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.

Koester, U.: Die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik: Funktionsweise und Wirkungen. In: Schmitt, G., Steinhauser, H.: Planung, Durchführung und Kontrolle der Finanzierung von Landwirtschaft und Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 15, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1978), S. 163-181.

DIE FINANZIERUNG DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK: FUNKTIONSWEISE UND WIRKUNGEN

von

Ulrich Koester, Göttingen

1	Einleitung	163
2	Besondere Probleme bei der Haushaltsaufstellung zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik	166
3	Nationale Lasten der gemeinsamen Finanzierung	168
4	Wirkung gemeinsamer Preisbeschlüsse auf die Intra-EG-Transferströme	172
5	Wirkung autonomer nationaler agrarpolitischer Aktivitäten auf die Intra-EG-Transferströme	179

1 Einleitung

Die Ausgaben der europäischen Gemeinschaften sind von 1,658 Mrd. RE im Jahr 1971 auf voraussichtlich 8,8 Mrd. RE im Jahr 1977 gestiegen (vgl. Tabelle 1). Das entspricht einer Steigerung um 531 % in sechs Jahren bzw. von 33,1 % pro Jahr. Bereits diese Zahlen deuten an, daß der Haushalt der europäischen Gemeinschaften für die nationalen Haushalte zunehmend an Bedeutung gewinnt. So weisen die Statistiken aus, daß die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1971 lediglich mit 0,4 Mrd. DM belastet wurde, im Jahr 1976 dagegen voraussichtlich mit 2,6 Mrd. (6, S. 18). Nach offiziellen deutschen Schätzungen sollen die gesamten Abführungen an den EG-Haushalt von rund 7 Mrd. DM (1976) auf mehr als 12 Mrd. DM im Jahr 1980 steigen. Diese Berechnungen stützen sich unter anderem auf die jüngste dreijährige finanzielle Vorausschau der EG-Kommission. Danach soll sich die Summe der Gesamtausgaben der Europäischen Gemeinschaften - in konstanten Preisen gerechnet - in den Jahren 1976 bis 1979 um nahezu 30 % erhöhen. Ob diese Ansätze auch ausreichen, ist jedoch fraglich (6, S. 19).

Tabelle 1: Ausgaben und Einnahmen der Europäischen Gemeinschaften

Mrd RE 1)

Position	Haushaltsjahr 1971 Ist	1971 in % Soll	1972 Ist	1972 in % Soll	1973 Ist	1973 in % Soll	1974 Ist	1974 in % Soll	1975 Ist	1975 in % Soll	1976 Soll	1977 Soll p)	Anteil in % 1971	Anteil in % 1975
I. Ausgaben														
1. Agrarpolitik	1,325	38,0	4,023	108,1	3,298	79,3	3,406	88,7	5,006	109,6	6,163	6,576	79,9	78,1
1.1 EAGFL – Abt. Garantie	1,219	44,7	3,949	137,0	3,174	83,4	3,278	93,3	4,822	113,7	5,835	6,418	73,5	75,2
1.2 EAGFL – Abt. Ausrichtung	0,105	13,9	0,074	8,8	0,124	35,3	0,128	39,5	0,184	56,7	0,328	0,158	6,3	2,9
2. Sozialpolitik	0,057	102,7	0,055	56,0	0,050	17,6	0,238	72,5	0,136	87,2	0,441	0,172	3,4	2,1
3. Regionalpolitik	—	—	—	—	—	—	—	—	0,091	60,5	0,360	0,400	—	1,4
4. Forschungs-, Technologie- und Energiepolitik	0,058	86,9	0,070	91,8	0,072	96,8	0,078	92,4	0,091	89,7	0,135	0,180	3,5	1,4
5. Entwicklungspolitik (ohne Entwicklungsfonds)	—	—	0,019	18,4	0,105	217,4	0,169	65,0	0,324	128,9	0,336	0,270	—	5,1
6. Verwaltungsausgaben 2)	0,133	89,2	0,177	93,2	0,243	78,0	0,342	85,5	0,409	92,8	0,533	0,617	8,0	6,4
7. Erstattung von Erhebungskosten an die Mitgliedstaaten	0,086	64,1	0,171	92,2	0,237	90,8	0,284	90,0	0,354	90,1	0,503	0,585	5,2	5,5
Ausgaben insgesamt	7) 1,658	42,4	7) 4,514	103,2	4,094	78,0	4,516	86,4	6,411	102,3	8,471	8,800	100	100
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	—	—	+172,3	—	— 11,3	—	+ 12,8	—	+ 42,0	—	+ 35,1	+ 3,9	—	—
II. Einnahmen														
1. Eigene Mittel	1,022	76,2	1,432	77,3	2,413	92,6	2,919	92,6	3,633	92,4	5,028	5,846	28,6	57,7
1.1 Abschöpfungen 3)	0,487	64,9	0,485	64,8	0,483	92,5	0,243	91,4	0,443	104,6	0,803	0,997	13,6	7,0
1.2 Zuckerabgabe	0,096	94,4	0,168	89,6	0,095	104,4	0,083	107,0	0,071	66,4	0,108	0,215	2,7	1,1
1.3 Zölle	0,439	89,9	0,779	85,1	1,444	95,2	2,531	90,0	3,119	91,7	4,117	4,634	12,3	49,5
1.4 Sonstige eigene Mittel 4)	—	—	—	—	0,391	82,3	0,063	·	—	·	—	—	—	—
2. Finanzbeiträge	2,508	99,1	1,677	67,7	2,126	85,5	1,578	78,0	2,358	103,4	3,220	2,851	70,2	37,4
2.1 Allgemeine Finanzbeiträge	1,112	81,4	1,107	64,0	2,064	89,6	1,486	74,0	2,294	101,2	3,210	2,851	31,1	36,4
2.2 Spezielle Finanzbeiträge 5)	1,395	119,7	0,570	76,3	0,062	34,2	0,092	690,2	0,063	483,2	0,009	0,000	39,0	1,0
3. Sonstige Einnahmen 6)	0,044	114,9	0,050	116,3	0,050	112,7	0,055	113,0	0,307	537,6	0,262	0,064	1,2	4,9
Einnahmen insgesamt	3,573	91,4	3,159	72,2	4,588	89,4	4,553	87,1	6,298	100,5	8) 8,510	8) 8,761	100	100
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	—	—	— 11,6	—	+ 45,2	—	— 0,8	—	+ 38,3	—	+ 35,8	+ 2,9	—	—

* Die Soll-Einnahmen und -Ausgaben umfassen die jeweiligen Haushaltsansätze (einschl. Änderungen auf Grund von Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplänen), die Ist-Einnahmen bzw. -Ausgaben die im jeweiligen Haushaltsjahr tatsächlich eingezogenen Beträge bzw. effektiv geleisteten Zahlungen der Europäischen Gemeinschaften. – 1 1 RE = DM 3,66. – 2 Umfassen neben den eigentlichen Verwaltungsaufwendungen der verschiedenen Gemeinschaftsorgane (Kommission, Parlament, Rat, Gerichtshof) auch „Sonstige" Ausgaben der Kommission (Titel 3 mit Ausnahme von Kap. 33, Titel 4 sowie Kap. 98 und 99 – ab 1976 Titel 10 – des EG-Gesamthaushaltsplans). – 3 Einschl. der im Agrarhandel mit Drittländern erhobenen bzw. gewährten Währungsausgleichsbeträge. – 4 Von den Beitrittsländern abgeführte EG-eigene Mittel, die im Haushaltsplan 1973 nur als globale Beträge ausgewiesen werden. – 5 Finanzbeiträge, die nach speziellen Schlüsseln von den einzelnen Mitgliedstaaten erhoben werden. – 6 Umfassen neben den Gehaltsabzügen der EG-Bediensteten einen Teil der Erträge aus der EGKS-Umlage sowie verschiedene Einnahmen, worunter insbesondere buchungstechnische Kursgewinne aus den unterschiedlichen Umrechnungskursen der Haushalts- und der Agrar-RE seit 1975 zunehmend ins Gewicht fallen. – 7 Im Jahre 1971 wurden außerdem 1,8 Mrd RE Vorschußzahlungen im Rahmen der Abteilung „Garantie" des EAGFL geleistet, die erst in den Haushaltsrechnungen späterer Jahre (überwiegend 1972) enthalten sind. – 8 Im Jahre 1976 ist ein Überschuß von 0,04 Mrd RE eingeplant, der auf das nächste Haushaltsjahr übertragen wird und in den Einnahmen des Jahres 1977 nicht berücksichtigt ist. – p Vorläufig.

Differenzen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quelle: Haushaltspläne und -rechnungen der Europäischen Gemeinschaften.

Die Soll-Einnahmen und -Ausgaben umfassen die jeweiligen Haushaltsansätze (einschließlich Änderungen aufgrund von Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplänen), die Ist-Einnahmen bzw. -Ausgaben die im jeweiligen Haushaltsjahr tatsächlich eingezogenen Beträge bzw. effektiv geleisteten Zahlungen der Europäischen Gemeinschaften. -

1) 1 RE = DM 3,66.
2) Umfassen neben den eigentlichen Verwaltungsaufwendungen der verschiedenen Gemeinschaftsorgane (Kommission, Parlament, Rat, Gerichtshof) auch "Sonstige" Ausgaben der Kommission (Titel 3 mit Ausnahme von Kap. 33, Titel 4 sowie Kap. 98 und 99 - ab 1976 Titel 10 - des EG-Gesamthaushaltsplans).
3) Einschließlich der im Agrarhandel mit Drittländern erhobenen bzw. gewährten Währungsausgleichsbeträge.
4) Von den Beitrittsländern abgeführte EG-eigene Mittel, die im Haushaltsplan 1973 nur als globale Beträge ausgewiesen werden.
5) Finanzbeiträge, die nach speziellen Schlüsseln von den einzelnen Mitgliedstaaten erhoben werden.
6) Umfassen neben den Gehaltsabzügen der EG-Bediensteten einen Teil der Erträge aus der EGKS-Umlage sowie verschiedene Einnahmen, worunter insbesondere buchungstechnische Kursgewinne aus den unterschiedlichen Umrechnungskursen der Haushalts- und der Agrar-RE seit 1975 zunehmend ins Gewicht fallen.
7) Im Jahre 1971 wurden außerdem 1,8 Mrd. RE Vorschußzahlungen im Rahmen der Abteilung "Garantie" des EAGFL geleistet, die erst in den Haushaltsrechnungen späterer Jahre (überwiegend 1972) enthalten sind.
8) Im Jahre 1976 ist ein Überschuß von 0,04 Mrd. RE eingeplant, der auf das nächste Haushaltsjahr übertragen wird und in den Einnahmen des Jahres 1977 nicht berücksichtigt ist.

p Vorläufig.

Differenzen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quelle: Haushaltspläne und -rechnungen der Europäischen Gemeinschaften.

Quelle: o.V.: Die wachsende Bedeutung..., (6, S. 22).

Diese wenigen Zahlen mögen als Hinweis dafür genügen, daß es notwendig ist, sich mit der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik näher zu beschäftigen.

In Abschnitt 2 werden zunächst Probleme der Erstellung der Haushaltsansätze zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik diskutiert. Aus den offiziellen Finanzierungsströmen, wie sie in den Statistiken ausgewiesen sind, kann nicht stets auch die nationale Last der gemeinsamen Finanzierung (gemessen als Verlust an Sozialprodukt) abgelesen werden. In Abschnitt 3 wird daher untersucht, inwieweit von den offiziellen Statistiken über die Finanzierungsströme tatsächlich Rückschlüsse auf die nationale Last gezogen werden können. Es wird eine Berechnungsmethode vorgestellt, die es erlaubt, die Sozialprodukttransferströme zwischen den EG-Ländern zu ermitteln. Abschnitt 3 stellt somit eine Status Quo-Analyse dar.

Wenn wir uns aber für die Lebensfähigkeit einer Institution wie die der EG interessieren, ist nicht so sehr der Status Quo von Bedeutung; vielmehr ist von besonderem Interesse, welche Veränderungen sich durch gemeinsame Preisbeschlüsse ergeben. Im vierten Abschnitt wird daher die Wirkung gemeinsamer Preisbeschlüsse auf die Intra-EG-Transferströme untersucht.

Da sich im gegenwärtigen System der EG die Situation für die einzelnen nationalen Staaten nicht nur durch gemeinsame Beschlüsse verändern kann, sondern auch durch autonome nationale Strategien, wird in einem folgenden Kapitel dargestellt, wie sich die Intra-EG-Transferströme als Folge solcher autonomen nationalen agrarpolitischen Aktivitäten ändern.

2 Besondere Probleme bei der Haushaltsaufstellung zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik

Im folgenden wird von der Hypothese ausgegangen, daß die Finanzierung gemeinsamer Aktivitäten nicht nur um so schwieriger ist, je höher das beanspruchte Haushaltsvolumen ist, sondern auch, je größer die Schwankungen des Haushalts von Jahr zu Jahr sind. Im Hinblick auf diese Aufgabenstellung soll daher Tabelle 1 interpretiert werden. Knapp 80 % der Ausgaben des europäischen Haushalts gingen seit 1971 zu Lasten der gemeinsamen Agrarpolitik. Insbesondere hat der EAGFL in der Abteilung Garantie zwischen 73 und 75 % der Gesamtausgaben beansprucht. Im folgenden ist daher zu untersuchen, ob die Ausgaben des EAGFL in etwa prognostizierbar sind und ob sie sich von Jahr zu Jahr tendenziell verändern.

Zunächst einmal fällt auf, daß die Ist-Ausgaben in einzelnen Jahren sehr stark von den Soll-Ansätzen in den Haushaltsplänen abweichen. 1971 wurde z.B. von der Abteilung Garantie des EAGFL lediglich 44,7 % der Haushaltsansätze beansprucht. Im folgenden Jahr überstiegen die Ausgaben dagegen die Ansätze um 37 %. Solches Über- oder Unterschreiten der Haushaltsansätze kann natürlich vielfältige Gründe haben. Es könnte z.B. an der schlechten Prognoseleistung der EG-Kommission liegen. Näher liegt allerdings die Frage, ob nicht möglicherweise solche Unterschiede systemimmanent zu erwarten sind.

Da die Ausgaben des EAGFL Abteilung Garantie zum größten Teil für die Zahlung von Exporterstattungen anfallen, soll gezeigt werden, welche exogenen Faktoren eine Schwankung der Zahlung für Exporterstattungen im Zeitablauf bewirken können.

Die Summe der Exporterstattungen für ein beliebiges Gut i kann näherungsweise nach Formel (1) ermittelt werden:

$$(1) \qquad Za_i = (\bar{q}_i^A - \bar{q}_i^N)\ (P_{i_i} - P_{w_i})$$

mit Za_i = Ausgaben für Exporterstattungen des Gutes i

$\bar{q}_i^A$ = in der EG produzierte Menge des Gutes i

$\bar{q}_i^N$ = in der EG nachgefragte Menge des Gutes i

P_{i_i} = Schwellenpreis des Gutes i

P_{w_i} = Weltmarktpreis des Gutes i

Aus (1) erhält man für die prozentuale Änderung der Exporterstattungen unter der Annahme, daß lediglich Schwankungen des Angebots und der Weltmarktpreise zu unvorhersehbaren Ausgabenänderungen führen:

$$(2) \qquad \frac{dZa_i}{Za_i} = \frac{SVG_i}{SVG_i - 1} \cdot \frac{d\bar{q}_i^A}{\bar{q}_i^A} - \frac{1}{\frac{P_{i_i}}{P_{w_i}} - 1} \cdot \frac{dP_{w_i}}{P_{w_i}}$$

mit SVG_i = Selbstversorgungsgrad in der EG beim Gut i

Nach Gleichung (2) führt eine 1 %ige Schwankung der inländischen Agrarangebotsmenge stets zu einer mehr als 1 %igen Schwankung der Höhe der Exporterstattungen. Beträgt z.B.

der Selbstversorgungsgrad für ein bestimmtes Produkt 110 %, so bedeutet eine 1 %ige Änderung des Angebots, daß die Exporterstattungen sich um 11 % ändern. Da aber Angebotsschwankungen von über 10 % von Jahr zu Jahr aufgrund unterschiedlicher Witterungsbedingungen durchaus möglich sind, ergibt sich hieraus bereits, wie schwierig es ist, die Höhe der Exporterstattungen richtig zu prognostizieren.

Bei der Ermittlung der Haushaltsansätze für Exporterstattungen hat die EG-Kommission aber nicht nur die inländischen Produktionsmengen zu prognostizieren, sondern sie muß auch die Entwicklung der Weltmarktpreise berücksichtigen. Nach Formel (2) führt eine 1 %ige Änderung der Weltmarktpreise bei $P_i < 2\ P_w$ stets zu einer mehr als 1 %igen Änderung der Ausgaben für Exporterstattungen. Beträgt z. B. die Relation zwischen Inlands- und Weltmarktpreis 1,3 (wie z.B. auf dem Getreidemarkt), so führt eine 1 %ige Änderung der Weltmarktpreise zu einer 3,3 %igen Änderung der Ausgaben für Exporterstattungen. Da aber wohl niemand in der Lage sein dürfte, die Entwicklung der Weltmarktpreise auch nur mit einer Bandbreite von 1 % absolut sicher zu prognostizieren, wird hieraus deutlich, wie schwierig es ist, die genauen Haushaltsansätze für Exporterstattungen zu ermitteln. Es ist daher durchaus nicht verwunderlich, daß die Ausgaben des EAGFL Abteilung Garantie in einzelnen Jahren die Haushaltsansätze erheblich übersteigen und in anderen Jahren wiederum beträchtlich unterschreiten.

Ob es ähnliche Probleme bei der Feststellung der Haushaltsansätze für die Einnahmen der EG gibt, soll im folgenden untersucht werden. Tabelle 1 zeigt, daß die Einnahmen des EG-Haushaltes vornehmlich aus zwei Quellen stammen: Die Mitgliedsländer der EG haben auf alle Einnahmen, die bei der Einfuhr von Produkten entstehen, zugunsten der EG-Kasse zu verzichten. Abschöpfungen und Zölle, die bei der Einfuhr von Waren aus Drittländern anfallen, werden zwar noch von den Nationalstaaten erhoben - aber lediglich im Auftrag der EG-Kasse. Diese Zahlungseingänge werden als eigene Mittel der EG bezeichnet. Da das Finanzvolumen der eigenen Mittel aber nicht zur Finanzierung der Ausgaben der EG ausreicht, haben die Länder direkte Finanzbeiträge aufzubringen. Direkte Finanzbeiträge haben also gegenwärtig den Finanzierungssaldo zwischen Ausgaben und eigenen Mitteln auszugleichen. Ab 1978 sollen allerdings die Ausgaben allein durch eigene Mittel finanziert werden. Anstelle von direkten Finanzbeiträgen haben die Mitgliedsländer der EG der Kommission zugestanden, daß sie einen bestimmten Prozentsatz vom Mehrwertsteueraufkommen (bis max. 1 %) direkt erhalten und daß sie diese Eingänge als eigene Mittel bezeichnen darf.

Da die Finanzbeiträge bisher als Restgröße berechnet worden sind, können sich Haushaltsunter- oder -überschreitungen bei den Finanzbeiträgen nur ergeben, wenn die Ausgaben oder aber die Aufkommen aus eigenen Mitteln von der EG-Kommission nicht richtig prognostiziert werden. Im folgenden ist daher zu überprüfen, wovon das Aufkommen der eigenen Mittel abhängt. Da nach Tabelle 1 die Differenz zwischen Haushaltsansätzen und realisierten Größen bei den Abschöpfungen besonders groß sind, soll gezeigt werden, wie schwierig es ist, die Höhe der Abschöpfungseinnahmen der EG-Kommission richtig zu prognostizieren.

Für die Ermittlung der Abschöpfungseinnahmen für ein bestimmtes Produkt i gilt näherungsweise Formel (3):

$$(3) \qquad Ze_i = (\bar{q}_i^N - \bar{q}_i^A)\ (P_{i_i} - P_{w_i})$$

mit Ze_i = Einnahmen aus Abschöpfungen.

Aus (3) erhält man für die prozentuale Änderung der Abschöpfungseinnahmen unter der Annahme, daß lediglich Schwankungen des Angebots und der Weltmarktpreise zur unvorhersehbaren Einnahmenänderung führen:

$$(4) \quad \frac{dZe_i}{Ze_i} = - \frac{SVG_i}{1 - SVG_i} \cdot \frac{d\bar{q}_i^A}{\bar{q}_i^A} - \frac{1}{\frac{P_{i_i}}{P_{w_i}} - 1} \cdot \frac{dP_{w_i}}{P_{w_i}}$$

Nach Gleichung (4) führt eine 1 %ige Änderung der Angebotsmenge im Inland bei $SVG_i > 0,5$ stets zu einer mehr als 1 %igen Änderung der Abschöpfungseinnahmen. Beträgt z.B. der Selbstversorgungsgrad für ein bestimmtes Produkt 90 %, so führt eine 10 %ige Änderung der inländischen Angebotsmenge zu einer 90 %igen Änderung der Abschöpfungseinnahmen.

Bei einer Preisstützung von 30 % wird nach Formel (4) eine 1 %ige Schwankung der Weltmarktpreise zu einer 3,3 %igen Schwankung der Abschöpfungseinnahmen beitragen.

Bisher war die Tatsache der schwierigen Prognostizierbarkeit der Ausgaben und Einnahmen nicht sehr bedeutend: Ein etwaiger Finanzierungssaldo konnte stets durch nationale Beiträge in Form der direkten Finanzbeiträge ausgeglichen werden. Da ab dem Jahr 1978 jedoch an die Stelle der direkten Finanzbeiträge die Einnahmen des EG-Haushaltes aus dem Mehrwertsteueraufkommen treten, wird hiermit eine wesentliche Änderung im Finanzierungsverhalten der EG-Kommission denkbar: Da im voraus festgelegt werden muß, welchen Prozentsatz (bis zu max. 1 %) des Mehrwertsteueraufkommens die EG-Behörde von den Mitgliedsländern abrufen will, ist der Finanzierungsrahmen wesentlich enger vorgegeben als bisher. Das kann aber bedeuten, daß die EG-Kommission sehr viel sorgfältiger als bisher alle Maßnahmen im voraus auf ihre Beanspruchung der Ausgaben überprüft. Es ist daher zu erwarten, daß die EG-Kommission sehr viel mehr als bisher versuchen wird, solche Maßnahmen zu vermeiden, die zu einer Erhöhung der Ausgaben führen. Da insbesondere jede Erhöhung der Interventions- und Schwellenpreise über eine Erhöhung der Erstattungsbeträge pro ausgeführte Mengeneinheit oder über eine Erhöhung der Abschöpfungsbeträge pro eingeführte Mengeneinheit sowie über eine Erhöhung der Überschußmenge oder über eine Verringerung der Defizitmenge direkt ausgabenwirksam bzw. einnahmenwirksam ist, wird der Ministerrat sich zukünftig wahrscheinlich eher als in der Vergangenheit zu einer restriktiveren Preispolitik bekennen müssen. Bei der Preisgestaltung im Inland werden die Weltmarktpreisrelationen mit großer Wahrscheinlichkeit zukünftig mehr zu beachten sein.

3 Nationale Lasten der gemeinsamen Finanzierung

Wenn wir im folgenden untersuchen wollen, wie die einzelnen Mitgliedsstaaten durch kollektive Entscheidungen oder auch durch isolierte nationale Strategien belastet werden können, muß zunächst dargestellt werden, wie die Belastung der einzelnen Mitgliedsländer bei den gegenwärtigen Finanzierungsregeln errechnet werden kann. Darüber hinaus scheint die Information über die gegenwärtige Belastung durch die gemeinsame Finanzierung auch im Interesse für die Beantwortung der Frage, ob ein etwaiger Nutzen der gemeinsamen Agrarpolitik aus nationaler Sicht die gegenwärtigen Finanzierungslasten übersteigt.

Bei der Berechnung der nationalen Beiträge zum gesamten Finanzierungsvolumen der EG geht die EG-Kommission wie folgt vor: Als nationale Einzahlung gelten zunächst die direkten Finanzbeiträge. Hinzu kommen die Abschöpfungen und Zölle, die die einzelnen Mitgliedsländer bei der Einfuhr von Waren aus Drittländern erheben und die zu 90 % an die EG-Kommission abzuführen sind. Die Gesamtsumme der nationalen Einzahlungen wird der Summe der empfangenen Mittel gegenübergestellt, die von den einzelnen Staaten vornehmlich für die Interventionen und Exporterstattungen beansprucht werden. Je nachdem, ob die Einzahlungen

oder die Auszahlungen größer sind, spricht die EG-Kommission von Nettozahlern oder Nettoempfängern (6, S. 27).

Zwar wird häufig darauf hingewiesen, daß diese Berechnungen nicht genau über Vorteile und Kosten der gemeinsamen Finanzierung der Agrarpolitik Auskunft geben können; doch hofft man offensichtlich, daß man hiermit zumindest die Größenordnungen ermitteln kann. Im folgenden soll gezeigt werden, daß dieser Ansatz, der auf eine kameralistische Buchführung der EG zurückzuführen ist, nicht brauchbar ist, um die Intra-EG-Transferströme, die als Folge der gemeinsamen Agrarpolitik entstehen, hinreichend zu erfassen. Es soll also der Gewinn und Verlust an Sozialprodukt ermittelt werden, der mit der gemeinsamen Finanzierung verbunden ist.

Es ist zunächst offensichtlich, daß die einzelnen Länder durch die Zahlung der direkten Finanzbeiträge auf Güter in entsprechender Größe zu verzichten haben, so daß diese direkten Finanzbeiträge auch Sozialprodukttransferströme implizieren.

Anders verhält es sich jedoch mit den im EG-Haushalt ausgewiesenen Eigenmitteln. Der statistisch ausgewiesene Beitrag zu den Eigenmitteln ist nicht identisch mit dem, was die einzelnen Länder tatsächlich an Eigenmitteln zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik aufbringen. Durch den gemeinsamen Agrarmarkt wird den Produkten aus den EG-Mitgliedsländern gegenüber Produkten aus Drittländern grundsätzlich eine Präferenz erteilt. Aus diesem Grunde werden die Länder mit einem Selbstversorgungsgrad von unter 100 % weniger Produkte aus Drittländern einführen und daher auch weniger Abschöpfungseinnahmen erheben, als sie das tun würden, wenn die Finanzierung der Agrarpolitik in nationaler Zuständigkeit läge. Außerdem werden bei der Einfuhr von Agrarprodukten aus Mitgliedsländern der EG grundsätzlich keine Abschöpfungen und Zölle erhoben. Bei nationaler Finanzierung der Agrarpolitik würde dieses jedoch der Fall sein. Wir können daher feststellen, daß die Eigenmittel, wie sie in den Statistiken der EG ausgewiesen sind, bei weitem nicht die nationalen Transferströme darstellen. Die EG-Statistiken unterschätzen somit das Finanzierungsvolumen der Einfuhrländer zum EG-Haushalt.

Andererseits unterschätzen die EG-Statistiken gleichermaßen die Zahlungen, die die Überschußländer infolge der gemeinsamen Agrarfinanzierung erhalten; denn prüft man, was die einzelnen Länder bei nationaler Finanzierung der Agrarpolitik an Exporterstattungen zu zahlen hätten, stellt man fest, daß die in EG-Statistiken ausgewiesenen Zahlen für Exporterstattungen keineswegs mit diesem Wert identisch sind. Auch dieses läßt sich durch ein einfaches Beispiel verdeutlichen: Da die Überschußländer ihre Agrarprodukte zu einem großen Teil in Einfuhrländern der EG absetzen können, entstehen natürlich keine Ausgaben für Exporterstattungen. Das würde jedoch bei nationaler Durchführung der Agrarpolitik der Fall sein. Es kann sogar eintreten, daß gegenwärtig in einem Agrareinfuhrland relativ große Summen für Exporterstattungen anfallen. Das mag einfach bedingt sein durch das Wirken der Marktkräfte: An der Grenze zu einem EG-Mitgliedsland können Waren importiert und dann an der Grenze zu einem Drittland mit Exporterstattung exportiert werden, obwohl das Land insgesamt einen Selbstversorgungsgrad von unter 100 % hat. Dieses Beispiel zeigt bereits, daß die Exporterstattungen beim gegenwärtigen EG-System nicht dort anfallen, wo sie bei nationaler Finanzierung der Agrarpolitik tatsächlich entstehen würden.

Will man die wirklichen nationalen Transferströme der gemeinsamen Agrarfinanzierung berechnen, sind zunächst die produktgebundenen Transferzahlungen als Folge der Marktordnung für einzelne Agrarprodukte zu ermitteln. Zu diesem Zweck ist festzustellen, welche Erlöse die einzelnen Länder für ihre Agrarprodukte bei nationaler Finanzierung der Agrarpolitik einnehmen würden und welche Kosten sie gegenwärtig unter Berücksichtigung der direkten Finanzbeiträge, des Systems der Eigenmittel und der gemeinsamen Finanzierung der Exporterstattungen zu tragen haben. Als Differenz zwischen diesen beiden Größen erhält man dann das Transfervolumen. Die Berechnungsmethode soll durch folgende schematische Übersicht veranschaulicht werden:

Übersicht 1: Zur Methode der Berechnung nationaler Transferströme der gemeinsamen EG-Agrarpolitik

		Agrarexportland Land A	Agrareinfuhrland Land B
Produzierte Menge	q^A	100 t	80 t
Nachgefragte Menge	q^N	60 t	100 t
Exportmenge bzw.	q_U	40 t	
Importmenge	q_D		20 t
Inlandspreis	P_i	50 RE/t	50 RE/t
Weltmarktpreis	P_w	40 RE/t	40 RE/t
Nationale Finanzierungsquote	b_i	0,5	0,5
Summe der direkten Finanzbeiträge		200 RE	
Nationale Transferströme	T_i		
- tatsächlich		+300 RE[a]	-300 RE[b]
- lt. EG-Statistik		+100 RE[c]	-100 RE[c]

[a] Ersparte Exporterstattungen minus direkte Finanzbeiträge -
[b] Verlust an Abschöpfungseinnahmen plus direkte Finanzbeiträge -
[c] Empfangene Exporterstattungen plus/minus direkte Finanzbeiträge.

Bei der unterstellten Datenkonstellation entsteht in dem Agrarexportland (Land A) eine Überschußmenge von 40 t und in dem Agrareinfuhrland (Land B) ein Defizit von 20 t. Da wir annehmen, daß sich lediglich diese beiden Länder zu einer Zollunion zusammengeschlossen haben, entsteht in dieser Union insgesamt ein Exportüberschuß von 20 t. Diese 20 t müssen lt. Annahme auf dem Weltmarkt zu den geltenden Weltmarktpreisen abgesetzt werden. Da wir im Inland einen Preis von 50 RE unterstellt haben, muß der EAGFL 10 RE/t an Exporterstattungen zahlen, um die 20 t Überschußmenge auf dem Weltmarkt absetzen zu können. Insgesamt benötigt er ein Finanzvolumen in Höhe von 200 RE, das von den Mitgliedsländern entsprechend ihrer Finanzierungsquote finanziert werden muß. Im Beispiel wurde nunmehr unterstellt, daß die nationale Finanzierungsquote 0,5 beträgt. Beide Länder haben somit direkte Finanzbeiträge in Höhe von 100 RE zu zahlen.

Bei der Berechnung der nationalen Kosten der gemeinsamen Agrarpolitik hat man daher von folgender Kalkulation auszugehen: Bei nationaler Zuständigkeit der Agrarpolitik würde das Land A für die Überschußmenge von 40 t lediglich den Weltmarktpreis von 40 RE erhalten. Durch die gemeinsame Finanzierung erhält dieses Land jedoch pro Tonne 10 RE mehr. Somit hat es ein Guthaben von 400 RE zu verbuchen. Auf der anderen Seite hat es direkte Finanzbeiträge von 100 RE zu leisten, so daß sich ein Nettovorteil in Höhe von 300 RE errechnet. Bei einer produzierten Menge von 100 t bedeuten diese 300 RE Sozialprodukttransfer eine produktgebundene Subvention von 3 RE/t. Somit ergibt sich ein Durchschnittserlös (Weltmarktpreis plus Transferzahlung) von 43 RE/t.

Land B hat bei der Berechnung seiner nationalen Kosten und Durchschnittserlöse von folgender Kalkulation auszugehen: Der Importbedarf in Höhe von 20 t hätte bei nationaler Durch-

führung der Agrarpolitik zu Weltmarktpreisen befriedigt werden können. Durch die gemeinsame Agrarpolitik hat dieses Land jedoch den Inlandspreis zu zahlen. Der Einfuhrbedarf wird nunmehr zum Preis von 50 RE/t aus dem Land A gedeckt. Durch die Zollunion mit Land A entsteht folglich ein Verlust für Land B in Höhe von 200 RE (20 t · $(P_j - P_w)$ = 200 RE). Da außerdem Land B auch zur Finanzierung der Überschußmenge der Gemeinschaft in Höhe von 100 RE herangezogen wird, betragen die gesamten Kosten der gemeinsamen Finanzierung für dieses Land 300 RE. Bei einer produzierten Menge von 80 t leistet demnach Land B als Folge der gemeinsamen Agrarmarktorganisation einen Sozialproduktverzicht von 3,75 RE/t.

Wie aus der Übersicht ersichtlich ist, ergeben die Berechnungen, daß der Verzicht an Sozialprodukt des einen Landes direkt dem Gewinn an Sozialprodukt des anderen Landes entsprechen muß. Die offiziellen Statistiken können diese wahren Transferzahlungen nicht aufzeigen und würden in diesem Beispiel den Sozialprodukttransfer zu niedrig ausweisen: Land B würde mit 100 RE als Nettozahler verbucht werden und Land A als Nettoempfänger in entsprechender Höhe. Aus der schematischen Übersicht ist ferner ersichtlich, daß grundsätzlich die Durchschnittserlöse auch negativ werden können. Stellen wir uns z.B. vor, daß im Land B die produzierte Menge im Vergleich zur nachgefragten Menge sehr gering ist. In diesem Fall sind die nationalen Kosten der Agrarpolitik relativ hoch. Gleichzeitig wird bei der Berechnung der Durchschnittserlöse ein hoher Kostenbetrag durch eine relativ kleine produzierte Menge dividiert und von den Erlösen zu Weltmarktpreisen subtrahiert, so daß ein negativer Durchschnittserlös errechnet werden kann.

Mit Hilfe einer algebraischen Darstellung kann leicht gezeigt werden, unter welchen Bedingungen die Marktordnung für ein bestimmtes Produkt zu einem Nettotransfergewinn oder -verlust für ein bestimmtes Land j führt.

Laut Definition gilt für die Berechnung der Transferströme:

$$(5) \quad T_{j_i} = -b_j \left(\bar{q}^A_i - \bar{q}^N_i\right) \left(P_{i_i} - P_{w_i}\right) + \left(q^A_{j_i} - q^N_{j_i}\right) \left(P_{i_i} - P_{w_i}\right)$$

mit T_{j_i} = Transferstrom des Landes j, gebunden an das Gut i

$q^A_{j_i}$ = produzierte Menge des Gutes i im Lande j

$q^N_{j_i}$ = nachgefragte Menge des Gutes i im Lande j

Aus (5) folgt:

$$(6) \quad T_{j_i} \gtreqless 0, \text{ wenn}$$

$$(7) \quad b_j \leqq \frac{q^A_{j_i} - q^N_{j_i}}{\bar{q}^A_i - \bar{q}^N_i} \quad \text{bei } \bar{q}^A_i > \bar{q}^N_i \quad \text{und}$$

$$b_j \geqq \frac{q^A_{j_i} - q^N_{j_i}}{\bar{q}^A_i - \bar{q}^N_i} \quad \text{bei } \bar{q}^A_i < \bar{q}^N_i$$

Aus Gleichung (7) ist zu ersehen, daß ein Agrareinfuhrland der EG stets eine produktgebundene Transferzahlung zu leisten hat, wenn in der EG eine Überschußsituation besteht. Umgekehrt empfängt ein Land einen Transfer, wenn es mehr produziert als es verbraucht, in der EG insgesamt aber ein Zuschußbedarf besteht. Nicht eindeutig ist dagegen die Situation für den Fall, daß sowohl im betrachteten Land als auch in der EG entweder ein Einfuhrbedarf besteht oder Zuschüsse produziert werden. In diesem Fall ist die Relation nationale Überschußmenge zu EG-Überschußmenge bzw. nationaler Einfuhrbedarf zu EG-Einfuhrbedarf im Vergleich zur nationalen Finanzierungsquote der direkten Finanzbeiträge entscheidend. So ergeben z.B. empirische Berechnungen für den Hartweizenmarkt - einem typischen Defizitprodukt in allen EG-Staaten -, daß Italien zwar den größten Teil der EG-Produktion erstellt, es aber dennoch einen Einkommenstransfer als Folge der Preisstützung für Hartweizen an die Mitgliedsländer zu leisten hat: Die Relation Einfuhrbedarf Italiens zu Einfuhrbedarf der EG ist größer als die Finanzierungsquote Italiens; daraus folgt nach Gleichung (6) ein Einkommensverlust für die italienische Volkswirtschaft (KOESTER und KIRSCHKE, 2).

Auf die Präsentation der empirischen Ergebnisse muß an dieser Stelle leider verzichtet werden. Der interessierte Leser muß daher auf eine andere Publikation verwiesen werden (KOESTER, 3).

Die bisherige Analyse beschränkte sich auf eine Darstellung des Status Quo. Die Kenntnis des Status Quo mag darüber Aufschluß geben, ob die einzelnen Länder zu Kompromissen bereit sind. Sie ist jedoch noch nicht ausreichend, um zu erklären, wie sich gemeinsame Beschlüsse auf die einzelnen Mitgliedsländer auswirken. Dieser Frage soll im folgenden nachgegangen werden.

4 Wirkung gemeinsamer Preisbeschlüsse auf die Intra-EG-Transferströme

Wenn ein einzelnes Land eine Kosten-Nutzen-Analyse über die Auswirkungen der gemeinsam beschlossenen Preissteigerungen für einzelne Agrarprodukte durchführen wollte, hätte es von folgenden Überlegungen auszugehen:

a) Zunächst einmal hätte das Land zu fragen, was es als Folge der Preisanhebungen vom EAGFL erhält und was es sonst bei nationaler Finanzierung der Agrarpolitik selbst zu zahlen hätte.
b) Zum anderen hätte das Land zu prüfen, wie sich die Einzahlungen in den EAGFL aufgrund dieser Preisanhebung ändern würden.

Das Ergebnis der Überlegungen wird davon abhängen, ob die Rechnung für ein EG-Überschuß- oder ein EG-Defizitprodukt bei nationaler Überschuß- oder Defizitproduktion durchgeführt wird.

Die Bedeutung der Versorgungslage ist leicht zu erkennen, wenn bedacht wird, daß die nationalen Kosten der gemeinsamen Agrarfinanzierung aus zwei Komponenten bestehen:

a) den direkten Finanzbeiträgen und
b) den entgangenen Abschöpfungs- und Zolleinnahmen, abzüglich der ersparten Exporterstattungen.

Es ist daher stets zu prüfen, ob a) durch die gemeinsame Preisanhebung die Summe der direkten Finanzbeiträge der Gemeinschaft und damit auch jedes einzelnen Mitgliedslandes verändert wird und ob b) das betreffende Mitgliedsland mehr oder weniger unsichtbare Beiträge zu den Eigenmitteln des Fonds aufbringt oder veränderte unsichtbare Leistungen des Fonds erhält (3, S. 63 ff.).

Eindeutig ist die Wirkung von Preisanhebungen auf die Finanzbeiträge für Produkte, bei denen in der EG bereits ein Selbstversorgungsgrad von über 100 % besteht: Bei unveränderten Welt-

marktpreisen führt die Preisanhebung zu einer Erhöhung der notwendigen Exporterstattung ($P_i - P_w$) je exportierter Mengeneinheit; gleichzeitig wird die Preisanhebung zu einer Produktionssteigerung, einem Nachfragerückgang und damit zu einer Steigerung der zu exportierenden Mengen führen. Der Fonds wird daher ein größeres Finanzvolumen benötigen. Als Folge der Preisanhebung werden daher die Mitgliedsländer erhöhte Finanzbeiträge aufzubringen haben.

Aus nationaler Sicht kann jedoch dennoch die Preisanhebung für ein EG-Überschußprodukt positiv zu beurteilen sein: Hat das betreffende Land bei diesem Produkt bereits vor der Preisanhebung einen Selbstversorgungsgrad von über 100 %, führt die Preiserhöhung zu einer erhöhten Ersparnis an nationalen Exporterstattungen. Die Bestimmungsfaktoren der Richtung der Transferströme können herausgearbeitet werden, wenn von der Definitionsgleichung für die nationalen Kosten der gemeinsamen Agrarfinanzierung ausgegangen wird. Es gilt:

$$(8) \quad c_i = b_i \cdot q_{Ü} (P_i - P_w) - q_{Ü_i} (P_i - P_w)$$

Das totale Differential dieser Gleichung gibt die Änderung der nationalen Kosten an. Man erhält:

$$(9) \quad dc_i = b_i \left[dq_{Ü} (P_i - P_w) + q_{Ü} \cdot dP_i\right] - \left[dq_{Ü_i} (P_i - P_w) + q_{Ü_i} dP_i\right]$$

Sowohl der Ausdruck $b_i \left[dq_{Ü} (P_i - P_w) + q_{Ü} dP_i\right]$ als auch der Ausdruck $\left[dq_{Ü_i} (P_i - P_w) + q_{Ü_i} dP_i\right]$ ist im Fall der Preiserhöhung für ein EG- und nationales Überschußprodukt positiv. Die Änderungsrichtung der nationalen Kosten ist daher $\gtreqless 0$, je nachdem, ob

$$(10) \quad b_i \left[dq_{Ü} (P_i - P_w) + q_{Ü} dP_i\right] \gtreqless \left[dq_{Ü_i} (P_i - P_w) + q_{Ü_i} dP_i\right] \text{ ist.}$$

Durch Umformungen und Einfügen der Annahme, daß die Preiselastizität der Nachfrage gleich 0 ist, erhält man aus (10) (3, Anhang 1):

$$(11) \quad b_i \frac{q_{Ü}}{q_{Ü_i}} \left[\frac{SVG}{SVG - 1} \cdot \varepsilon^A \frac{P_i - P_w}{P_i} + 1\right] \gtreqless \frac{SVG_i}{SVG_i - 1} \varepsilon_i^A \frac{P_i - P_w}{P_i} + 1$$

Eine Preisanhebung wird somit im betrachteten Fall um so eher positiv aus nationaler Sicht zu beurteilen sein,

- je kleiner die nationale Finanzierungsquote b_i ist,
- je größer der Anteil der nationalen Überschußmenge an der Überschußmenge der EG ist,
- je kleiner der Selbstversorgungsgrad der EG und je größer der nationale Selbstversorgungsgrad ist,
- je kleiner die Angebotselastizität der EG und je größer die nationale Angebotselastizität ist,
- je größer der Protektionsgrad $\left(\frac{P_i - P_w}{P_i}\right)$ ist.

Im folgenden soll lediglich noch gezeigt werden, wie sich eine Preisanhebung für ein Produkt

mit einem Selbstversorgungsgrad von unter 100 % innerhalb der EG auf die Fondseinnahmen über eine Änderung der Abschöpfungseinnahmen auswirkt; damit kann gleichzeitig untersucht werden, ob eine Preisanhebung bei einem nationalen Selbstversorgungsgrad von unter 100 % zu einer Erhöhung oder einer Verringerung der nationalen Beiträge zu den Eigenmitteln des Fonds führt.

Die Höhe der Abschöpfungseinnahmen verändern sich aus zwei Gründen: Zum einen, weil im Inland mehr produziert wird als bisher, und zum anderen, weil gleichzeitig weniger nachgefragt wird. Infolgedessen sinkt die Menge der importierten Produkte. Da gleichzeitig aber der Abschöpfungsbetrag pro eingeführter Einheit steigt, kann nicht eindeutig gesagt werden, ob die Summe der Abschöpfungseinnahmen steigen oder fallen wird. Diese Aussage soll etwas detaillierter algebraisch untersucht werden.

Schreiben wir für die Abschöpfungseinnahmen Ze und für die Defizitmengen q_D, so gilt:

$$(12) \quad Ze = q_D (P_i - P_w)$$

Die Änderung der Abschöpfungseinnahmen als Folge einer partiellen Preisänderung für das betrachtete Produkt erhält man durch partielle Differentiation von (12) nach P_i:

$$(13) \quad \frac{\partial Ze}{\partial P_i} = \frac{\partial q_D}{\partial P_i} (P_i - P_w) + q_D$$

Erweitert man den ersten Ausdruck der rechten Seite mit $\left[\frac{P_i}{q_D} \cdot \frac{q_D}{P_i}\right]$ und setzt für $\frac{\partial q_D}{\partial P_i} \cdot \frac{P_i}{q_D} = \varepsilon_D$, wobei ε_D, wie bereits schon angegeben, die Defizit-Importelastizität angibt, so kann statt (13) auch geschrieben werden:

$$(14) \quad \frac{\partial Ze}{\partial P_i} = q_D \left(\varepsilon_D \cdot \frac{P_i - P_w}{P_i} + 1 \right)$$

Berücksichtigt man die nachstehende Beziehung zwischen der Defizitelastizität und der Nachfrage- und Angebotselastizität, wie in Gleichung (15) angegeben,

$$(15) \quad \varepsilon_D = \frac{q^N}{q_D} \cdot \varepsilon_N - \frac{q^A}{q_D} \cdot \varepsilon_A$$

und setzt die Preiselastizität der Nachfrage gleich 0,

$$(16) \quad \varepsilon_N = 0,$$

so erhält man aus (14)

$$(17) \quad \frac{\partial Ze}{\partial P_i} = q_D \left(1 - \frac{q^A}{q_D} \cdot \varepsilon_A \cdot \frac{P_i - P_w}{P_i}\right)$$

Gleichung (17) zeigt, daß die Abschöpfungseinnahmen als Folge einer partiellen Preisanhebung steigen werden, wenn

$$\frac{P_i - P_w}{P_i} \cdot \frac{q^A}{q_D} \cdot \varepsilon_A < 1 \quad \text{ist.}$$

Die Abschöpfungseinnahmen werden fallen, wenn

$$\frac{P_i - P_w}{P_i} \cdot \frac{q^A}{q_D} \cdot \varepsilon_A > 1$$

und werden konstant bleiben, wenn

$$\frac{P_i - P_w}{P_i} \cdot \frac{q^A}{q_D} \cdot \varepsilon_A = 1 \quad \text{ist.}$$

Für die Mehrzahl der Agrarmärkte der EG werden die Abschöpfungseinnahmen bei einer Preisanhebung der Defizitprodukte sinken:

Da $\frac{q^A}{q_D}$ gleich $\frac{SVG}{SVG - 1}$ ist und der Selbstversorgungsgrad (SVG) sich für die Mehrzahl der Defizitprodukte um 90 % bewegt, ist für den Ausdruck $\frac{q^A}{q_D}$ etwa ein Wert von 0,9 einzusetzen. $\frac{P_i - P_w}{P_i}$ dürfte für die einzelnen Defizitprodukte bei "normaler" Weltmarktlage zwischen 0,3 und 0,6 liegen. Daraus folgt, daß bereits bei einer partiellen Angebotselastizität von 0,18 - 0,33 Preisanhebungen für Defizitprodukte zu einer Verringerung der Abschöpfungseinnahmen beitragen. Da die Angebotselastizität für Einzelpreisvariationen - zumindest mittel- und langfristig - wesentlich über diesen Werten liegen dürfte, führen sowohl Preisanhebungen für Defizit- als auch für Überschußprodukte zu einer Erhöhung der direkten Finanzbeiträge, um den Saldo zwischen Kosten der Marktinterventionen (Exporterstattungen etc.) und Abschöpfungseinnahmen zu decken.

Die Ausführungen können natürlich direkt auf die Überprüfung der Frage, wie sich eine Preisanhebung auf die nationalen Beiträge zu den Eigenmitteln des Fonds auswirken, übertragen werden: Je kleiner der nationale Selbstversorgungsgrad, je kleiner die nationale Angebotselastizität und je kleiner die Protektionsrate ($\frac{P_i - P_w}{P_i}$) ist, um so mehr wird der Beitrag zu den Eigenmitteln als Folge einer Preisanhebung steigen.

Im folgenden sollen nicht alle anderen denkbaren Konstellationen, die für die Wirkung von Preisanhebungen entscheidend sind, diskutiert werden. Es wird vielmehr eine allgemeine Formel zur Berechnung der Wirkungen für alle möglichen Fälle abgeleitet.

Ausgangspunkt der Ableitungen ist wiederum die Definitionsgleichung für die nationalen Kosten:

$$(18) \quad c_i = b_i \, (\bar{q}^A - \bar{q}^N) \, (P_i - P_w) - (q_i^A - q_i^N) \, (P_i - P_w)$$

Je nachdem, ob die marginalen Transferströme als Folge von Preisänderungen oder die Schattenpreise berechnet werden sollen, wird Gleichung (18) nach P_i oder q_i differenziert. Als Ergebnis erhält man nach einigen Umformungen und unter den Annahmen, daß die Weltmarktpreise als Folge der Politik unverändert bleiben sowie die Preiselastizität der Nachfrage 0 ist (3, Anhang 2, S. 186 f.):

$$(19) \quad \frac{dc_i}{dP_i} = b_i \cdot \bar{q}^A \, \bar{\varepsilon}^A \left[1 - \frac{P_w}{P_i} + \frac{1}{\bar{\varepsilon}^A} \left(1 - \frac{1}{SVG_{EG}}\right) \right] - q_i^A \cdot \varepsilon_i^A$$

$$\left[1 - \frac{P_w}{P_i} + \frac{1}{\varepsilon_i^A} \left(1 - \frac{1}{SVG_i}\right) \right]$$

bzw.

$$(20)\quad \frac{dc_i}{dq_i} = b_i\, P_i \cdot \frac{\bar{\varepsilon}^A \cdot \bar{q}^A}{\varepsilon_i^A \cdot q_i^A} \left[1 - \frac{P_w}{P_i} + \frac{1}{\bar{\varepsilon}^A}\left(1 - \frac{1}{SVG_{EG}}\right)\right] - P_i \left[1 - \frac{P_w}{P_i} + \frac{1}{\varepsilon_i^A}\left(1 - \frac{1}{SVG_i}\right)\right]$$

Zu dem Ergebnis von Gleichung (20) ist der Weltmarktpreis zu addieren, um zum Schattenpreis zu gelangen.

An dieser Stelle soll der Unterschied in der hier vorgeführten Berechnungsmethode zu der anfangs gezeigten Berechnung der Durchschnittserlöse herausgestellt werden: Während bei der Berechnung der Durchschnittserlöse das Problem eines adäquaten Referenzsystems bestand und unterstellt werden mußte, daß bei nationaler Finanzierung der Agrarpolitik das gleiche Preisniveau wie gegenwärtig bestehen sollte, braucht eine solche Annahme bei den folgenden Berechnungen nicht unterstellt zu werden. Da wir nur an marginalen Änderungen als Folge kollektiver Preisentscheidungen interessiert sind, können wir exakt Situationen "mit" und "ohne" vergleichen, wie das von Kosten-Nutzen-Analysen bekannt ist. Daher haben die Durchschnittskosten bzw. -vorteile, wie sie oben berechnet worden sind, keinen Einfluß auf die marginalen Kosten bzw. Vorteile. Es kann also zutreffen, daß die Durchschnittskosten für ein Mitgliedsland sehr hoch sind und dennoch kollektive Preisentscheidungen zu relativ hohen marginalen Vorteilen führen. In diesem Fall verbessert sich die relativ schlechte nationale Situation erheblich. Auf die Darstellung der Ergebnisse muß wiederum aus Platzgründen verzichtet werden (3, S. 72 ff.).

Insgesamt zeigt sich, daß die Relationen der Schattenpreise zwischen den einzelnen Ländern mehr ein Spiegelbild der nationalen Selbstversorgungsgrade sind als der Unterschiede in den Protektionsraten.

Mißt man die Interessenharmonie oder -disharmonie bei den gemeinsamen Preisverhandlungen an den Unterschieden der nationalen Schattenpreise, die die einzelnen Länder als Folge einer Preiserhöhung für die Mehrproduktion erhalten, so wäre zu erwarten, daß die Interessenkonflikte bei einer Erhöhung des Butterpreises besonders hoch sind.

Durch die Teilnahme Großbritanniens an den gemeinsamen Preisbeschlüssen haben sich offensichtlich die Interessenkonflikte verstärkt. Da Großbritannien bei einer Vielzahl von Produkten nur einen sehr geringen Selbstversorgungsgrad erwirtschaftet, ist der nationale Schattenpreis für dieses Land sehr niedrig. So wird immer dann, wenn der Zuckerpreis auf dem Weltmarkt unterhalb des Interventionspreises liegt, wie im Jahr 1973, Großbritannien bei einer Erhöhung des Zuckerpreises nur einen negativen Schattenpreis erzielen. Eine extrem schlechte Position nimmt Großbritannien auch bei Preissteigerungen für Butter ein. Und dieses aus zwei Gründen: Zum einen deshalb, weil der Protektionsgrad bei diesem Produkt sehr hoch ist, und zum anderen, weil der Selbstversorgungsgrad von Butter in Großbritannien sehr niedrig ist.

Auffallend ist der hohe negative Schattenpreis für Butter Großbritanniens. Eine 1 %ige Preisanhebung für Butter bedeutete für Großbritannien im Jahr 1975 einen negativen Schattenpreis von 21 500 RE/t. Bedingt durch den niedrigen Selbstversorgungsgrad bei Butter führt eine Preisanhebung zu einer erhöhten Belastung der englischen Verbraucher zugunsten der Landwirte in den Partnerländern. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die gemeinsamen Preisbeschlüsse im Frühjahr 1977 zunächst am Einspruch Großbritanniens gegen eine Butterpreisanhebung scheiterten und schließlich ein Kompromiß zustande kam, der eine Subventionierung der britischen Konsumenten aus der EG-Kasse gestattete.

Die Analyse der Wirkungen der gemeinsamen Agrarfinanzierung hat gezeigt, daß aber die Subventionierung der englischen Verbraucher nicht - wie z.B. in der Presse und der öffentlichen Diskussion behauptet - einen Sozialprodukttransfer zugunsten Englands bedeutet. Eine angemessenere Interpretation lautet: Da als Folge der Butterpreisanhebung ein unsichtbarer Sozialprodukttransfer vom Vereinigten Königreich zu den Partnerländern eingetreten wäre, wurden diese Wirkungen durch sichtbare Transferströme (= Verbrauchersubventionen) teilweise kompensiert.

Durch den Vergleich der nationalen Schattenpreise mit den Weltmarktpreisen kann gezeigt werden, wie sich die relative Vorzüglichkeit einer aktiven Preispolitik für einzelne Länder als Folge der gemeinsamen Agrarfinanzierung geändert hat. Während bei nationaler Autonomie der Agrarpolitik die nationalen Schattenpreise stets den Weltmarktpreisen gleich wären, ergibt sich durch die gemeinsame Finanzierung ein erheblicher Unterschied. Bei allen betrachteten Produkten liegen die nationalen Schattenpreise Frankreichs stets über den Weltmarktpreisen. Dies gilt auch für die Jahre, in denen die Weltmarktpreise über den EG-Preisen lagen. Zwar lagen die Durchschnittserlöse Frankreichs in diesen Jahren unter den Weltmarktpreisen, so daß mit diesen Produkten ein Sozialprodukttransfer von Frankreich zu den übrigen Ländern einherging, doch trug eine Preisanhebung zu einer Verbesserung der französischen Situation bei, da dadurch der Sozialprodukttransfer verringert werden konnte.

Die Position der BRD hat sich als Folge des zunehmenden Selbstversorgungsgrades und einer geänderten Weltmarktsituation im Zeitablauf verbessert. Insbesondere sind aus nationaler Sicht gegenwärtig Preisanhebungen für Butter und Magermilchpulver positiver als bei nationaler Autonomie der Agrarpolitik zu beurteilen. Da dieses auch für Frankreich und - was den Butterpreis betrifft - auch für die Niederlande gilt, hat sich die relative Vorzüglichkeit von Milchpreiserhöhungen als Folge des Finanzierungssystems wesentlich erhöht. Es wirken demnach starke systemimmanente Kräfte auf weitere Verzerrungen der Preisstruktur innerhalb der EG im Vergleich zu den Weltmarktpreisrelationen hin. Eine Zunahme "struktureller Überschüsse" ist somit im System einprogrammiert. Da aber Butterpreissteigerungen von zwei Ländern - Großbritannien und Italien - besonders negativ zu beurteilen sind, ist zu erwarten, daß auch künftig die Milchpreisverhandlungen bei den gemeinsamen Preisbeschlüssen im Agrarministerrat eine zentrale Rolle einnehmen und besonders starke Interessengegensätze beinhalten werden.

Die Berechnung der Intra-EG-Transferzahlungen als Folge einer partiellen 1 %igen Produktpreissteigerung ist auf der Grundlage der Schattenpreise einfach zu berechnen: Vom nationalen Schattenpreis ist der Weltmarktpreis zu subtrahieren und das Ergebnis mit der nationalen Produktionssteigerung zu multiplizieren. Es gilt also:

$$(21) \quad E_i^N = (P_i^S - P_w) \cdot d_{q_i}$$

mit E_i^N = nationaler Transfer

P_i^S = nationaler Schattenpreis.

Da laut Definition

$$(22) \quad \frac{\frac{dq_i}{q_i}}{\frac{dP}{P}} = \varepsilon^A \text{ ist,}$$

kann für dq_i auch geschrieben werden:

$$(23) \quad dq_i = \varepsilon^A \cdot q_i \cdot \frac{dP}{P}$$

Bei einer 1 %igen Preissteigerung und einer Angebotselastizität von 1 wird (23) zu

$$(24) \quad dq_i = 0{,}01 \cdot q_i \quad \text{und (21) zu}$$

$$(25) \quad E_i^N = (P_i^S - P_w) \cdot 0{,}01\, q_i$$

Für Deutschland ist eine Butterpreissteigerung am vorteilhaftesten: 1971 konnten hierdurch 0,291 Mill. RE und 1975 2,5 Mill. RE an Sozialproduktgewinnen zulasten der EG-Partner erzielt werden. Frankreich war dagegen gut beraten, das Hauptgewicht der Preisforderungen auf eine Erhöhung des Weizenpreises zu legen. Obwohl z.B. 1974 und 1975 der französische Schattenpreis in Relation zum Weltmarktpreis für Weichweizen niedriger als für Butter und Magermilchpulver war, ist eine Preissteigerung für Weizen aufgrund der stärkeren Produktionssteigerung aus der Sicht Frankreichs profitabler.

Für Italien ist eine Preissteigerung für Gerste trotz des hohen negativen Schattenpreises nicht so nachteilig zu beurteilen wie eine Preissteigerung für Rindfleisch. Es ist daher verständlich, daß Italien bei den gemeinsamen Preisverhandlungen dem Rindfleischpreis eine besondere Beachtung widmet und in der Vergangenheit auch gewidmet hat.

Die Niederlande bieten sich als Koalitionspartner Deutschlands an, wenn eine Änderung der Preisrelation zugunsten des Butterpreises angestrebt werden soll. Aus der Sicht der Niederlande ist der Butterpreis die geeignetste Variable, um die nationalen Kosten der gemeinsamen Agrarfinanzierung zu verringern.

Großbritannien dürfte dagegen an einer Erhöhung der Butterpreise am wenigsten interessiert sein: 1973 hätte eine 1 %ige Butterpreissteigerung zu einem Sozialproduktransfer von 7,5 Mill. RE und 1975 von 8,8 Mill. RE geführt. Ähnlich negativ ist eine Erhöhung der Zukkerpreise aus der Sicht Großbritanniens zu beurteilen. Bei Weltmarktpreisen von 1973 hätte eine 1 %ige Zuckerpreiserhöhung zu einem Verlust an Sozialprodukt Großbritanniens von 4,5 Mill. RE geführt und somit etwa dem Gewinn Frankreichs bei einer Erhöhung des Gerstepreises entsprochen.

Zusammenfassend läßt sich festhalten:

Aufgrund der unterschiedlichen Positionen, die die einzelnen Länder bei Einzelproduktpreissteigerungen einnehmen, ist es auf jeden Fall empfehlenswert, daß im Ministerrat nicht über Einzelpreissteigerungen isoliert verhandelt wird, sondern daß man weiterhin so vorgeht wie bisher und nach einem Kompromiß bezüglich eines Preispaketes sucht. Es ist zu erwarten, daß bei solchem Vorgehen der nationale Interessenkonflikt eher lösbar ist.

Die dargelegten Ausführungen konnten einen Hinweis darauf geben, ob einzelne Länder stark an Änderungen der Preisrelationen interessiert sein können. Da in Brüssel aber nicht nur über die Änderung von Preisrelationen verhandelt wird, sondern vornehmlich auch über Preisniveauvariationen, soll im folgenden geprüft werden, welche Wirkungen Preisniveauvariationen auf die Transferströme zwischen den EG-Ländern haben.

Bei der Analyse der Wirkungen von Preisniveauvariationen darf nun nicht mehr - wie im vorhergehenden Abschnitt bei der Untersuchung der Wirkung von Preisrelationsänderungen - eine Angebotselastizität von 1 unterstellt werden. Gelegentlich wird behauptet, daß zwar die Landwirte auf Änderungen der Preisrelationen mit einer Veränderung der Produktionsmenge reagieren, aber auf Preisniveauvariationen kaum oder wesentlich geringer. Es wird daher unterstellt, daß bei Preisniveauvariationen das Angebot lediglich mit einer Preiselastizität von 0,3 reagiert.

Ein Vergleich der Wirkungen von Einzelpreisvariationen (Angebotselastizität 1) und Preisniveauvariationen zeigt, daß Frankreichs Position bei Preisniveauvariationen noch günstiger als bei einer Änderung der Preisrelationen ist. Dieses schlägt sich natürlich in einer Verschlechterung der Situation der Agrareinfuhrländer nieder. Frankreichs Position hat sich im Zeitablauf als Folge des zunehmenden nationalen Selbstversorgungsgrades verbessert. 1971 erzielte es als Folge einer 1 %igen Agrarpreisanhebung einen Sozialprodukttransfer von 11,6 Mill. RE, 1972 von 14,9, 1973 von 21,6, 1974 von 26,5 und 1975 von 20,3 Mill. RE.

Deutschlands Position hat sich zwar ebenfalls im Zeitablauf verbessert, doch führte dies lediglich zu einer Verringerung der Kosten. Insbesondere konnte eine Verbesserung der deutschen Bilanz durch den zunehmenden Selbstversorgungsgrad bei Butter und Magermilchpulver eintreten. Annähernd neutral können sich die Niederlande gegenüber Preisniveauanhebungen verhalten. Zwar trat in den Jahren 1971 bis 1975 als Folge einer 1 %igen Preisniveauvariation ein geringfügiger Vorteil ein, doch kann dieser durch eine Änderung der Preisrelationen, z.B. zugunsten des Weizenpreises, zunichte gemacht werden. Extrem nachteilig sind Preisniveauanhebungen für die Länder Italien und Großbritannien.

5 Wirkung autonomer nationaler agrarpolitischer Aktivitäten auf die Intra-EG-Transferströme

Voraussetzung für die Externalisierung von nationalen Kosten ist natürlich die Möglichkeit, nationale Strategien bei dem gegenwärtigen agrarpolitischen System durchführen zu können. Entsprechend dem Gesetzestext und dem Geist der EG-Verträge sind nationale Strategien sehr stark begrenzt. Insbesondere sind Produktionsbeihilfen in allen Formen grundsätzlich verboten. Allerdings zeigt die Realität, daß eine breite Anwendung solcher Subventionen innerhalb der EG erfolgt.

Nationale Produktionssteigerungen werden aber nicht nur durch die Vergabe von Subventionen gefördert, sondern auch durch Grenzausgleichsmaßnahmen in unterschiedlicher Form. Grenzausgleichsmaßnahmen können den Begriff der externen Kosten nationaler Politiken besonders veranschaulichen: Das einzelne Mitgliedsland kann entscheiden, ob und in welcher Weise die Agrarpreise nach einer Wechselkursänderung geändert werden sollen. Die Folgen dieser Entscheidung sind dagegen in Form erhöhter öffentlicher Finanzlasten von der Gemeinschaft zu tragen.

Eine Supranationalisierung nationaler Kosten der Agrarpolitik ist gegenwärtig auch durch eine extensive Auslegung gemeinschaftlich beschlossener strukturpolitischer Aktivitäten möglich. Dies kann zu einer Steigerung der nationalen Produktion beitragen und damit die gemeinsam zu finanzierenden Überschüsse erhöhen oder durch eine Reduzierung der Einfuhrmengen die Höhe der Eigenmittel des Fonds verringern.

Die Möglichkeit der Supranationalisierung nationaler Kosten isolierter nationaler agrarpolitischer Strategien führt dazu, daß die Produktionsausdehnung aus nationaler Sicht günstiger zu beurteilen ist als bei autonomer Finanzierung. Der nationale Schattenpreis, der angibt, wie eine Einheit Produktionsausdehnung zu beurteilen ist, wäre bei nationaler Autonomie dem Weltmarktpreis gleich. Durch die gemeinsame Finanzierung liegt er dagegen über dem Weltmarktpreis.

Das Ausmaß der marginalen Transferströme als Folge nationaler Produktionssteigerungen kann leicht abgeleitet werden, wenn obige Bestimmungsgleichung (5) für die Höhe der Transferströme nach $q^A_{l_i}$ differenziert wird. Man erhält:

$$(26)\quad \frac{dT_{i_i}}{dq^A_{i_i}} = -b_i \cdot \frac{dq^{-A}_i}{dq^A_{i_i}} (P_{i_i} - P_{w_i}) + (P_{i_i} - P_{w_i})$$

und wegen

$$(27)\quad \frac{dq^{-A}_i}{dq^A_{i_i}} = 1$$

$$(28)\quad \frac{dT_i}{dq^A_{i_i}} = (1 - b_i)\ (P_{i_i} - P_{w_i})$$

Aus dieser einfachen Berechnungsformel läßt sich auch ablesen, bei welchen Produkten die nationale Vergabe von Produktionsbeihilfen aus nationaler Sicht besonders rentabel ist. Grundsätzlich muß das natürlich bei den Produkten der Fall sein, bei denen der nationale Schattenpreis besonders weit über dem Weltmarktpreis liegt. Dies wird bei gegebener nationaler Finanzierungsquote bei den Produkten der Fall sein, bei denen der Interventionspreis besonders weit über dem Weltmarktpreis liegt. Das soll wiederum durch eine einfache Kalkulation veranschaulicht werden.

Nehmen wir zum einen ein Produkt an, bei dem der Weltmarktpreis etwa um 30 % unter dem Interventionspreis liegt. Dies entspricht etwa der Getreidepreisrelation von Inlandspreis und Weltmarktpreis. Und unterstellen wir zum anderen ein Produkt, bei dem der Weltmarktpreis lediglich 30 % des Interventionspreises beträgt. Dies entspricht etwa der Preisrelation bei Milchprodukten. Im ersten Fall bei einer Finanzierungsquote von 0,5 erhält man einen nationalen Schattenpreis von 1,2 P_w, d.h., der nationale Schattenpreis liegt um 20 % über dem Weltmarktpreis. Ist dagegen die Preisrelation 1 : 0,3, so erhält man - ebenfalls bei einer Finanzierungsquote von 0,5 - einen nationalen Schattenpreis von 2,17 P_w, d.h., daß der nationale Schattenpreis um 117 % über dem Weltmarktpreis liegt.

Diese einfache Kalkulation zeigt, daß die Mitgliedsländer der EG vornehmlich daran interessiert sind, die Produktion bei den Produkten durch nationale Beihilfen zu steigern, bei denen der Protektionsgrad, gemessen als Differenz zwischen Interventions- und Weltmarktpreis, besonders hoch ist. Da für die EG aber gilt, daß gerade bei dem Hauptüberschußprodukt Milch die Differenz zwischen Inlands- und Weltmarktpreis besonders groß ist, folgt aus den obigen Überlegungen, daß in dem System immanente Kräfte wirksam sind, die auf eine weitere Steigerung der Überschußproduktion hinwirken und die bei rationalem Verhalten der Regierungen zu einer Verzerrung der Produktionsstruktur zugunsten der Produkte, die schon relativ stark protektioniert sind, hinführen.

Die Berechnungen bestätigen, was aufgrund obiger Überlegungen zu erwarten war (3, S.52 ff): Die nationalen Schattenpreise liegen grundsätzlich bei $P_i > P_w$ für die Länder mit kleinen Einzahlquoten höher als für die Länder mit hohen Einzahlquoten, und die nationalen Schattenpreise liegen um so mehr über den Weltmarktpreisen, je größer die Differenz zwischen Interventionspreis und Weltmarktpreis ist.

Bei den Berechnungen wurde unterstellt, daß die Vergabe von nationalen Produktionsbeihilfen keine Wirkung auf die Aktivitäten der anderen Länder hat. Diese Annahme mag nur teilweise realistisch sein. Sie mag für den Fall zutreffen, daß ein einzelnes Land zur Verfolgung seiner nationalen Ziele mehr als andere Länder darauf angewiesen ist, aus eigenen Mitteln nationale

Produktionsbeihilfen zu zahlen. Vor allen Dingen die großen Länder werden aber damit zu rechnen haben, daß ihre Aktivitäten auch einen Einfluß auf das Verhalten der anderen Länder haben werden. Weiterhin ist zu beobachten, daß die EG selbst den einzelnen Mitgliedsländern die Möglichkeit erteilt, Prämien zu zahlen (vgl. z.B. die Prämienregelungen auf dem Rindfleischmarkt). Es ist daher zu prüfen, wie sich in einer solchen Situation, in der alle Länder Prämien zahlen, um die Produktion zu erhöhen, die nationalen Schattenpreise verändern.

Grundsätzlich gilt, daß die nationalen Schattenpreise in einem solchen Fall nur dann differieren können, wenn die absolute Produktionssteigerung in den einzelnen Ländern unterschiedlich ist. Nehmen wir an, daß es den einzelnen Ländern gleich schwerfällt, die Produktion um 1 % zu steigern, so folgt daraus, daß die absolute Produktionssteigerung in den Ländern mit einer relativ großen Agrarproduktion (Frankreich) besonders groß sein wird und daß es dadurch diesen relativ großen Ländern gelingen wird, einen höheren nationalen Schattenpreis zu verwirklichen als die relativ kleinen Länder.

Literatur

1 KIRSCH, G.: Ökonomische Theorie der Politik. Tübingen 1974.

2 KOESTER, U. und D. KIRSCHKE: EG-Agrarmarktprobleme nur auf Märkten mit strukturellen Überschüssen? - Das Beispiel des Hartweizenmarktes. Institut für Agrarökonomie, Working Paper 37, Göttingen 1977.

3 KOESTER, U.: EG-Agrarpolitik in der Sackgasse. Divergierende nationale Interessen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik. Baden-Baden 1977.

4 KOESTER, U. und S. TANGERMANN: Alternativen der Agrarpolitik. Hiltrup 1976.

5 OLSON Jr., M.: Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen 1968.

6 o.V.: Die wachsende Bedeutung der europäischen Gemeinschaften für die öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 29 (1977), Nr. 1.

7 REISTER, E.: Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaft. Baden-Baden 1975.