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.*

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.

Tangermann, S.: Weltweite ökonomische und politische Rahmenbedingungen für die EG-Agrarpolitik. In: Henrichsmeyer, W., Langbehn, C.: Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 24, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1988), S. 61-72.

WELTWEITE ÖKONOMISCHE UND POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE EG-AGRARPOLITIK

von

Stefan TANGERMANN, Göttingen

1 Einleitung

Die EG-Agrarpolitik ist häufig als (fast) ausschließlich binnenorientiert bezeichnet worden. Soviel diese Charakterisierung einer in der Tat in starkem Maße mit ihren heimischen Problemen befaßten und in die Schwierigkeiten der Entscheidungsfindung zwischen den Mitgliedsländern verstrickten Politik auf sich hat, sie ist weder in einem positiven noch in einem normativen Sinn voll akzeptabel. In positiver Hinsicht ist festzustellen, daß externe Faktoren zumindest bei bestimmten Gelegenheiten und in der jüngeren Vergangenheit in zunehmendem Maße für die Gestaltung wenigstens einiger Elemente der EG-Agrarpolitik Bedeutung gehabt haben (siehe z. B. TANGERMANN 1987a). Allerdings hat die EG sich auf der internationalen Ebene bisher eher passiv verhalten. Sie hat externe Faktoren zwar in einem gewissen Maße zur Kenntnis genommen und für sich genutzt. Die aktive Gestaltung der internationalen Rahmenbedingungen hat sie aber anderen Ländern überlassen.

In normativer Sicht kann es keinen Zweifel geben, daß eine EG-Agrarpolitik, die sich gegenüber internationalen Erfordernissen taub stellt, sich selbst keinen guten Dienst erweist. Schließlich resultieren die zunehmenden Schwierigkeiten der Gemeinsamen Agrarpolitik in einem nicht geringen Maße aus der Tatsache, daß die EG sich nicht genügend auf die Entwicklung der internationalen Rahmenbedingungen eingestellt hat. Angesichts des großen Gewichts, das die EG im internationalen Agrarhandel hat, sollte sie im übrigen mehr als bisher bedenken, daß sie die weltweiten Rahmenbedingungen in einem ganz erheblichen Maße durch ihre eigenen Aktionen selbst beeinflussen kann.

Vor diesem Hintergrund soll hier der Versuch unternommen werden, einige - sehr subjektiv ausgewählte - Aspekte der weltweiten Rahmenbedingungen der EG-

Agrarpolitik zu diskutieren und dabei das Augenmerk insbesondere auf die Fragen zu richten, ob externe Faktoren in Zukunft möglicherweise vermehrten Einfluß auf die Handlungsmöglichkeiten der EG-Agrarpolitik ausüben werden und wie die EG ihr Rollenverständnis so ändern könnte, daß sie von einer eher passiven Reaktion auf internationale Vorgänge Fortschritte in Richtung auf eine mehr aktive Mitgestaltung der internationalen Rahmenbedingungen macht.

2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Ein sichtbares und für die Handlungsmöglichkeiten der EG-Agrarpolitik entscheidendes Charakteristikum der Weltagrarmärkte ist das gedrückte Preisniveau. Grund für diesen Preisdruck ist die anhaltende Überkapazität der Weltagrarwirtschaft. In den westlichen Industrieländern sind mehr Ressourcen in der Landwirtschaft beschäftigt, als bei Vorherrschen von Marktbedingungen ein Einkommen erwirtschaften könnten, das der Faktorentlohnung in anderen Wirtschaftsbereichen entspricht (D. G. JOHNSON 1986). Die Regierungen dieser Länder betreiben Politiken, die darauf ausgerichtet sind, den Kapazitätsabbau und insbesondere die sozialen Anpassungslasten, die mit einem vermehrten Abzug von Produktionsfaktoren (insbesondere Arbeitskräften) aus dem Agrarsektor verbunden wären, zu mildern. Sie exportieren ihre Überkapazitäten auf den Weltmarkt (durch subventionierte Exporte oder durch Importhindernisse) oder sie beschränken die Agrarproduktion auf administrativem Weg.

In der Mehrzahl der Entwicklungsländer ist die Situation grundsätzlich anders. Bei Grundnahrungsmitteln (insbesondere Getreide) produzieren die Entwicklungsländer als Gruppe weniger als sie verbrauchen, und das gegenwärtige Verbrauchsniveau ist so gering, daß mehrere hundert Millionen Menschen unterernährt sind oder hungern (FAO 1985). Bei anderen Agrarprodukten (Genußmittel, landwirtschaftliche Rohstoffe) sind die Entwicklungsländer zwar Exporteure. Ihre Exporterlöse waren aber in jüngerer Zeit stagnierend oder rückläufig (FAO 1986a). Auf der anderen Seite ist offensichtlich, daß viele Entwicklungsländer ihren Agrarsektor durch negative Protektion, überbewertete Währungen und unzureichende wirtschafts- und strukturpolitische Förderung behindern (Weltbank 1986). Ihre tatsächliche Agrarproduktion ist deshalb geringer als ihr Produktionspotential. Für die globale Situation der Weltagrarwirtschaft bedeutet das, daß die Überkapazität in den westlichen Industrieländern zum Teil kompensiert wird.

Auch die sozialistischen Staaten Osteuropas tragen zur Verschleierung der Überkapazität in den westlichen Industrieländern bei. Aufgrund vielfältiger politischer

und administrativer Unzulänglichkeiten wird dort offensichtlich weniger produziert als mit dem gegebenen (oder einem leicht ausgeweiteten) Faktorbestand produziert werden könnte.

Überkapazität ist kein unabänderliches Charakteristikum der Weltagrarwirtschaft. Sie ist vielmehr im wesentlichen die Folge des Agrarprotektionismus der westlichen Industrieländer. Zwar wäre auch ohne Politikeingriffe ein Hang zur Überkapazität gegeben, weil die Produktivität der weltweiten Agrarproduktion die Tendenz hat, schneller zu steigen, als die Nachfrage nach Agrarprodukten zunimmt. Der marktwirtschaftliche Anpassungsprozeß würde aber, durch sinkende Realpreise infolge des Produktivitätsanstiegs bedingt, zu Faktoranpassungen führen, die immer wieder einen Abbau der tendenziellen Überkapazitäten bewirken würden. Da der Agrarprotektionismus der Industrieländer diesen Prozeß verzögert, bleiben die Überkapazitäten erhalten. Der Versuch fast aller Industrieländer, die Überkapazitäten auf die Weltmärkte abzuladen, führt dort schließlich zu gedrückten Preisen.[1)]

In welchem Ausmaß das Preisniveau an den Weltagrarmärkten tatsächlich gedrückt ist, ist nicht zu allen Zeiten mit gleicher Klarheit zu erkennen, weil Preisschwankungen immer wieder die kurzfristige Entwicklung bestimmen. Dabei ist die Gefahr unverkennbar, daß die Beurteilung der Perspektiven der Weltlandwirtschaft sich zu sehr an solchen kurzfristigen Entwicklungen orientiert.

Während der Hochpreisphase in der ersten Hälfte der siebziger Jahre waren viele Beobachter und Akteure (nicht zuletzt auch Agrarökonomen) davon überzeugt, daß nun eine Zeit knapper Nahrungsmittelversorgung angebrochen sei. Unter dem Eindruck des gleichzeitig eingetretenen ersten Ölpreisschocks und beeinflußt von den pessimistischen Prophezeiungen der verschiedenen zu dieser Zeit publizierten Weltmodelle gewann die Vorstellung von einer tiefgreifenden "Welternährungskrise" an Einfluß auf das Denken und auf agrarpolitische Entscheidungen.

Gegenwärtig sind die Weltmarktpreise für Agrarprodukte ungewöhnlich niedrig. Das gilt bereits für die in US-Dollar gemessenen Preise. Da außerdem der Dollar in den vergangenen zwei Jahren stark abgewertet worden ist, erscheinen die Weltmarktpreise aus Sicht der Länder, deren Währungen nicht an den Dollar gebunden sind, erst recht gedrückt. Gleichzeitig sind bei wichtigen Agrarprodukten, insbesondere bei Getreide, die Lagerbestände außergewöhnlich hoch. Die Beurteilung der weltweiten Marktlage hat sich entsprechend gewandelt. Wieder wird von einer Krise gesprochen, allerdings nicht mehr von der "food crisis", sondern von der "farm crisis" (OECD 1987). Sowohl für die Situation in der

ersten Hälfte der siebziger Jahre als auch für die gegenwärtige Lage im internationalen Agrarhandel ist die Bezeichnung "Krise" gerechtfertigt, wenn damit die aus der jeweiligen ungewöhnlichen Marktlage resultierenden wirtschaftlichen und politischen Schwierigkeiten gemeint sind. Allerdings ist Vorsicht am Platze, wenn die jeweils aktuelle "Krise" gedanklich in die Zukunft extrapoliert wird, wie dies immer wieder geschehen ist (D. G. JOHNSON 1985).

Die Verknappungserscheinungen vor etwa fünfzehn Jahren waren zu einem erheblichen Teil agrarpolitisch bedingt (siehe z. B. HEIDHUES und HOLLSTEIN 1978, oder JOSLING 1980). Sie sind von Preisrückgängen abgelöst worden, die ihre Ursachen zum Teil in agrarpolitischen Überreaktionen auf die vorausgegangene Hausse hatten. Die Weltagrarwirtschaft ist seitdem durch wechselnde Knappheitslagen gegangen, die Preise an den internationalen Agrarmärkten haben in starkem Maße geschwankt. Die gegenwärtige besonders ausgeprägte Depression hat ihre Ursache wiederum zu einem erheblichen Teil in agrarpolitischen Fehlentscheidungen in verschiedenen Teilen der Welt. Die Agrarpolitik vieler Länder hat den weltweiten Rückgang des Wachstums der Importnachfrage nicht früh genug erkannt und den Anstieg der landwirtschaftlichen Produktivität unterschätzt. Sie hat die marktpolitischen Signale zu lange auf Expansion stehen lassen. Auch jetzt kommt es wieder zu agrarpolitischen Kursanpassungen. Insbesondere die USA, aber auch die EG haben verschiedene Schritte unternommen, um das Wachstum ihrer Agrarproduktion zu bremsen oder - wie bei Milch - sogar das Angebot zu reduzieren. Die Weltagrarmärkte befinden sich deshalb möglicherweise am unteren Wendepunkt eines ihrer mittelfristigen (unregelmäßigen) Preiszyklen.

In einer solchen Situation ist es besonders schwer, die kurzfristigen Erscheinungen von den fundamentalen Faktoren zu unterscheiden. Wichtiger als die kurzfristigen Entwicklungsaussichten ist allerdings die Tatsache, daß der langfristige Trend der realen Weltmarktpreise zentraler Agrarprodukte (insbesondere Getreide) eindeutig nach unten weist.[2)] Es gibt allen Grund für die Vermutung, daß dieser sinkende Preistrend weiter andauern wird (wenngleich sich nach der gegenwärtigen Phase besonderen Preisdrucks möglicherweise eine zwischenzeitige Erholung einstellen könnte). Entscheidend dafür ist das auch für die überschaubare Zukunft weiterhin zu erwartende Zusammentreffen von hohen Raten der Produktivitätssteigerung in der landwirtschaftlichen Erzeugung mit vergleichsweise geringem Wachstum der Nachfrage nach Agrarprodukten.

Allem Anschein nach ist - bei aller notwendigen regionalen und produktspezifischen Differenzierung - ein Ende oder auch nur ein Nachlassen der globalen

Produktivitätssteigerung in der Weltlandwirtschaft noch nicht zu erkennen. Neue Entwicklungen in der Biotechnologie könnten sogar zu einem Anstieg des Produktivitätswachstums führen. Anpassungen im Faktoreinsatz der Landwirtschaft, die ausreichend wären, um das weitere Produktionswachstum deutlich zu vermindern, sind insofern kaum zu erwarten, als in den westlichen Industrieländern bereits der Abbau der gegenwärtig bestehenden Überkapazitäten politisch und sozial schwer genug fallen wird.

Von der Nachfrageseite her ist ebenfalls nicht mit Entwicklungen zu rechnen, die den säkularen Trend zu sinkenden Realpreisen umkehren könnten. Das Wachstum der Weltbevölkerung ist leicht rückläufig. Eine langfristige Zunahme des weltweiten Einkommenswachstums ist nicht zu erwarten. Die Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach Agrarprodukten dürften auch in der Zukunft mit steigenden Einkommen langsam abnehmen.

Ein weiterer langfristig wichtiger Faktor ist zu berücksichtigen. In Entwicklungsländern besteht anscheinend oft ein Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und der Ausrichtung der Agrarpolitik. Mit zunehmendem Niveau der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird tendenziell die negative Protektion des Agrarsektors reduziert und schließlich sogar in einen wachsenden positiven Agrarschutz umgekehrt. Dieses Entwicklungsmuster, das geradezu den Charakter einer historischen Gesetzmäßigkeit zu haben scheint, ist inzwischen verschiedentlich empirisch belegt worden.[3)] Für die Beurteilung der längerfristigen Perspektiven im internationalen Agrarhandel kann dies gravierende Konsequenzen haben, denn vermutlich ist damit zu rechnen, daß aufgrund dieses Verlaufsmusters in den Entwicklungsländern die Agrarproduktion auf lange Sicht zunehmende Impulse erhält und der Verbrauch von Nahrungsmitteln, der ansonsten rasch (wenn nicht gar rasant; siehe MELLOR und JOHNSTON 1984) wachsen kann, gedämpft wird. Wirtschaftliches Wachstum trägt damit auch in den Entwicklungsländern den Keim zur Entstehung genau der agrarpolitischen Probleme in sich, unter denen die Industrieländer heute leiden.

Die Weltagrarwirtschaft dürfte also auch für die überschaubare Zukunft von einer langfristigen Tendenz zu Überschüssen und entsprechend rückläufigen Realpreisen gekennzeichnet sein. Diese hier sehr allgemein und qualitativ formulierte Aussage wird von der Mehrzahl der in neuerer Zeit erschienenen detaillierten Studien und quantitativen Projektionen belegt.[4)] In der Vorausschau auf die nächsten etwa fünf bis zehn Jahre kommen die meisten Studien sogar zu dem Ergebnis, daß die absehbare weltwirtschaftliche Entwicklung, insbesondere der nach wie vor nicht überwundene Wachstumseinbruch und die Verschuldungsprobleme der Entwick-

lungsländer, aber auch die wirtschaftliche Lage in den Ostblockstaaten sowie die erkennbaren Produktionstrends in den verschiedenen Ländergruppen zu deutlich rückläufigen Wachstumsraten der Nachfrage auf den Weltagrarmärkten und damit zu einem stark gebremsten Wachstum des Weltagrarhandels führen werden.

3 Politische Rahmenbedingungen

Die anhaltende Depression an den Weltagrarmärkten und die bedrückenden Aussichten für die Zukunft, vor allem aber auch die schwerwiegenden internen Probleme, die viele Industrieländer mit ihrer Agrarpolitik haben, bilden gegenwärtig den Hintergrund einer politischen Konstellation, wie sie in der Entwicklung der internationalen Agrarbeziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg wohl historisch einmalig genannt werden kann. Probleme des Agrarhandels haben zur Zeit in der internationalen Politik einen hohen und bisher nicht bekannten Stellenwert erreicht. Wo immer auf internationaler Ebene über wirtschaftspolitische Fragen gesprochen und verhandelt wird - der Agrarhandel ist dabei gegenwärtig eines der Hauptthemen. Herausragendes Ereignis in dieser Hinsicht war die Ministerrats-Tagung der OECD in Paris im Mai 1987, bei der die OECD-Studie über "National Policies and Agricultural Trade" (OECD 1987) verabschiedet wurde. Bei all diesen Gelegenheiten ist mit einer früher nicht bekannten Nachdrücklichkeit die gravierende Natur der gegenwärtigen weltweiten Überschußprobleme hervorgehoben und die Notwendigkeit einer konzertierten Korrektur der Agrarpolitik in allen beteiligten Ländern betont worden. Es hat den Anschein, als würde auf der internationalen Ebene zunehmend deutlich, daß der Agrarprotektionismus jedes einzelnen Landes letztlich nichts anderes darstellt als den Versuch, die politischen und sozialen Lasten des Abbaus der landwirtschaftlichen Überkapazitäten auf andere Länder abzuwälzen. Die Kernfrage der internationalen Agrarpolitik ist deshalb, welchen Beitrag die einzelnen Länder zum Abbau der weltweiten Überkapazität leiten werden.

Neben den Gesprächen in internationalen Gremien sind einzelne Länder in besonderem Maße aktiv geworden, um ihr Interesse an einer Änderung der Lage mit Nachdruck deutlich zu machen. So haben in den vergangenen Jahren die USA in einer Reihe von landwirtschaftlichen Streitfällen die Konfrontation insbesondere mit der EG gesucht. Es ist dabei zu teilweise heftigen Auseinandersetzungen gekommen, die mit der Androhung und bisweilen auch Durchführung von Retorsions- und Vergeltungsmaßnahmen nicht mehr weit von einem Handelskrieg entfernt waren (siehe z. B. MANEGOLD 1986).

Bemerkenswert aktiv ist auch Australien geworden. Es hat in den letzten Jahren offene Attacken gegen die Agrarpolitik einiger seiner Handelspartner geritten. Dazu gehörten Aktivitäten wie kritisch angelegte Untersuchungen über die Agrarpolitik Japans (Bureau of Agricultural Economics 1981) und der EG (idem 1985; STOECKEL 1985) sowie über die Situation des internationalen Handels und politische Lösungsmöglichkeiten (G. MILLER 1986), die mit erheblichem publizistischem Aufwand herausgebracht wurden; die Vorlage von Vorschlägen zur Krisenbekämpfung (Australian Government 1987); und diplomatische Aktivitäten, einschließlich öffentlicher Auftritte des australischen Premierministers in den von Australien kritisierten Ländern.

Australien hat darüber hinaus eine entscheidende Rolle bei der Entstehung der "Cairns-Group" gespielt, in der sich vierzehn am Agrarexport interessierte Länder (die sich - nicht vollkommen zutreffend - als "non-subsidizing countries" oder "fair traders" bezeichnen) zusammengeschlossen haben, um für die Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde ihre Haltung aufeinander abzustimmen und ihre Interessen gemeinsam durchzusetzen. Dieser Zusammenschluß ist ein völlig neuer politischer Faktor im internationalen Agrarhandel. Eine seiner wichtigsten Auswirkungen ist, daß die internationalen Verhandlungen über Agrarfragen nun nicht mehr alleine von der bipolaren Auseinandersetzung zwischen den USA und der EG (mit einer Nebenrolle Japans) dominiert sind, sondern daß die Entscheidungsfindung auf einer breiteren Ebene stattfindet. Auf der Anklagebank sitzt nicht mehr alleine die EG. Auch die USA sehen sich massiver Kritik ausgesetzt. Wichtig ist auch die Tatsache, daß in der Cairns-Group eine Reihe von Entwicklungsländern vertreten ist.

Die neue GATT-Runde schließlich wird in den kommenden Jahren ein entscheidendes Element der politischen Rahmenbedingungen für den internationalen Agrarhandel sein. In ihren Zielen für den Agrarbereich, wie sie in der Deklaration von Punta del Este formuliert worden sind, geht diese Runde weit über die früheren GATT-Runden hinaus. Politisch und analytisch sind die Agrarverhandlungen intensiv vorbereitet worden, insbesondere durch die Aktivitäten des GATT-Committee on Trade in Agriculture und durch die Agrarhandels-Studie der OECD (OECD 1987). Eine Reihe von Mitgliedsländern des GATT, insbesondere die USA und die Länder der Cairns-Group, sieht in den Agrarverhandlungen ein wichtiges, wenn nicht entscheidendes Element der Uruguay-Runde. Erfolg oder Mißerfolg dieser GATT-Runde dürften in einem bisher nicht gekannten Maße von Fortschritten im Agrarhandel abhängen.

4 Konsequenzen für die EG

Interne wie externe Faktoren zwingen die EG-Agrarpolitik dazu, auf dem bisher nur zögerlich eingeschlagenen Weg zu agrarpolitischen Reformen in Zukunft mit Nachdruck voranzuschreiten. Das Gewicht der externen Faktoren hat dabei gegenüber den internen Erwägungen in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Will die EG nicht ihre Interessen in anderen Bereichen des internationalen Handels verletzen und ihre außenpolitischen Beziehungen belasten, so kann sie sich diesem Druck auf agrarpolitische Anpassung genauso wenig entziehen wie andere Industrieländer.

In dieser Situation wäre die EG gut beraten, wenn sie die internationalen Rahmenbedingungen nicht nur zur Kenntnis nimmt und mehr oder weniger passiv darauf reagiert, sondern wenn sie in stärkerem Maße, als sie das bisher im Agrarbereich getan hat, die Rolle einer den internationalen Agrarhandel aktiv gestaltenden Kraft, wenn nicht gar eines Vorreiters agrarpolitischer Reformen auf der internationalen Ebene übernimmt. Hier sollen nur zwei Gründe, ein wirtschaftlicher und ein politischer, dafür genannt werden.

Es hat oft den Anschein, daß die EG im Hinblick auf ihren Drittlandshandel mit Agrarprodukten noch immer von der "small country assumption" ausgeht (MEESTER 1987). Dabei ist die EG inzwischen ein so großer Akteur im internationalen Agrarhandel, daß ihr Verhalten auf allen wichtigen Produktmärkten einen wesentlichen Einfluß auf das Geschehen ausübt. Der Umfang der EG-Exporte und die Höhe ihrer Exporterstattungen wirken sich spürbar auf die Preisbildung an den Weltmärkten und auf die Atmosphäre im internationalen Agrarhandel aus. Bisher ist nicht erkennbar, daß die EG diese simple Tatsache genügend bei der Gestaltung ihrer Agrarmarktpolitik berücksichtigt.

Ein politischer Faktor, der für eine aktivere Rolle der EG in der internationalen Handelspolitik spricht, ist der Niedergang der hegemonialen Vormachtstellung der USA. In handelspolitischer Hinsicht hat diese tiefgreifende Veränderung der weltpolitischen Strukturen zumindest zwei Konsequenzen. Zum einen leiden die USA (wie England im ausgehenden neunzehnten Jahrhundert) unter dem "diminished giant syndrome" (BHAGWATI und IRWIN 1987), das sich auch in wirtschaftlicher Hinsicht in erstarkendem Isolationismus, d. h. vor allem in ausgeprägt protektionistischen Tendenzen manifestiert (ebenda). Eine besondere und gegenwärtig in den USA sehr virulente Erscheinungsform dieses Syndroms ist die Neigung zu handelspolitischer Reziprozität. Die EG wird deshalb stärker als in der Vergangenheit damit rechnen müssen, daß es aus dem Wald des internatio-

nalen Agrarhandels genauso herausschallt, wie sie hineinruft. Das gilt im Negativen wie im Positiven. Aktive Bemühungen der EG um eine Liberalisierung des internationalen Agrarhandels und ein entsprechender eigener Beitrag der Gemeinschaft werden ihre Wirkung auf die amerikanische Politik nicht verfehlen.

Zum anderen folgt aus dem Niedergang der politischen und wirtschaftlichen Hegemonialstellung der USA, daß der internationalen wirtschaftlichen Ordnung die führende Hand fehlt. Die tonangebende, vorwärtsdrängende und ordnende Rolle, die die USA beispielsweise in den ersten etwa zwei Dekaden des GATT gespielt haben, ist zur Zeit nicht besetzt. Die EG ist aus mancherlei Gründen nicht in der Lage, dieses Vakuum zu füllen. Sie muß aber - zusammen mit den anderen Handelspartnern - aus dieser Situation die Konsequenz ziehen, daß nur ein hohes Maß an internationaler Kooperation und eine ständige Bereitschaft zu kollektiven Aktionen auf internationaler Ebene dazu beitragen können, einen weiteren Zerfall der internationalen Handelsordnung aufzuhalten oder gar eine Wende zum Besseren einzuleiten. Das verlangt unter anderem eine Stärkung der bestehenden internationalen Institutionen und eine Absicherung ihrer Funktionsfähigkeit.

Im internationalen Handel kommt es darauf an, die Rolle des GATT zu stärken. Gerade im Agrarbereich müssen dabei viele Schwachstellen überwunden werden (HARTWIG und TANGERMANN 1987). Die EG kann dazu einen herausragenden Beitrag leisten, indem sie ihre Agrarhandelspolitik, die sich bisher weitgehend der Einflußnahme von GATT-Disziplinen entzieht, zum Verhandlungsgegenstand macht und indem sie Anpassungen der GATT-Regeln zustimmt, die in Zukunft auch der EG wirksamere Beschränkungen auferlegen.

Eine wichtige Funktionsbedingung für internationale Koordination in Institutionen wie dem GATT ist die Gewißheit, daß alle Partnerstaaten sich auch in Zweifelsfällen an die Regeln halten. Die bisherigen GATT-Regeln für den Agrarhandel und die Art und Weise, wie die Regierungen mit ihnen umgegangen sind, haben diese Bedingung nicht erfüllt (TANGERMANN 1987b). Es wird deshalb in der Uruguay-Runde darauf ankommen, neue und bessere Regeln zu entwickeln. Eine Möglichkeit, die ernsthaft erwogen werden sollte, ist die Begrenzung und der Abbau von handelsverzerrenden Maßnahmen auf der Grundlage von Vereinbarungen über "producer subsidy equivalents", wie sie von den USA in den Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde vorgeschlagen wurden (GATT 1987). Dieser Weg hätte den großen Vorteil, daß er erhöhte Transparenz und damit mehr Gewißheit in den internationalen Agrarhandel bringen würde. Eine große Zahl technischer und politischer Probleme wäre zu lösen, wenn dieser Weg beschritten werden sollte.

Für die Mehrzahl dieser Probleme lassen sich aber pragmatische Lösungen finden (TANGERMANN, JOSLING, PEARSON 1987).

Die EG könnte einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Situation im internationalen Agrarhandel leisten, wenn sie diesen Ansatz unterstützt. Andernfalls müßte sie mit eigenen innovativen und konstruktiven Vorschlägen aufwarten. Wollte sie sich weiterhin auf eine bloße Verteidigung der Gemeinsamen Agrarpolitik beschränken und grundlegende Verbesserungen der GATT-Regeln für den Agrarhandel blockieren, so hätte sie die Zeichen der Zeit nicht verstanden.

In den Agrarverhandlungen des GATT geht es primär um eine Verbesserung der Situation im internationalen Agrarhandel. Es geht aber auch um viel mehr. "In the final analysis agricultural protectionism ... may prove to be the Achilles Heel of the free trade system which has flourished so well since World War II" (HILLMAN 1984). Die EG-Agrarpolitik wird sich dieser Erkenntnis nicht entziehen können.

Fußnoten

1) Für einen Überblick über eine größere Zahl von Untersuchungen zu den internationalen Auswirkungen des Agrarprotektionismus in den Industrieländern sowie über die quantitativen Ergebnisse dieser Untersuchungen siehe FAO (1987).

2 Eine ausführliche Analyse der langfristigen Realpreisentwicklung an den Weltagrarmärkten findet sich bei SCANDIZZO und DIAKOSAWAS (1987). Siehe auch D. G. JOHNSON (1985) sowie ANDERSON und TYERS (1987).

3 Siehe z. B. D. G. JOHNSON (1986) und die dort zitierten Arbeiten von BINSWANGER und SCANDIZZO (1983) sowie T. C. MILLER (1986); HONMA und HAYAMI (1986); BALISACAN und ROUMASSET (1987).

4 Siehe z. B. FAO (1981); International Wheat Council (1984); D. G. JOHNSON (1985) (sowie die dort genannte Literatur); FAO (1986b); ALEXANDRATOS und MAGIERA (1986) (sowie die dort genannte Literatur); OECD (1987a).

Literatur

ALEXANDRATOS, N. und S. MAGIERA (1986): Consumption of Food and Agricultural Products in the OECD Countries: Trends and Policy Implications. UN Economic Commission for Europe, Seminar on the Evolution of Consumption Patterns and their Impact on Overall Economic Development. Helsinki, 8-12 September.

ANDERSON, K. und R. TYERS (1987): Global Effects of Liberalizing Trade in Agriculture. Erscheint demnächst als "Thames Essay" des Trade Policy Research Centre, London.

Australian Government (1987): Resolving the World Agricultural Crisis: An Australian Proposal. Canberra.

BALISACAN, A. M. und J. A. ROUMASSET (1987): Public Choice of Economic Policy: The Growth of Agricultural Protection. "Weltwirtschaftliches Archiv", Band 123, S. 232-248.

BHAGWATI, J. N. und D. A. IRWIN (1987): The Return of the Reciprotarians - US Trade Policy Today. "World Economy", Vol. 10, S. 109-130.

BINSWANGER, H. P. und P. L. SCANDIZZO (1983): Patterns of Agricultural Protection. World Bank Report No. ARU 15, Washington, D. C.

Bureau of Agricultural Economics (1981): Japanese Agricultural Policies: Their Origins, Nature and Effects on Production and Trade. Policy Monograph No. 1, Canberra.

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

FAO (1981): Agriculture: Toward 2000. Economic and Social Development Series No. 23. Rom.

FAO (1985): The Fifth World Survey. Rom.

FAO (1986): Commodity Review and Outlook 1985-86. Rom.

FAO (1986b): FAO Agricultural Commodity Projections to 1990. Economic and Social Development Paper No. 62, Rom.

FAO (1987): Impact on World Food Security of Agricultural Policies in Industrialized Countries. CFS 87/3, Rom, Februar.

GATT (1987): Major Agriculture Reform Plan Tabled. "News of the Uruguay-Round of Multilateral Negotiations". NUR 007, Genf, 14. Juli.

HARTWIG, B. und S. TANGERMANN (1987): Die Stellung des Agrarhandels im GATT am Beginn der Uruguay-Runde. "Agrarwirtschaft", Jg. 36, p. 69-80.

HEIDHUES, T. und D. HOLLSTEIN (1978): Anpassungsmethoden bestimmter Länder oder Ländergruppen an wechselnde Knappheitslagen auf den Weltgetreidemärkten. "Agrarwirtschaft", Jg. 27, S. 144-156.

HILLMAN, J. S. (1984): Agricultural Protectionism: Precursor of New Trade Wars. "Quarterly Journal of International Agriculture", Vol. 23, S. 86-98.

HONMA, M. und Y. HAYAMI (1986): The Determinants of Agricultural Protection Levels: An Econometric Analysis. In: ANDERSON, K. und Y. HAYAMI (Hrsg.), The Political Economy of Agricultural Protection. East Asia in International Perspective. Sydney, London, Boston.

International Wheat Council (1984): Longterm Grain Outlook. Secretariat Paper No. 14, London.

JOHNSON, D. G. (1985): World Commodity Market Situation and Outlook. In: GARDNER, B. L. (Hrsg.), U. S. Agricultural Policy: The 1985 Farm Legislation. Washington, D. C.

JOHNSON, D. G. (1986): Constraints to Price Adjustments: Structural, Institutional and Financial Rigidities. Paper presented at the "NOMISMA International Conference", Bologna, September.

JOSLING, T. E. (1980): Developed-Country Agricultural Policies and Developing-Country Supplies: The Case of Wheat. IFPRI Research Report No. 14, Washington, D. C., March.

MANEGOLD, D. (1986): Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1986. "Agrarwirtschaft", Jg. 35, S. 365-386.

MEESTER, G. (1987): Budgetary Constraints and International Realities in the CAP. "European Review of Agricultural Economics", Vol. 14, S. 37-47.

MELLOR, J. W. und B. F. JOHNSTON (1984): The World Food Equation: Interrelations Among Development, Employment, and Food Consumption. "Journal of Economic Literature", Vol. 22, S. 531-574.

MILLER, G. (1986): The Political Economy of International Agricultural Policy Reform. Canberra.

MILLER, T. C. (1986): Explaining Agricultural Price Policy Across Countries and Across Commodities Using Political Interest Group Theory. Ph. D. Dissertation, University of Chicago.

OECD (1987): National Policies and Agricultural Trade. Paris, May.

SCANDIZZO, P. L. und D. DIAKOSAWAS (1987): Instability in the Terms of Trade of Primary Commodities, 1900-1982. FAO Economic and Social Development Paper No. 64, Rom.

STOECKEL, A. (1985): Intersectoral Effects of the CAP: Growth, Trade and Unemployment. BAE Occasional Paper No. 95, Canberra.

TANGERMANN, S. (1987): The Influence of Third Countries on the Common Agricultural Policy. In spanischer Übersetzung erschienen als: La influence de terceros paises sobre la Politica Agricola Commun in "Revista de Estudios Agro Sociales", No. 140, S. 109-132.

TANGERMANN, S. (1987b): Proposals for a "Rule-Oriented" Liberalization of International Agricultural Trade. Paper prepared for the Conference on "The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations: Legal and Economic Problems", organized by the Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld, 11-13 June.

TANGERMANN, S., T. E. JOSLING and S. R. PEARSON (1987): Multilateral Negotiations on Farm Support Levels. "World Economy", Vol. 10, S. 265-281.

World Bank (1986): World Development Report 1986. New York etc.