bei Preisen von unter 18 DM/dt (120 US-Dollar je t) gewinnbringend erzeugt werden kann.

Verfasser: Prof. Dr. H. Eberhard Buchholz, Institut für landwirtschaftliche Marktforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Bundesallee 50, D-3300 Braunschweig